en ce sens que, pour le calcul du prix de seuil des céréales, le prix indicatif de base doit être diminué, entre autres, d'un montant fixe correspondant à l'incidence d'impositions intérieures perçues à l'importation, telle que l'Umsatzausgleichsteuer;

2) L'article 4, alinéa 2, de ce règlement ne peut pas être interprété comme conférant à la Commission le pouvoir de couvrir, par son comportement, les erreurs que les autorités nationales pourraient commettre dans l'exécution des tâches prévues à cet article.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 12 mai 1971.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 1er AVRIL 1971[1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'instance préjudicielle dont vous a saisis le « Finanzgericht » de Rhénanie-Palatinat et qui retient aujourd'hui notre attention, porte sur l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 19 (JO 1962, p. 933) portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

Ces dispositions sont en jeu à propos d'une opération réalisée en décembre 1962 par la demanderesse au principal, qui a importé de France en république fédérale d'Allemagne de l'orge de brasserie. Cette importation a, en effet, donné lieu à la perception par le bureau des douanes compétent, non seulement du montant total du prélèvement prévu par l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, mais encore de la taxe allemande compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires, au taux de 1,5 % de la valeur à l'importation. C'est cette taxation que l'entreprise Wünsche cherche à écarter. Elle a fait valoir qu'il est illicite de prélever ladite taxe compensatoire en sus du prélèvement ou qu'à tout le moins il faudrait qu'il soit

1 — Traduit de l'allemand.

tenu compte de cette taxe lors de la fixation du prix de seuil. Ce litige a déjà fait l'objet d'une longue procédure et, actuellement, il est pendant devant le « Finanzgericht » de Rhénanie-Palatinat. Il semble que les arguments formulés à l'appui de la thèse de l'entreprise Wünsche aient impressionné le « Finanzgericht », car, le 14 octobre 1970, se ralliant à la suggestion de la demanderesse, il a rendu une ordonnance par laquelle il sursoyait à statuer et décidait, en application de l'article 177, alinéa 2, du traité CEE, de vous saisir des questions suivantes :

1) Faut-il interpréter les articles 2 et 4 du règlement n° 19/1962 du Conseil de la Communauté économique européenne (JO 1962, p. 933) dans ce sens que, pour calculer le prélèvement, il y avait lieu de déduire du prix de seuil un montant égal à la taxe nationale compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à l'importation, ou bien cette taxe ne devait-elle pas être imputée ?

2) Dans l'hypothèse où il faut considérer qu'il y avait lieu de prendre en compte les impositions intérieures perçues à l'importation :
Résulte-t-il de l'article 4, alinéa 2, du règlement n° 19/62 que la Commission pouvait donner son agrément, ne fût-ce que tacitement ou par un acte dont il est permis de déduire que telle était son intention, à un mode erroné de calcul du prix de seuil adopté par les autorités nationales, avec cette conséquence que le comportement de la Commission avait pour effet de purger le vice ?
Dans l'affirmative : faut-il voir un acte par lequel la Commission a ainsi donné son agrément tacite dans le fait que le règlement n° 122/1962 de la Commission de la CEE (JO 1962, p. 2024) s'est borné à supprimer les prix de seuil spéciaux fixés pour les céréales de semence et pour l'orge de brasserie, sans imposer en même temps d'imputer sur le prix de seuil la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires ?

Ces questions n'ont donné lieu à des observations, écrites et orales, que de la part de la demanderesse au principal et de la Commission des Communautés européennes. — Avant de prendre position sur la façon dont il convient d'y répondre, examinons rapidement quelle était la situation juridique au moment de l'importation. Nos observations pourront être assez brèves, puisque plusieurs autres affaires vous ont déjà familiarisés avec le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. — Vous savez notamment que cette organisation contient avant tout une réglementation des prix, destinée à garantir que les producteurs de céréales de la Communauté obtiennent des prix équitables (prix qui, à cette époque, n'étaient cependant pas encore des prix *uniformes* pour toute la Communauté) ainsi qu'à stabiliser les marchés. Un élément essentiel à cet égard, ce sont les prix indicatifs de base. Dans les limites établies par le Conseil, ils sont fixés par chacun des États membres pour le centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire (en République fédérale, il s'agit de Duisburg) et pour le stade d'achat du commerce de gros. C'est sur ces prix indicatifs de base, qui sont fixés pour des standards de qualité déterminés des catégories les plus importantes de céréales, que doivent s'orienter (« sich ausrichten ») les prix de marché. Pour parvenir au but recherché, il faut que les prix des produits importés en provenance d'autres pays où leur niveau est inférieur (à l'époque, il pouvait s'agir tant de pays tiers que d'autres États membres) soient portés au niveau des prix indigènes, résultat qui est obtenu au moyen de prélèvements. Ceux-ci sont déterminés par plusieurs éléments, et tout d'abord par le prix CAF (dans le cas des importations en provenance de pays tiers) ou par le prix franco frontière (dans le cas des importations en provenance des autres États membres). Ces prix sont établis forfaitairement à intervalles réguliers par la Commission en fonction des possibilités d'achat les plus favorables existant soit sur le marché

mondial, soit dans l'État exportateur. Un autre élément servant à déterminer le montant des prélèvements, ce sont les prix de seuil de l'État membre importateur. Dans les limites tracées par la Communauté, ceux-ci sont fixés une fois par an par ledit État pour des standards de qualité identiques par catégories de céréales. A cet égard, on peut dire qu'il y a projection du prix indicatif de base sur un lieu unique de passage en frontière (qui, en république fédérale d'Allemagne, a été fixé à Emmerich). Voici, en effet, ce que déclare à ce sujet l'article 4 du règlement n° 19 :

