CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN
présentées le 24 mai 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'affaire dans le cadre de laquelle le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (ci-après « juge de renvoi ») a déféré une question à la Cour concerne la validité de l'article 13 bis du règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission dans lequel il a été inséré par le règlement (CEE) n° 45/84 [1]. Le règlement (CEE) n° 1687/76 contient les dispositions communautaires relatives au contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention [2].

Dans le litige dont le juge de renvoi a été saisi, l'inspecteur des douanes et accises d'Amersfoort (ci-après « inspecteur ») a refusé, au nom du défendeur (le ministre de l'Agriculture et de la Pêche), d'accéder à la demande de la deuxième demanderesse, qui, en qualité d'expéditeur, intervenait au nom de la première demanderesse, d'octroyer, en application du régime des marchandises en retour, l'exonération du prélèvement agricole à l'occasion de l'importation d'un lot de lait écrémé en poudre. Comme nous l'exposerons plus en détail ultérieurement, le régime des « marchandises en retour » a pour but d'exonérer des droits de douane certaines marchandises qui, au départ, sont originaires des Communautés et qui y sont réintroduites après avoir été exportées en dehors de la Communauté. C'est parce que les demanderesses ont introduit un recours contre la décision de refus du statut de « marchandises en retour » que le litige a été porté devant le juge de renvoi.

Le refus concerne un lot de lait écrémé en poudre provenant des stocks de l'organisme d'intervention allemand exporté dans le courant de l'année 1984 par la société Schenker (ci-après 'exportateur') pour le compte de la Communauté en tant qu'aide alimentaire dans le cadre du World Food Programme [3]. Il ressort de l'avis d'adjudication du lot en cause [4] que l'ordre de livraison a été donné sous forme de contrat caf, ce qui signifie, notamment, que l'exportateur adjudicataire, en l'occurrence Schenker, supporte les frais d'assurance [5]. Lorsque la marchandise est arrivée à destination au Moyen-Orient, on a constaté qu'une moisissure et une détérioration de l'emballage avaient rendu le lait en poudre inutilisable comme aide alimentaire. Il est apparu à l'audience que la caution de livraison, qui avait été constituée par

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Modifiant le règlement (CEE) n° 1687/76 établissant les modalités communes de contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention; JO 1984, L 7, p. 5.

2 — Règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission, du 30 juin 1976, JO L 190, p. 1.

3 — Voir le règlement (CEE) n° 1278/84 du Conseil, du 7 mai 1984, fixant les règles d'application pour 1984 du règlement (CEE) n° 3331/82 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire — JO L 124, p. 1 —, et le règlement (CEE) n° 1354/83 de la Commission, du 17 mai 1983, portant modalités générales de mobilisation et de fourniture de lait écrémé en poudre, de beurre et de *butter oil* au titre de l'aide alimentaire — JO L 142, p. 1 —, modifié par le règlement (CEE) n° 1986/83, JO L 187, p. 29; voir, en particulier, également le règlement (CEE) n° 3295/84 de la Commission, du 23 novembre 1984, relatif à la fourniture de divers lots de lait écrémé en poudre au titre de l'aide alimentaire — JO L 309, p. 16 —, ainsi que l'annexe E.

4 — Voir l'annexe E, citée dans la note précédente.

5 — Voir article 18, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1354/83; il apparaît, en outre, de l'article 18, paragraphe 8, de ce même règlement qu'il doit supporter le risque de détérioration jusqu'au moment du transbordement.

l'exportateur conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1354/83, lorsqu'il a emporté l'adjudication pour le transport des marchandises vers le Moyen-Orient, a été libérée au moment où il est apparu que les marchandises étaient endommagées[6]. Sur ces entrefaites, la première demanderesse, qui est une société néerlandaise, a racheté le lot, l'a réexpédié par bateau vers Brême d'où il était parti vers le Moyen-Orient et l'y a déclaré à l'importation le 15 juin 1985 comme marchandise en retour.

Le Hauptzollamt de Brême-Nord ayant refusé cette déclaration au titre du régime des « marchandises en retour » et l'Oberfinanzdirektion de Brême ayant rejeté la réclamation introduite contre ce refus par décision du 28 octobre 1985, la première demanderesse a transporté le lot aux Pays-Bas et l'a placé en entrepôt chez la deuxième demanderesse. Le 17 janvier *1986*, les demanderesses ont demandé aux autorités douanières néerlandaises de pouvoir importer le lot sous le régime des marchandises en retour. Le 5 janvier *1987*, l'inspecteur des finances a rejeté cette demande et, aucune caution n'ayant été constituée, il a, le 8 janvier 1987, imposé à la deuxième requérante un prélèvement agricole d'un montant de 848 374,80 HFL. C'est contre ces deux décisions qu'un recours a été introduit devant le juge de renvoi.

6 — Il n'apparaît pas clairement si cette libération a eu lieu sur la base de l'article 26, paragraphe 2 (preuve que les conditions relatives à l'utilisation et/ou la destination ont été remplies), ou sur la base de l'article 26, paragraphe 9 (force majeure), du règlement (CEE) n° 1354/83, précité. La réponse à cette question ne revêt en tout cas aucune importance pour la question de droit qui nous est posée. Il ressort, en effet, de l'article 16, paragraphe 3, du même règlement que les droits et obligations découlant de l'attribution de l'adjudication ne sont pas transmissibles. Cela signifie que la relation juridique entre Schenker et le bureau d'intervention allemand n'est pas transmise à Vreugdenhil.

