RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 86/85 *

I — Cadre juridique

Selon l'article 1er, paragraphe 1, du règlement litigieux, (CEE) n° 32/82 de la Commission, du 7 janvier 1982, arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 4, p. 11), dans la version du règlement (CEE) n° 752/82, du 31 mars 1982 (JO L 86, p. 50), « les produits satisfaisant aux conditions spécifiques prévues au présent règlement peuvent bénéficier de restitutions particulières à l'exportation ». Les conditions de fond requises pour faire valoir un droit à la restitution particulière sont énoncées à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement. D'après ces dispositions, il doit s'agir:

— de l'exportation de viandes fraîches ou réfrigérées, présentées sous forme de carcasses, demi-carcasses, quartiers compensés, quartiers avant et quartiers arrière,

— pour lesquelles il faut présenter qu'elles proviennent de gros bovins mâles.

L'article 2, paragraphe 2, de ce règlement contient des dispositions de procédure en réglementant la forme de la preuve et un système de compétence. Il prévoit que:

« ... 2. Cette preuve est fournie par la production d'une attestation dont le modèle figure en annexe, délivrée sur demande des intéressés, par l'organisme d'intervention ou toute autre autorité désignée à cet effet par l'État membre dans lequel les animaux ont été abattus et dans lequel les formalités douanières d'exportation sont accomplies. Ce document doit être présenté aux autorités douanières lors de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation. »

Selon les termes de l'article 3, paragraphe 2, « les États membres prennent les mesures nécessaires pour exclure toute possibilité de substitution des produits entre le moment du contrôle et leur sortie du territoire géographique de la Communauté ou leur livraison aux destinations visées à l'article 5 du règlement (CEE) n° 2730/79. Ces mesures comportent notamment l'identification de chaque produit soit par un marquage indélébile de chaque quartier, soit par un plombage de chaque quartier. L'abattage et l'identification ont lieu dans l'abattoir désigné par l'intéressé dans la demande visée à l'article 2, paragraphe 2 ».

D'après le deuxième considérant de son préambule, le règlement (CEE) n° 32/82 a pour objectif « de réduire les achats à l'intervention » pour la viande bovine.

Le règlement (CEE) n° 32/82 se fonde sur le règlement (CEE) n° 805/68, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 24), portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, notamment son article 18. Cette dernière disposition autorise l'octroi de restitutions à l'exportation. L'article 18, paragraphe 2, prévoit que « la restitution est la même pour toute la Communauté ».

En outre, le règlement (CEE) n° 32/82 a été fondé sur le règlement (CEE) n° 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 156, p. 2), établissant, dans le secteur de la viande bovine, les règles générales

* Langue de procédure: l'allemand.

concernant l'octroi des restitutions à l'exportation, et les critères de fixation de leur montant. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, la restitution dépend notamment de l'origine communautaire des produits. De plus, le dernier considérant du préambule de ce règlement précise que, « afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les opérateurs de la Communauté, il est nécessaire que les conditions administratives auxquelles ils sont soumis soient les mêmes dans toute la Communauté ».

II — Faits et procédure

Le litige entre les parties au principal porte sur l'octroi des restitutions particulières pour la viande bovine s'agissant d'animaux abattus en Angleterre et exportés à partir de la République fédérale d'Allemagne. En juillet 1982, la demanderesse au principal a entreposé plusieurs lots de viande bovine (quartiers arrière et quartiers avant) dans l'entrepôt qui lui avait été désigné à cet effet par le bureau principal des douanes d'Oldenbourg aux fins de l'octroi des restitutions. Il s'agissait de viande provenant de bovins adultes mâles, dont une partie provenait d'abattages effectués en Grande-Bretagne. La viande était destinée à être exportée en Union soviétique. En vue d'obtenir l'octroi de la restitution particulière à l'exportation au titre du règlement (CEE) n° 32/82, les déclarations en douane et attestations de douane de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung à Francfort étaient jointes à la marchandise pour la partie de celle-ci provenant d'abattages effectués en Allemagne. En ce qui concerne la viande provenant des bovins abattus en Grande-Bretagne, les documents délivrés par l'office d'intervention britannique selon le modèle annexé au règlement (CEE) n° 32/82 y étaient annexés; ceux-ci confirmaient que la viande bovine spécifiée dans les formulaires provenait d'animaux mâles. La viande provenant des abattages effectués en Grande-Bretagne était cachetée à l'encre indélébile.