> « En ce qui concerne le blé tendre et l'orge, ainsi que le maïs et le seigle dans les États membres ayant une production notable de ces céréales, le prix de seuil est fixé annuellement par les États membres pour un standard de qualité identique, de façon que, sur le marché du centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire, le prix de vente du produit importé se situe, compte tenu du montant forfaitaire prévu à l'article 2, paragraphe 1, et des coefficients d'équivalence prévus à l'article 12, au niveau du prix indicatif de base prévu à l'article 5. »

Abstraction faite du montant forfaitaire prévu en vue d'assurer la préférence communautaire et des coefficients d'équivalence entre les différences de qualité, le prix de seuil est fixé en diminuant le prix indicatif de base des frais de commercialisation encourus par le premier stade du commerce de gros jusqu'à ce que le produit parvienne au lieu d'application dudit prix indicatif de base. Celui-ci est notamment diminué des frais de transport encourus (sur la base de la distance la plus courte et du tarif le plus favorable) entre Emmerich, lieu de passage en frontière, et le port de Duisburg, lieu de déchargement, ainsi que d'une marge commerciale équitable au profit de l'importateur, c'est-à-dire d'un montant forfaitaire couvrant ses frais généraux et son bénéfice. Le prélèvement intracommunautaire est égal à la différence entre le prix de seuil et le prix franco frontière.

En ce qui concerne le cas qui nous occupe ici, c'est un décret allemand du 30 juillet 1962, le 2e décret d'application de la loi portant application du règlement n° 19, qui a fixé le prix de seuil pour la période comprise entre le 1er juillet 1962 et le 30 juin 1963, et cela (nous l'avons déjà mentionné) sans tenir compte de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires, due lors de l'importation. A propos de ce décret, relevons en outre (car ce point est important pour l'argumentation des parties à l'instance au principal) que des prix de seuil plus élevés y ont notamment été prévus pour l'orge de brasserie et pour les céréales de semence. Ce point a été révisé par l'effet des dispositions formelles du règlement n° 122 du 6 août 1962 (JO 1962, p. 2024), par lequel la Commission a décidé que le prix de seuil fixé pour l'orge, à l'exception de l'orge de brasserie, s'appliquerait également à cette orge de brasserie ainsi qu'à l'orge de semence. C'est là, en effet, une possibilité qui est prévue à l'article 4, alinéa 2, du règlement n° 19 dans les termes suivants : « Dans le cas où le prix de seuil n'a pas été fixé dans les conditions prévues [à l'alinéa 1], il est révisé suivant la procédure prévue à l'article 26 ». Et, si la juridiction qui vous a saisis vous a posé sa seconde question, c'est parce qu'en l'espèce, la révision ne s'est pas étendue à la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires. Signalons enfin qu'en raison, semble-t-il, des objections que la Commission a élevées à propos de la perception de cette taxe, un décret pris le 27 décembre 1962 par le ministre fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et de la sylviculture a modifié le prix de seuil allemand, en le réduisant d'un montant de 4 DM correspondant au taux moyen de la taxe en question. Toutefois, cette modification n'a pris effet qu'à compter du 1er janvier 1963, et elle ne s'est dès lors pas appliquée à la période comprise entre le 1er juillet 1962 et le 31 décembre 1962.

C'est sur la base de ces observations que nous allons entreprendre maintenant de

répondre aux questions qui vous ont été soumises.

Première question

Certains arrêts de la Cour, qui sont énumérés à la page 2 du mémoire déposé par la Commission, ayant établi que la perception de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires doit être considérée comme compatible avec les organisations communes des marchés (et, dès lors, cette partie des objections de la demanderesse telles qu'elles avaient été formulées initialement ne devant plus être examinée), la première question que pose le « Finanzgericht » tend à faire déterminer si, dans le cadre du système de prélèvements établi par le règlement n° 19, il y avait lieu *d'imputer* ladite taxe compensatoire. — Si c'est sous cette forme que la question est posée et si sa portée est limitée dans le sens que nous avons indiqué (si, en d'autres termes, on fait abstraction des problèmes supplémentaires qui ont été soulevés à l'audience), il apparaît qu'en principe il n'est pas difficile de dégager la réponse qu'elle comporte. Non seulement, en effet, la juridiction même qui vous a saisis est d'avis qu'il convient de procéder à cette imputation, mais il y a aussi unanimité entre la demanderesse au principal et la Commission pour estimer que tel est le cas. Cette imputation est également pratiquée dans d'autres États membres et le gouvernement fédéral lui-même considère qu'elle doit se faire, ainsi qu'on peut le déduire du décret qu'il a promulgué, en décembre 1962.