Les dispositions communautaires

2. Le litige doit être situé dans le cadre du traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour dans le territoire douanier de la Communauté. Dans les deuxième et troisième considérants du préambule du règlement de base du Conseil applicable en la matière, à savoir le règlement (CEE) n° 754/76[7], on peut lire:

« ... que certaines marchandises importées dans le territoire douanier de la Communauté en vue d'y être déclarées pour la libre pratique peuvent avoir été primitivement exportées de ce dernier;

considérant que, lorsque de telles marchandises se trouvaient, au moment de cette exportation, dans une des situations définies aux articles 9 et 10 du traité et pour autant que ladite exportation n'ait pas été effectuée dans le cadre du régime de perfectionnement passif, leur réintégration dans le circuit économique communautaire doit avoir lieu en franchise des droits à l'importation prévus à leur égard ».

Ce régime des « marchandises en retour » vise à supprimer les prélèvements à l'importation de toute nature en cas de réimportation dans la Communauté de biens originaires de son territoire douanier. Ainsi qu'il apparaît du cinquième considérant de ce même préambule, ce principe souffre, toutefois, une exception:

7 — Règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, du 25 mars 1976; JO 1976, L 89, p. 1.

« Considérant que, en vue d'éviter toute spéculation, la franchise doit être refusée en cas de retour dans le territoire douanier de la Communauté de marchandises qui ont donné lieu à l'accomplissement des formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions ou d'autres montants institués à l'exportation dans le cadre de la politique agricole commune; que des dérogations à ce principe peuvent toutefois être accordées sous réserve que soient remboursées les sommes allouées ou que soient prises toutes mesures en vue d'éviter qu'elles ne soient payées, lorsque la preuve est apportée ...; que c'est par suite de circonstances sur lesquelles l'exportateur n'a pas exercé une influence que les marchandises font retour dans le territoire douanier de la Communauté. »

L'objectif politique exprimé dans la première moitié de ce cinquième considérant (refus de la franchise) a été réalisé à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement de base (CEE) n° 754/76 en cause, tandis que l'objectif exprimé dans la seconde moitié (dérogations autorisées) l'a été à l'article 2, paragraphe 2, de ce même règlement. Le texte de cet article 2 dans sa version applicable au moment des faits est reproduit dans le rapport d'audience (au point 1).

3. Le règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission, du 30 juin 1976, que nous avons déjà évoqué, contenait, au moment des faits, les dispositions de contrôle relatives aux produits provenant des stocks d'intervention. Comme nous l'avons déjà signalé, c'est par un règlement de modification, à savoir le règlement (CEE) n° 45/84 de la Commission, du 6 janvier 1984, que l'article 13 bis querellé a été inséré dans le règlement (CEE) n° 1687/76. Ledit article 13 bis se compose de plusieurs parties. L'article 13 bis, paragraphe 1, s'énonce comme suit:

« 1) Dans le cas où les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil sont applicables:

— la caution visée à l'article 13, paragraphe 1, reste acquise si elle n'a pas encore été libérée,

— si la caution a déjà été libérée, un montant égal à celle-ci doit être payé. »

Ce paragraphe 1 précise donc l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil que nous avons cité précédemment. Comme indiqué plus haut, l'article 2, paragraphe 2, fixe les dérogations au principe de non-exonération inscrit à l'article 2, paragraphe 1: il définit dans quelles hypothèses et à quelles conditions les marchandises que l'article 2, paragraphe 1, sous b), exclut de la catégorie des « marchandises en retour », parce qu'elles « ont donné lieu à l'accomplissement de formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions ou d'autres montants institués à l'exportation dans le cadre de la politique agricole commune », peuvent néanmoins être considérées comme des « marchandises en retour ». Cette reconnaissance dérogatoire en tant que « marchandises en retour » est soumise à la condition « que soient remboursées les sommes allouées ou que soient prises toutes mesures en vue d'éviter qu'elles ne soient payées ». C'est précisément cette condition qui est précisée à l'article 13 bis, paragraphe 1, qui déclare que la caution qui avait été constituée en vue de garantir la destination des produits provenant de l'intervention reste acquise ou que, si la caution a déjà été libérée, un montant égal à celle-ci doit être payé.

L'article 13 bis, paragraphe 2 (et paragraphe 3), énonce(nt) ensuite une présomption qui entraîne une conséquence pécuniaire:

« 2) Dans le cas où des produits, pour lesquels une caution visée à l'article 13, paragraphe 1, a été constituée, n'ont pas donné lieu lors de leur exportation hors du territoire géographique de la Communauté à l'accomplissement des formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de la restitution, ils sont censés, pour l'application du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, avoir donné lieu à l'accomplissement de telles formalités et les dispositions du paragraphe 1 du présent article sont applicables.

3) Le montant des cautions visé aux paragraphes 1 et 2 est considéré comme une caution acquise au sens de l'article 2 du règlement (CEE) n° 352/78 du Conseil. »

La portée de la présomption énoncée au paragraphe 2 de l'article 13 bis est la suivante: lorsque des biens provenant des stocks d'intervention sont réintroduits dans la Communauté, il est présumé, *dans un premier temps,* que la condition inscrite à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 754/76 est remplie, c'est-à-dire que l'on suppose que, au moment où ces produits sont sortis du territoire de la Communauté, les formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions (ou d'autres montants agricoles) ont été accomplies et, *dans un deuxième temps,* le paragraphe 1 de l'article 13 bis devient applicable, c'est-à-dire que la caution constituée (et non libérée) est déclarée acquise ou que, si la caution a déjà été libérée, un montant égal à celle-ci doit être payé.