La défenderesse au principal, qui avait tout d'abord préfinancé la restitution particulière pour l'ensemble du lot à la demande de la demanderesse au principal, a invité celle-ci, par avis de recouvrement en date du 13 décembre 1982, à lui en restituer le montant de 31 867,10 DM, pour la partie du lot provenant de l'abattage effectué en Grande-Bretagne, et cela sur le fondement des motifs suivants: la preuve de l'abattage prévue à l'article 2 du règlement (CEE) n° 32/82 n'avait pas été produite, l'attestation délivrée par l'organisme d'intervention anglais ne suffisait pas, car l'abattage et l'accomplissement des formalités douanières d'exportation devaient se produire dans le même État membre. La réclamation formée à cet égard a été rejetée comme non fondée par une décision de la défenderesse du 25 novembre 1983.

La demande dans le litige principal est dirigée contre cette décision, motif étant pris de ce que le droit à l'octroi de restitutions particulières ne serait pas lié à l'obligation d'abattre les animaux dans l'État dans lequel les formalités douanières à l'exportation ont été accomplies.

Le tribunal de renvoi s'interroge sur le point de savoir si la formule « État membre dans lequel les animaux ont été abattus et dans lequel les formalités douanières d'exportation sont accomplies » a pour objet de prévoir, pour l'octroi de la restitution, une condition complémentaire à celle qui est énoncée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 32/82. Un tel résultat pourrait être contraire au but de l'intervention, parce qu'il n'est pas en harmonie avec l'objectif défini dans l'exposé des motifs du règlement, à savoir réduire les achats d'intervention, et que, en outre, il fait obstacle au commerce intracommunautaire. De plus, le tribunal fait valoir qu'une telle interprétation ne paraît pas absolument nécessaire à des fins de contrôle. A cet égard, la chambre de Céans estime que le règlement exprime les considérations de l'importance d'une surveillance sans faille et efficace de l'abattage des animaux jusqu'à

l'exportation des produits pour éviter les manipulations de manière suffisante à son article 3, alinéa 2, et fait valoir que, conformément aux mesures qui y sont exigées, les produits concernés en l'espèce ont ainsi été marqués de manière indélébile et accompagnés des attestations délivrées par l'office d'intervention anglais.

Le tribunal demandeur au titre préjudiciel se voit conforté dans les doutes qu'il éprouve au sujet de l'interprétation du droit communautaire applicable en la matière par la circonstance que le règlement (CEE) n° 1687/76, du 30 juin 1976, établissant les modalités communes de contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention (JO 1976, L 190, p. 1), prévoit — à la différence du règlement (CEE) n° 32/82 — une réglementation spéciale lorsque plusieurs États membres sont concernés par une opération d'exportation — que ce soit au moment des contrôles ou de la transformation des produits — (voir les articles 2, paragraphe 3, 4 et 7). Il souligne que, le problème étant connu en principe, il ne serait pas possible d'attribuer, sans plus, à un oubli l'absence de règles concernant les cas où les produits sont envoyés de l'État membre dans lequel les animaux ont été abattus vers l'État membre dans lequel les formalités douanières sont accomplies.

C'est pour cette raison que le Finanzgericht Hamburg, par son ordonnance de renvoi du 8 février 1985, a déféré à la Cour de justice des Communautés européennes, conformément à l'article 177 du traité CEE, la question suivante à titre préjudiciel:

« Convient-il d'interpréter le règlement (CEE) n° 32/82 de la Commission arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation dans le secteur de la viande bovine, dans la version du règlement (CEE) n° 752/82, du 31 mars 1982 — et notamment son article 2 —, en ce sens que l'octroi de restitutions particulières dépend de la circonstance que les animaux ont été abattus dans l'État membre dans lequel les formalités douanières d'exportation sont accomplies et le fait que les animaux aient été abattus dans un autre État membre fait-il obstacle à l'octroi des restitutions particulières, même lorsque l'abattage est attesté sur le formulaire prévu à cet effet par l'office d'intervention compétent de l'autre État membre? »

L'ordonnance du Finanzgericht Hamburg a été enregistrée au greffe de la Cour le 4 avril 1985.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CE, des observations écrites ont été déposées par l'entreprise Alexander Moksel, la demanderesse au principal, représentée par MM. Herrmann, Wiesner, Decker, Schaefer et Hermann, avocats à Augsburg, et représentée également par M. Wendt, avocat à Hambourg, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Booss, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Par décision du 29 janvier 1986, prise en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a renvoyé l'affaire devant la deuxième chambre.