Cette présomption a une double conséquence. En premier lieu, tous les produits provenant de l'intervention sont *réputés* avoir bénéficié d'une restitution (ou d'un autre montant agricole). A ce titre, ils ne peuvent plus, par l'effet de l'article 2, paragraphe 1, sous b), bénéficier du statut de « marchandises en retour ». Cette présomption jouant uniquement dans les cas où, en réalité, *aucune* formalité n'a été effectuée en vue de l'octroi d'une restitution (ou d'un autre montant agricole) et où un tel montant *n'*a dès lors *pas* été payé, il est impossible de rembourser une restitution non reçue et de bénéficier ainsi d'une des dérogations prévues à l'article 2, paragraphe 2, par exemple dans l'hypothèse où le lot de marchandises est réexporté vers la Communauté parce qu'il présente un défaut. En second lieu, la conséquence pécuniaire énoncée à l'article 13 bis, paragraphe 1, que nous avons décrite plus haut se réalise: pour pouvoir procéder à la réimportation, la caution (non encore libérée) est déclarée acquise ou, si la caution a déjà été libérée, un montant égal à la caution de livraison applicable au lot doit être payé.

Dans le cas présent où du lait écrémé en poudre a été exporté dans le cadre de l'aide alimentaire, la situation se présente comme suit. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1354/83, précité à la note 3 et portant modalités générales de mobilisation et de fourniture de lait écrémé en poudre et produits similaires au titre de l'aide alimentaire, l'exportateur se voit exiger la constitution d'une caution dont le montant est égal aux prix d'intervention du produit en cause majoré de 10 %. Contrairement au régime applicable dans d'autres situations d'exportation, cette caution de

l'exportateur n'était cependant pas transmissible, ainsi qu'il résulte clairement du texte de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1354/83 [8]. Conformément à l'article 13 bis, paragraphe 2, une nouvelle caution du même montant devait donc être constituée par celui qui voulait réintroduire les produits provenant de l'intervention dans le territoire de la Communauté, en l'occurrence par les requérantes, ce qu'elles *n'*ont *pas* fait; c'est la raison pour laquelle un prélèvement agricole a été imposé.

4. Par le règlement (CEE) n° 1147/86, du 17 avril 1986 [9] — c'est-à-dire après les faits qui ont donné naissance au litige dont le juge de renvoi a été saisi —, le Conseil a modifié l'article 2 du règlement (CEE) n° 754/76 relatif aux marchandises en retour en ajoutant à son paragraphe 1, sous b), une disposition d'exclusion plus générale. Étant donné qu'aussi bien les demanderesses que la Commission puisent des arguments dans cet ajout, il nous paraît utile de comparer les dispositions modifiées avec l'article 13 bis contesté.

L'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 754/76 a été modifié par addition du deuxième tiret suivant:

« 1) (Ne sont pas considérées comme marchandises en retour:

...

b) les marchandises:

— ...

ou)

— pour lesquelles un avantage financier autre que ces restitutions ou autres montants a été octroyé dans le cadre de la politique agricole commune, avec obligation d'exporter lesdites marchandises. »

La phrase introductive de l'article 2, paragraphe 2, est modifiée de la manière suivante:

« 2) Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, sous b), sont considérées comme marchandises en retour, sous réserve qu'il soit établi, selon le cas, soit que les restitutions ou autres montants payés ont été remboursés ou que toutes les mesures ont été prises par les services compétents pour qu'ils ne soient pas payés, soit que les autres avantages financiers octroyés ont été annulés, les marchandises visées par lesdites dispositions qui:

... »

Selon la Commission, les différences avec les dispositions de l'article 13 bis se situent sur deux plans: *tout d'abord*, la disposition introduite par le Conseil pourrait avoir un champ d'application plus vaste, plus large: le deuxième tiret de l'article 2, paragraphe 1, sous b), que nous venons de citer couvrirait également des situations qui ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission parce

8 — « Les droits et obligations découlant de l'attribution de l'adjudication ne sont pas transmissibles. »

9 — Modifiant le règlement (CEE) n° 754/76, relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour dans le territoire douanier de la Communauté; JO L 105 p. 1.

qu'elles ne concernent pas des produits provenant de l'intervention. La Commission cite des produits exportés dans le cadre d'un régime EXIM [10], la viande bovine exportée en provenance de stocks bénéficiant de l'aide au stockage particulier [11], ainsi que l'exportation en dehors de la Communauté de viande ovine pour laquelle une prime à l'abattage a été accordée [12].

En second lieu, le fait que le règlement du Conseil modifie l'article 2, paragraphes 1, sous b), et 2 a pour effet que l'article 2, paragraphe 2, est également d'application, c'est-à-dire, en d'autres termes, que, lorsque les avantages financiers octroyés sont remboursés, le statut de « marchandises en retour » peut être obtenu pour des produits qui rentrent dans l'une des trois hypothèses énoncées dans ce paragraphe 2, par exemple parce qu'ils présentent des défauts. Bien que la manière dont le remboursement devrait être effectué dans le nouveau régime instauré par le règlement du Conseil n'ait, à strictement parler, aucune importance pour la présente affaire qui concerne des faits plus anciens, la Cour a, néanmoins, interrogé la Commission à ce propos. Celle-ci a répondu que, selon elle, l'article 13 bis du règlement de la Commission (qui, depuis, a été repris littéralement dans un nouvel article 19; voir point 5, ci-dessous) continue à faire fonction de règle de mise en œuvre. Conformément à cette règle de mise en œuvre, l'« avantage consenti » serait, dans des cas analogues au cas soumis à la Cour, considéré comme égal à la caution qui a été constituée en vue de garantir que le produit atteigne sa destination en dehors de la Communauté, à savoir 110 % du prix d'intervention. Si l'on admet ce point de vue, la seconde différence par rapport à la situation qui existait avant l'adoption du règlement du Conseil est pratiquement inexistante (voir, également, point 12 ci-dessous).

5. Par souci d'être complet sur le plan de la chronologie, nous ajouterons que, malgré la modification susmentionnée de l'article 2 du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, la Commission a néanmoins repris littéralement l'article 13 bis de son règlement de mise en œuvre (CEE) n° 1687/76 dans l'article 19 de son nouveau règlement (CEE) n° 569/88, du 16 février 1988 [13]. Comme nous l'avons dit plus haut, ce nouvel article 19 constitue, aux yeux de la Commission, une règle de mise en œuvre de l'article 2 modifié du règlement (CEE) n° 754/76.

Les arguments des parties

6. Dans le litige au principal, les demanderesses ont invoqué quatre arguments dont un seul a été présenté devant la Cour, à savoir que la Commission n'aurait pas compétence pour insérer l'article 13 bis en cause dans le règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission par le règlement (CEE) n° 45/84. On trouvera un résumé des observations des parties dans le rapport d'audience. Nous allons nous limiter ici à l'essentiel du raisonnement des demande-

10 — Il s'agit d'un régime qui, au lieu de prévoir des restitutions à l'exportation, accorde le droit d'importer certaines quantités de mêmes produits en franchise des taxes à l'importation. Ce régime est régulièrement appliqué dans le secteur de la viande bovine et l'a été également, durant une longue période, dans le secteur des matières grasses.

11 — Article 7 du règlement (CEE) n° 2437/87 de la Commission, du 11 août 1987, prévoyant l'octroi d'une aide au stockage privé de carcasses, de demi-carcasses, de quartiers arrière et de quartiers avant de gros bovins, fixée forfaitairement à l'avance; JO L 225, p. 13.

12 — Voir règlement (CEE) n° 3916/88 de la Commission, du 15 décembre 1988, prorogeant la durée de validité des mesures prévues par le règlement (CEE) n° 3191/80 relatif à des mesures transitoires en ce qui concerne la non-récupération de la prime variable à l'abattage pour les produits du secteur des viandes ovine et caprine exportées hors de la Communauté; JO L 347, p. 57.

13 — Règlement (CEE) n° 569/88 établissant les modalités communes de contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention; JO L 55, p. 1.

resses et de la Commission. Mais, au préalable, nous voudrions encore faire observer, parce que cette question continue à jouer un rôle en toile de fond, qu'un autre argument, invoqué par les demanderesses devant le juge de renvoi, est tiré de la violation par l'administration néerlandaise des principes de sécurité juridique et de confiance légitime (voir, également, point 14 ci-dessous).

Les *demanderesses* conçoivent la question de compétence déférée à la Cour comme un conflit entre, d'une part, un règlement du Conseil pris sur la base des articles 28, 43 et 235 du traité, après consultation du Parlement européen, à savoir le règlement (CEE) n° 754/76, et, d'autre part, un règlement de la Commission, le règlement (CEE) n° 45/84, qui, en tant que tel, ne pourrait pas déroger au premier.

La Commission, affirment les demanderesses, aurait usurpé la compétence du Conseil pour modifier le règlement de base (CEE) n° 754/76 relativement au traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour, et cela par addition de l'article 13 bis dans le règlement (CEE) n° 1687/76 relatif au contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention. La phrase:

« Dans le cas où des produits... n'ont pas donné lieu ... à l'accomplissement des formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de la restitution, ils sont censés, pour l'application du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, avoir donné lieu à l'accomplissement de telles formalités et les dispositions du paragraphe 1 du présent article sont applicables »,

qui figure à l'article 13 bis, paragraphe 2, aurait pour effet de « gommer » de facto, pour les produits en cause, la phrase:

« qui ... ont donné lieu à l'accomplissement de formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions ou d'autres montants institués à l'exportation dans le cadre de la politique agricole commune »,

qui figure à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement de base (CEE) n° 754/76.

Dans leurs observations, les demanderesses renvoient à la jurisprudence de la Cour, et, plus précisément, aux arrêts Tradax [14] et Compagnie continentale [15]. Elles précisent leur critique en indiquant que l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil confère expressément à la Commission la compétence d'arrêter les dispositions nécessaires pour l'application de l'article 2, paragraphe 2, notamment. Pour l'exercice de cette compétence, le même article 15, paragraphe 2, prévoit la procédure du « comité des franchises douanières » [16]. La Commission a fait usage de cette compétence dans le règlement (CEE) n° 2945/76, du 26 novembre 1976 [17]. Le

14 — Arrêt du 10 mars 1971, affaire 38/70, Rec. p. 145, principalement au point 10 des motifs, alinéa 2.

15 — Arrêt du 10 mars 1971, affaire 58/70, Rec. p. 163, point 15 des motifs.

16 — Ce comité a été institué par l'article 7 du règlement (CEE) n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel; JO L 184, p. 1. La procédure est décrite à l'article 9 de ce même règlement: le comité émet un avis sur un projet soumis par la Commission. Lorsque le comité émet un avis favorable sur le projet à une majorité pondérée, la Commission peut adopter ce texte définitivement. A défaut d'un avis positif, la Commission soumet sans tarder une proposition au Conseil qui statue à la majorité qualifiée. Si à l'expiration d'un délai de trois mois le Conseil n'a pas statué, les dispositions proposées sont arrêtées par la Commission.