III — Observations écrites déposées devant la Cour

A — *Observations déposées par l'entreprise Moksel*

1. *Interprétation littérale de la disposition litigieuse*

Selon Moksel, le droit à restitution n'est pas soumis à la condition que les animaux aient été abattus dans le même État que celui où ont été accomplies les formalités douanières. L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 32/82 ne contiendrait qu'une règle d'attribution de compétences pour la

désignation de l'autorité responsable de la délivrance du certificat d'abattage. Elle soutient que le membre de phrase litigieux, à savoir « désignée à cet effet par l'État membre dans lequel les animaux ont été abattus et dans lequel les formalités douanières d'exportation sont accomplies », se rapporte uniquement au mot « tout autre autorité ». Tandis que les organismes d'intervention sont déjà « désignés » et seraient donc toujours compétents lorsque l'État membre de l'abattage et l'État membre de l'exportation ne sont pas identiques, les États membres pourraient encore déclarer une « autre autorité » compétente. Dans le cadre de l'attribution de compétences, les « autres autorités » ne seraient compétentes que dans les cas où il y a identité entre l'État membre d'abattage et l'État membre de l'exportation. Elle fait valoir que la nécessité d'un dédouanement rapide rendrait nécessaire de limiter la compétence de l'« autre autorité » de cette façon. Tandis que les bureaux de douane des autres États membres connaissent les organismes d'intervention des différents États membres, ils ne peuvent pas savoir si une « autre autorité » a été effectivement « désignée » par l'État membre en vue d'établir l'attestation.

2. *Le droit au fond*

Selon Moksel, le sens et la finalité du système du règlement (CEE) n° 32/82 ainsi que l'article 1er, paragraphe 2, et l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement plaident pour que l'État membre d'abattage et l'État membre de l'exportation puissent être tout à fait différents. A son avis, l'article 2, paragraphe 2, du règlement litigieux contient les dispositions de procédure en réglementant la forme de la preuve et un système de compétence. Elle estime qu'il appartient aux règles de procédure de servir constamment à la réalisation et non à la mise en échec du droit au fond. Elle soutient que l'objectif du deuxième considérant du règlement litigieux, à savoir de réduire les achats à l'intervention pour la viande de taureau, serait favorisé lorsque l'État membre de l'abattage et l'État membre de l'exportation n'ont pas besoin d'être les mêmes. En outre, elle déduit de l'article 6, sous e), du règlement (CEE) n° 2226/78 (JO L 261, p. 5) que les organismes d'intervention doivent acheter de la viande bovine sans égard à l'État membre dont elle provient. A l'appui de son avis, elle renvoie également à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 805/68 et à l'article 6, paragraphe 1, et au dernier considérant du règlement (CEE) n° 885/68.

De plus, elle est d'avis que le droit au fond, en relation avec l'article 22, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 805/68, assure le principe de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté et, par conséquent, autoriserait une transaction entre l'entreprise d'abattage et l'exportateur qui dépasse des frontières intérieures de la Communauté.

3. *Besoins d'une application pertinente du règlement*

Elle fait valoir que aussi bien le problème d'un contrôle efficace et complet depuis l'abattage des animaux jusqu'à l'exportation, que le besoin d'exclure toute possibilité de substitution des produits entre le moment de contrôle et leur exportation prévu par l'article 3, paragraphe 2, du règlement litigieux ne justifieraient une condition restrictive de l'identité entre le pays d'abattage et celui de l'exportation.

Elle est d'avis que l'article 4 du règlement (CEE) n° 1687/76, auquel le Finanzgericht s'était référé à la fin de son ordonnance de renvoi, ne voudrait nullement garantir uniquement qu'il n'y a pas substitution de marchandise, mais surtout que la marchandise soit avant tout exportée. En revanche, aux termes du règlement litigieux, elle soutient qu'une obligation d'exportation ne

découlerait que de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation, de sorte qu'il n'existerait pas auparavant un besoin de garantie aussi important que pour une marchandise d'intervention cédée par un organisme d'intervention en vue exclusivement de l'exportation.

De plus, elle fait valoir que, si l'octroi de la subvention dépend de l'identité de l'État membre de l'abattage et de l'État membre de l'exportation, il y aurait une différence de traitement entre les exportateurs qui remplissent cette condition et les exportateurs qui achètent des marchandises provenant d'autres États membres pour les exporter ensuite dans des pays tiers. Selon elle, il serait clair que le commerçant qui achète des marchandises provenant d'autres États membres serait désavantagé; il ne reçoit aucune restitution particulière relative à la marchandise achetée. Elle estime que cette différence de traitement ne serait pas justifiée objectivement et que, en outre, elle entraînerait un cloisonnement des marchés à l'exportation qui ferait obstacle à la réalisation de l'objectif visé par la subvention, à savoir d'encourager le développement des exportations vers les pays tiers.