17 — Fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 754/76 relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour dans le territoire douanier de la Communauté; JO 1976, L 335, p. 1.

fait de n'avoir pas suivi cette procédure lors de l'adoption du règlement (CEE) n° 45/84 constituerait une violation d'une condition de forme essentielle qui entraînerait la nullité de ce règlement.

7. La *Commission* défend sa compétence en faisant observer que, en matière d'organisations des marchés dans le cadre de la politique agricole commune, elle dispose d'un large pouvoir d'exécution, comme la Cour l'a reconnu dans l'affaire Rau [18], et que, dans le cas d'espèce, une mesure a été prise en vue d'éviter tout abus ou spéculation. Elle insiste sur le fait que le règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission, modifié par son règlement (CEE) n° 45/84, est une réglementation *générale* de contrôle pour les produits agricoles qui proviennent d'interventions dans le cadre des différentes organisations des marchés. Le large pouvoir d'exécution de la Commission dans le domaine des organisations des marchés constituerait donc la base juridique de l'article 13 bis en cause.

La Commission réfute, dès lors, la formulation de la question de droit selon laquelle il s'agirait d'un conflit hiérarchique de normes entre les règlements du Conseil, d'une part, et les règlements de la Commission, d'autre part. En effet, elle a agi dans le cadre de sa compétence en matière d'organisations des marchés. Il s'agit donc bien plus d'une question de délimitation de compétences autonomes. Dans l'exercice de pareilles compétences [19], il est inévitable que les règles adoptées en vertu d'une compétence autonome aient un impact sur la portée de règles adoptées en vertu de l'autre compétence autonome et réciproquement.

Étant donné que la Commission était compétente sur la base de sa compétence en matière agricole, elle n'était pas tenue de suivre la procédure dite du « comité des franchises douanières » dès lors que cette procédure a trait à l'adoption de modalités d'application de règles douanières.

Appréciation des arguments relatifs à la compétence

8. La première question à laquelle il y a lieu de répondre est celle de savoir si les arrêts de la Cour invoqués de part et d'autre peuvent l'être utilement dans cette affaire. Les demanderesses se prévalent de l'arrêt Tradax dont l'attendu 10, paragraphe 3, déclare qu'un règlement d'application qui n'est pas fondé directement sur l'article 43, paragraphe 2, du traité ne peut pas déroger aux dispositions du règlement de base *dont il est dérivé.* La Commission invoque les arrêts Rau et Franken qui lui reconnaissent une large compétence exécutive *pour la mise en œuvre du règlement de base,* c'est-à-dire pour la mise en œuvre du règlement du Conseil qui est applicable dans un secteur agricole bien déterminé et qui met en place une organisation commune de marché pour ce secteur.

Dans le cas de l'espèce, il s'agit du rapport entre le règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour et le règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission relatif au contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention. Le règlement

18 — Arrêt du 11 mars 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke e.a., affaires jointes 279, 280, 285 et 286/84, Rec. p. 1069, points 14 et 15 des motifs.

19 — Arrêt du 15 mai 1984, affaire 121/83, Zuckerfabriken Franken, Rec. p. 2039, point 13 des motifs.

(CEE) n° 754/76 du Conseil est fondé directement sur trois articles du traité, à savoir l'article 28 (le tarif douanier commun), l'article 43 (la politique agricole commune) et l'article 235. Le règlement (CEE) n° 1687/76 n'est pas fondé directement sur le traité. Il est fondé sur des dispositions de différents règlements de base en matière de marchés agricoles qui chargent la Commission d'élaborer en détail le régime d'intervention [20]. La situation à laquelle nous sommes confrontés n'est dès lors pas la même que celle dont il s'agissait dans les arrêts Tradax et Continentale, parce que le règlement du Conseil auquel, selon les demanderesses, il serait porté atteinte par le règlement querellé (CEE) n° 45/84 de la Commission n'est pas le règlement de base sur lequel le règlement litigieux est fondé. Par ailleurs, le problème posé diffère également de celui qui était à l'ordre du jour dans les affaires Rau et Franken, puisque la question qui se pose à nous aujourd'hui est celle de savoir si le large pouvoir d'exécution conféré à la Commission dans le cadre des organisations de marché en matière agricole l'autorise à déroger à des réglementations prises par le Conseil dans d'autres domaines, comme dans le domaine du tarif douanier commun.

9. La question de compétence qui a été soulevée est, en substance, une question de priorité à accorder à un objectif ou à un autre. Il y a, d'une part, l'objectif qui consiste à combattre et à prévenir des abus éventuels en vue d'une utilisation aussi judicieuse que possible des fonds communautaires dans un secteur aussi sensible que l'agriculture, et, plus particulièrement, en matière de produits provenant de l'intervention. Il s'agit, d'autre part, de l'objectif qui consiste à traiter les entreprises de manière équitable lors de la réimportation de marchandises dans le territoire douanier de la Communauté.

En ce qui concerne le *premier* objectif, dans l'arrêt Rau précité, la Cour a établi un lien entre la compétence de la Commission à prendre des mesures d'exécution et la rapidité de l'évolution des marchés agricoles faisant l'objet d'une régulation et la nécessité qui peut en résulter d'intervenir rapidement et efficacement. Dans un arrêt qu'elle a rendu ultérieurement [21], la Cour a déclaré que la Commission, qui, dans l'exercice concret d'une compétence d'exécution, avait pris une mesure qui revenait, en fait, à une restriction d'un droit conféré par le règlement de base, était fondée à agir de la sorte dès lors qu'elle désignait clairement une possibilité concrète d'abus. Dans le cas en cause à l'époque, le danger d'abus était inhérent à l'existence de règles divergentes en matière de restitutions à l'exportation dans différents secteurs.

Les abus que la Commission a entendu éviter dans la présente espèce sont formulés dans le préambule du règlement de modification entrepris qui est le règlement (CEE) n° 45/84:

« (deuxième considérant) ... qu'il faut éviter que les produits d'intervention destinés à l'exportation et exportés même sans restitution soient réimportés en tant que produits communautaires...

20 — Voir, par exemple, l'article 11, paragraphe 5, et l'article 26, paragraphe 3, du règlement n° 136/66/CEE du Conseil, relatif aux huiles et aux matières grasses, cité dans le préambule du règlement (CEE) n° 1687/76, et, pour le secteur des produits laitiers, l'article 6, paragraphe 7, et l'article 7, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 804/68, JO 1968, L 148, p. 13.

21 — Voir l'arrêt du 14 février 1989, Knoeckel, affaire 13/88, Rec. p. 337, point 28 des motifs.

(troisième considérant) que le prix de vente des produits d'intervention peut se situer sous le prix du marché; que la différence entre ces deux prix peut être supérieure au montant des droits à l'importation; que cette situation peut donner naissance à des abus...

(quatrième considérant) qu'il faut éviter que, si les produits d'intervention sont réimportés dans la Communauté dans les conditions définies par l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, cette importation ait lieu à un prix inférieur au prix communautaire; qu'à cette fin il y a lieu de prévoir le paiement d'un montant égal à la caution au cas où celle-ci a déjà été libérée ».

10. Quant au *deuxième* objectif, à savoir le traitement équitable des entreprises à l'occasion de la réimportation de marchandises dans le territoire douanier de la Communauté, on se souviendra que, dans le règlement (CEE) n° 754/76, le Conseil avait lui aussi envisagé une éventuelle spéculation. C'est la raison pour laquelle la franchise de prélèvement agricole a été refusée en principe pour des marchandises qui ont donné lieu à l'accomplissement de formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions ou d'autres montants. Des dérogations à ce principe n'ont été accordées que dans des cas bien déterminés lorsqu'il pouvait être démontré que les montants octroyés ne seraient pas payés ou, le cas échéant, qu'ils avaient été remboursés (voir point 3 ci-dessus).

La Commission soutient dans ses observations que, en excluant du régime des « marchandises en retour » uniquement les marchandises pour lesquelles des restitutions ont été octroyées, le Conseil aurait songé au *quod plerumque fit*. Elle affirme que, dès qu'elle a eu connaissance de ce que le régime des « marchandises en retour » était utilisé pour des marchandises en provenance de stocks d'intervention, elle avait dû proscrire une telle pratique également comme étant un usage impropre du régime et une spéculation au détriment de la Communauté.

Un tel usage impropre pourrait perturber de deux façons l'organisation de marché agricole concernée. *En premier lieu*, dès lors que les marchandises ont été puisées dans le stock d'intervention et vendues à un prix inférieur au prix du marché mondial et si l'on tient compte du fait que les prélèvements à l'exportation instaurés dans le cadre d'une organisation de marché agricole ont été fixés (et varient) pour compenser la différence entre le prix mondial et le prix dans la Communauté, il est possible, en utilisant des marchandises provenant de l'intervention, qui sont des marchandises qui ont été retirées du marché aux frais du budget communautaire, de pratiquer de la sous-enchère vis-à-vis d'offres faites par des opérateurs communautaires. *En second lieu*, le retour de marchandises provenant de l'intervention signifie un accroissement de l'offre sur le marché communautaire, ce qui peut contribuer à créer la nécessité d'effectuer de (nouveaux) achats d'intervention à la charge du budget communautaire.

11. Dans ce conflit d'objectifs, qui est également un conflit de compétences pour les atteindre, il faut, selon nous, donner la priorité au premier objectif, et cela pour les raisons suivantes. Quelle que soit l'importance du deuxième objectif, le premier, à savoir la gestion attentive des fonds communautaires, nous paraît encore plus important parce qu'il touche directement à l'intérêt

général. Les possibilités, évoquées par la Commission, d'usage impropre du régime des « marchandises en retour » pour des produits provenant de stocks d'intervention nous paraissent suffisamment réelles pour justifier une intervention de la Commission qui puise son pouvoir en ce domaine directement dans sa compétence d'exécution en matière d'organisations des marchés agricoles et, en particulier, en matière de contrôle de l'utilisation et de la destination de produits provenant de l'intervention, compétence que la Cour a qualifiée de large dans sa jurisprudence. Le fait qu'elle a utilisé cette compétence d'une manière quelque peu artificielle en éveillant, du fait de la formulation de l'article 13 bis, paragraphe 2, l'impression qu'elle avait apporté une modification à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil ne change rien à l'affaire, dès lors que la nécessité d'éviter toute spéculation à l'occasion de la fixation du régime des « marchandises en retour » a été reconnue dans le préambule de ce dernier règlement également (voir le point 2 ci-dessus). Il nous semble plausible, à cet égard, que la Commission ait pu considérer que le refus de principe de la franchise de prélèvement agricole pour des produits ayant donné lieu à l'accomplissement de formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions ou d'autres montants avait été énoncé à titre d'exemple et qu'elle ait estimé qu'elle pouvait utiliser sa compétence en matière de contrôle des produits provenant de l'intervention dans le même ordre d'idées pour combler une lacune qu'elle avait constatée dans le régime des « marchandises en retour ».