Enfin, la demanderesse soutient que, en alternative, s'il y a lieu, contrairement à ses arguments, d'interpréter l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 32/82 en ce sens que l'octroi de la restitution particulière dépend, en outre, de l'identité entre l'État membre d'abattage et celui de l'exportation, cette disposition serait nulle pour violation du droit communautaire de rang supérieur et pour violation du principe de proportionnalité.

B — *Observations déposées par la Commission*

1. *Interprétation sémantique de la disposition litigieuse*

En revanche, la *Commission* soutient qu'il serait permis de tirer d'une interprétation sémantique de la disposition litigieuse la conclusion que l'identité de l'État d'abattage et de l'État d'accomplissement des formalités douanières d'exportation constituerait non seulement une norme attributive de compétence, mais une condition d'octroi de la restitution particulière. Selon elle, cette interprétation correspondrait aux besoins d'une application pertinente du règlement et répondrait notamment à la nécessité d'éviter les abus. Elle ne voit pas en quoi cette interprétation entraverait les échanges intracommunautaires.

2. *Garantie d'un contrôle effectif*

La garantie d'un contrôle effectif de l'identification d'un produit de l'abattage à l'exportation servirait précisément à garantir que la viande destinée à être exportée sous le régime de la restitution particulière ne « disparaisse » ou ne soit remplacée par une autre viande avant qu'elle ne soit exportée, et qu'elle ne puisse plus, partant, être offerte à l'intervention. Elle maintient qu'un tel contrôle étanche et efficace ne saurait toutefois être assuré que si les formalités douanières d'exportation sont remplies dans l'État où est effectué l'abattage.

3. *Les règlements analogues*

A l'appui de son interprétation de la disposition en cause, elle soutient qu'elle est corroboré par les dispositions des règlements communautaires suivants, ayant un objet analogue, à savoir: article 2, paragraphe 1, et article 5 du règlement (CEE) n° 1964/82 de la Commission, du 20 juillet 1982 (JO L 212, p. 48), et (CEE) n° 74/84, du 12 janvier 1984 (JO L 10, p. 32), arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation pour certaines viandes bovines désossées et non désossées; article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1136/79 de la Commission, du 8 juin 1979 (JO L 141, p. 10), établissant les modalités d'application relatives au régime

spécial à l'importation de certaines viandes bovines congelées destinées à la transformation et abrogeant le règlement (CEE) n° 572/78; article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1687/76, du 30 juin 1976 (JO L 190, p. 1), établissant les modalités communes de contrôle de l'utilisation et/ou de la destination des produits provenant de l'intervention.

Elle fait valoir que ce dernier règlement serait lui aussi fondé sur l'idée que, pour pouvoir contrôler l'utilisation régulière des produits, les formalités douanières d'exportation doivent être accomplies dans l'État membre à l'intérieur duquel a été accomplie la dernière opération susceptible de donner lieu à la mesure d'incitation [tout l'abattage dans le cadre du règlement (CEE) n° 32/82 ainsi que le désossage et le découpage dans le cadre des règlements (CEE) n^{os} 1964/82 et 74/84). Elle soutient que les règles, inscrites dans le règlement (CEE) n° 1687/76 concernant les contrôles à opérer entre le moment où la marchandise sort de l'entrepôt de l'organisme de l'intervention et celui où elle est exportée, s'expliqueraient par la circonstance qu'il s'agit, dans cette norme, de l'utilisation de stocks détenus par les organismes d'intervention qui étaient déjà assujettis au pouvoir de disposition de la Communauté et pour lesquels des mécanismes communautaires de contrôle pouvaient, partant, être instaurés, notamment par l'utilisation de l'exemplaire de contrôle visé à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1687/76. Dans le cadre du règlement (CEE) n° 32/82 qui se rapporte à l'exportation de viandes bovines abattues et exportées sans intervention communautaire, elle estime qu'il serait pertinent de ne prévoir un contrôle que par le truchement d'une procédure instaurée par chaque État membre. Dans ces circonstances, de l'avis de la Commission, afin de garantir ledit contrôle, il ne serait pas permis d'exécuter les formalités douanières d'exportation dans un État membre autre que celui de l'abattage.

T. F. O'Higgins
Juge rapporteur