L'argument invoqué par la demanderesse à propos de l'introduction ultérieure par le Conseil d'une disposition de portée analogue ne restreint en rien le pouvoir qu'a la Commission de combler des lacunes. Au contraire, le fait pour le Conseil d'instaurer une règle plus générale de portée analogue confirme que l'intervention de la Commission était fondée et se situait dans la ligne du régime institué par le Conseil par le règlement (CEE) n° 754/76.

La proportionnalité de l'article 13 bis

12. Les observations qui précèdent nous amènent au deuxième argument important invoqué par les demanderesses: le remède que la Commission a mis en place par le biais de l'article 13 bis du règlement (CEE) n° 1687/76 n'est-il pas d'une sévérité disproportionnée par rapport à l'usage impropre qu'il s'agissait d'éviter?

Rappelons encore, brièvement, l'effet de l'article 13 bis ajouté par la Commission. Cet article a pour effet que les marchandises provenant de l'intervention sont considérées, en cas de retour sur le territoire de la Communauté, comme relevant de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 754/76 et sont, dès lors, exclues du statut de « marchandises en retour » exactement comme des marchandises faisant l'objet d'une restitution, sans pouvoir cependant bénéficier des dispositions dérogatoires énoncées à l'article 2, paragraphe 2, (voir point 3 ci-dessus). Cette situation aurait été modifiée par le nouvel article 2, amendé par le règlement (CEE) n° 1147/86 du Conseil, si la Commission ne considérait pas l'article 13 bis comme une disposition de mise en œuvre dudit article 2 (voir point 4 ci-dessus). Par ailleurs, cette manière de voir de la Commission implique que la réponse à la question de la proportionnalité conserve toute sa pertinence pour des faits ultérieurs

à la modification apportée par le règlement (CEE) n° 1147/86 du Conseil.

Le grief de non-proportionnalité soulevé par les demanderesses consiste, plus précisément, dans ce que le montant confisqué, égal à 110 % du prix d'intervention d'un produit déterminé, en l'espèce du lait écrémé en poudre (voir point 3 ci-dessus, in fine), excède considérablement la valeur réelle du produit, à savoir qu'il serait, en l'occurrence, selon les demanderesses, 2,79 fois plus élevé que la valeur du lot endommagé. Les demanderesses soutiennent que ce moyen d'éviter un usage impropre du régime qui porterait sur la différence éventuelle entre le prix auquel les produits provenant des stocks d'intervention sont mis à la disposition des bénéficiaires et le prix du marché serait d'une rigueur disproportionnée. Interrogée, par écrit, à ce propos par la Cour, la Commission a répondu qu'« il s'agit là de la solution la plus commode du point de vue administratif. Cela permet d'éviter de devoir procéder dans chaque cas à une comparaison entre le prix d'achat et le prix de marché, étant entendu, par ailleurs, que le prix de marché ne peut pas toujours être déterminé de façon précise ».

Cette explication de la Commission est-elle acceptable? Avant d'aborder ce point, nous voudrions d'abord signaler que la caution dont il s'agit ici (ou le montant qui y correspond) n'est pas destinée à garantir que les produits concernés atteignent une destination déterminée, mais, au contraire, est destinée à décourager toute réimportation dans la Communauté. Cet élément est important pour apprécier la pertinence, dans la présente affaire, de la jurisprudence de la Cour à propos de la proportionnalité de la perte de cautions dans les régimes agricoles.

13. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 23 février 1983 dans l'affaire Fromançais[22], la Cour a déclaré, au point 8 des motifs:

« Afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier, en premier lieu, si les moyens qu'elle met en œuvre pour réaliser l'objectif qu'elle vise s'accordent avec l'importance de celui-ci et, en second lieu, s'ils sont nécessaires pour l'atteindre. »

Comme nous l'avons exposé plus haut (au point 10), l'objectif consiste à éviter que des produits en provenance de stocks d'intervention viennent perturber le marché communautaire en se posant en concurrents subventionnés face aux producteurs communautaires et en accroissant l'offre, ce qui aurait pour effet de provoquer de nouvelles interventions. Le moyen utilisé, à savoir l'exigence d'une somme d'argent en remplacement de la caution libérée de l'exportateur, nous semble être à la mesure de l'importance de cet objectif (voir point 11 ci-dessus).

En revanche, le point de savoir si le moyen utilisé est nécessaire pour atteindre le but visé prête davantage à la controverse. En d'autres termes, la Commission ne pouvait-elle pas utiliser un système plus affiné? Interrogée à ce propos par la Cour, la Commission s'est contentée de souligner la simplicité administrative de la solution qu'elle avait choisie. Bien qu'une réponse plus étoffée eût été indiquée, nous estimons que la déclaration de la Commission doit être considérée comme satisfaisante, et cela pour les raisons suivantes.

22 — Affaire 66/82, Rec. 1983, p. 395.

Contrairement à la situation qui se présentait dans d'autres cas sur lesquels la Cour s'est prononcée [23], nous avons à faire ici à une demanderesse, Vreugdenhil BV, qui n'est pas l'exportateur qui avait constitué la caution à l'origine, mais quelqu'un qui a endossé le risque commercial pour racheter des produits provenant de stocks d'intervention et endommagés et essayer de les réintroduire dans la Communauté. Cet élément est de nature à rompre le lien avec la caution initiale constituée par l'exportateur [24]. Cet élément revêt une grande importance dans la présente affaire: alors que l'exportateur, qui avait constitué la caution à l'origine, pourrait peut-être, sur la base du lien juridique qui le rattache à la Communauté et/ou au bureau d'intervention allemand, faire valoir un certain droit à la réimportation ou du moins à la libération de la caution constituée par lui, tel ne nous semble pas être le cas pour la première demanderesse qui, par ailleurs, était en mesure de se couvrir contractuellement, dans la transaction de base, contre le risque d'impossibilité de réimportation (ce qu'elle a d'ailleurs peut-être fait) [25].

14. Deux éléments se détachent sur cette toile de fond. En premier lieu, ce que la Commission veut dire lorsqu'elle se réfère à des raisons de simplicité administrative apparaît plus clairement. Les faits en cause dans la présente affaire corroborent la déclaration de la Commission selon laquelle il ne saurait être tenu compte, lors de la fixation des règles applicables en matière de constitution de caution, de circonstances particulières telles que la revente de marchandises à des conditions contractuelles inconnues des tiers. En second lieu, et surtout, il en ressort que la jurisprudence de la Cour — dans laquelle, pour apprécier si la perte de la totalité de la caution est compatible avec le principe de proportionnalité, il est établi une distinction entre les obligations principales et les obligations accessoires [26] — n'entraîne pas ici la conclusion que la réglementation qui a été prise relativement à la constitution d'une caution en matière de produits provenant de l'intervention n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit bel et bien ici d'instaurer une règle contraignante garantissant que le but principal sera atteint. Ce but n'est cependant pas ici, contrairement à la plupart des cas soumis à la Cour, de garantir que les biens exportés en dehors de la Communauté quittent effectivement le territoire de celle-ci et atteignent leur destination, mais bien de décourager la réimportation de produits provenant de l'intervention. Dans l'arrêt Fromançais que nous avons déjà cité, précédemment, la Cour a admis (certes à propos de la première situation que nous avons évoquée, mais, néanmoins, en termes généraux) que la perte de la totalité de la caution, en tant que moyen d'éviter toute spéculation, n'était pas disproportionnée [27]. Ainsi donc, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de décourager une opération considérée comme non souhaitable d'un point de vue communautaire, la

23 — Voir, par exemple, arrêt du 20 janvier 1979 dans l'affaire 122/78, Buitoni, Rec. p. 677; arrêt du 21 juin 1979 dans l'affaire 240/78, Atalanta, Rec. p. 2137; arrêt du 23 février 1983 dans l'affaire 66/82, Fromançais, Rec. p. 395; arrêt du 24 septembre 1985 dans l'affaire 181/84, Man Sugar, Rec. p. 2889.

24 — Cela ressort, par ailleurs, du texte de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1354/83: « Les droits et obligations découlant de l'attribution de l'adjudication ne sont pas transmissibles », que nous avons déjà cité précédemment (aux points 1, note 7, et 3).

25 — Les circonstances et conditions précises de la transaction, à savoir l'identité des vendeurs (Schenker, un assureur, le bureau d'intervention?), le moment du transfert de propriété, le règlement des risques et l'assurance éventuelle contre les risques d'avarie ou la force majeure, le prix et l'éventuelle imputation sur celui-ci de la caution à constituer n'ont pas été portés à la connaissance de la Cour (ni de la Commission).

26 — Voir, par exemple, point 20 des motifs de l'arrêt Buitoni, affaire 122/78; point 10 des motifs de l'arrêt Atalanta, affaire 240/78, ainsi que points 20 à 28 des motifs de l'arrêt Man Sugar, affaire 181/84, arrêts cités plus haut à la note 24.

27 — Aux points 10 à 13 et 18 des motifs. Voir, également, arrêt du 2 décembre 1982 dans l'affaire 272/81, RU-MI, Rec. p. 4167, points 11 et 12 des motifs.

confiscation d'une caution égale à 110 % du prix d'intervention du produit en cause ne saurait être qualifiée de disproportionnée.

Au cours de la procédure, néanmoins, certains éléments de fait sont apparus qui ne concernent cependant pas la validité de l'article 13 bis du règlement (CEE) n° 1687/76. On retiendra ainsi le fait que, selon les demanderesses, les autorités leur auraient exprimé le souhait que les sacs endommagés portant la mention « aide alimentaire — don de la CEE » ne continuent pas à circuler en dehors de la Communauté. On notera, en outre, l'impossibilité pour les demanderesses d'encore renoncer à la réimportation dans la Communauté dès l'instant où elles ont appris qu'un prélèvement agricole était imposé, impossibilité qui serait notamment imputable, selon la demanderesse, à l'intervention tardive des autorités.

Il nous semble qu'il s'agit là d'éléments que le juge de renvoi devra apprécier dans le cadre de l'argumentation que lui ont soumise les demanderesses qui soutiennent qu'elles auraient été atteintes dans leur confiance légitime. Ces circonstances concrètes de l'espèce, dont la Cour n'a d'ailleurs pas une connaissance suffisante, sont, toutefois, sans incidence sur l'appréciation générale de la validité de l'article 13 bis du règlement (CEE) n° 1687/76.

Conclusion

15. Eu égard aux éléments que nous venons d'exposer, nous suggérons à la Cour de répondre à la question du juge de renvoi de la manière suivante:

« L'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément permettant de douter de la validité de l'article 13 bis du règlement (CEE) n° 1687/76 de la Commission, inséré par le règlement (CEE) n° 45/84 de la Commission. »