Encore que ce point de vue ne puisse s'étayer sur des dispositions expresses spéciales contenues dans le règlement n° 19 ou dans des règlements d'application, il n'en reste pas moins que son exactitude découle nécessairement de l'économie générale de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, et surtout de l'article 4 du règlement n° 19.

A ce propos, la Commission a, tout d'abord, raison de souligner qu'à l'égard du problème qui nous occupe ici, les États membres ne possédaient pas un pouvoir discrétionnaire tel que, les prix indicatifs de base (à partir desquels sont déterminés les prix de seuil) n'étant considérés que comme une limite inférieure, il leur était permis, en partant de ce plancher, de relever les prix du marché, notamment en imposant les produits importés. Admettre le contraire équivaudrait, en effet, à se méprendre sur le rôle des prix indicatifs de base, qui est d'être, notamment dans l'intérêt des consommateurs, un principe stabilisateur sur lequel doivent s'orienter les prix du marché, puisque les considérants du règlement n° 19 précisent bien que ceux-ci doivent se maintenir le plus près possible des prix indicatifs. En soutenant la thèse inexacte que nous dénonçons, on méconnaîtrait aussi le fait que l'organisation des marchés prévoyait une réduction progressive des écarts existant entre les prix indicatifs, et dès lors entre les prix de marché, en vue d'aboutir à la fixation d'un prix indicatif commun à la fin de la période de transition. C'est en vue d'atteindre ces objectifs qu'il a non seulement été décidé de limiter le droit des États membres de fixer des prix d'intervention supérieurs aux prix d'intervention dérivés tels qu'ils sont établis normalement ; mais, en outre, il faut considérer notamment aussi que, loin de constituer des prix nationaux autonomes, les prix indicatifs de base représentaient des chiffres dont la fixation obéissait à des principes communautaires bien précis.

Dès lors que, comme nous l'avons démontré, l'intérêt d'une évolution uniforme des prix conduit à écarter la possibilité d'un pouvoir discrétionnaire des États membres, il apparaît que, pour le surplus, la réponse à la première question doit essentiellement être dégagée à la lumière des principes énoncés à l'article 4 du règlement, aux termes duquel « le prix de seuil est fixé ... par les États membres ... de façon que sur le marché du centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire le prix de vente du produit importé se situe ... au niveau du prix indicatif de base ». Cet objectif ne peut, effectivement, être atteint qu'à condition de tenir compte, non seulement de *certains* éléments du coût de

commercialisation (tels que les frais de transport et la marge bénéficiaire), mais aussi de la taxe compensatoire, qui est exigible lors de chaque importation et constitue dès lors un élément inévitable du coût. Les choses ne pourraient être appréciées différemment que si cette taxe compensatoire pouvait être répercutée séparément sur le commerce de gros. Mais le système allemand de la taxe cumulative à cascade, en vigueur à l'époque, ne le permettait pas et, d'ailleurs, il n'en était pas question, parce que, le prix indicatif de base contenant déjà la charge en amont grevant, au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires, les produits *nationaux*, celle-ci n'était donc pas répercutée séparément sur le commerce de gros. Pour aboutir à l'égalité qui doit exister entre les prix de vente des céréales importées et les prix indicatifs de base, il faut, par conséquent, que le prix d'offre de ces céréales importées, franco Duisburg, premier stade du commerce de gros, contienne déjà la taxe compensatoire ou, en d'autres termes, qu'il soit tenu compte de cette charge fiscale dans le cadre du système de prélèvements.

Relevons au surplus que, contrairement à l'opinion émise par le « Bundesfinanzhof » dans un procès parallèle, la thèse que nous venons d'exposer ne saurait être ébranlée par des arguments tirés de la structure et du texte de certains règlements relatifs à d'autres organisations communes des marchés, et notamment des règles applicables aux produits laitiers et à l'huile d'olive. C'est également la Commission qui nous l'a démontré. En ce qui concerne tout d'abord l'organisation des marchés des produits laitiers qui fait l'objet du règlement n° 13/64 du Conseil (JO du 27 février 1964, p. 549) et dans laquelle, effectivement, l'imputation de la taxe compensatoire est expressément prévue sous la forme d'une déduction du prélèvement, il convient d'observer que, dans ce système, le prix de seuil n'est pas calculé par projection du prix indicatif de base sur le lieu de passage en frontière. Dans cette organisation de marché, en effet, les calculs sont effectués en fonction de certains critères spécifiques (consistant à partir de certains prix spéciaux de référence) et c'est la raison pour laquelle il a fallu prévoir expressément l'imputation de la taxe compensatoire. Il est manifeste, en revanche, qu'il n'était pas nécessaire de la prévoir expressément en ce qui concerne l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, compte tenu du système du règlement n° 19 et des termes de son article 4. — A propos de l'organisation des marchés dans le secteur de l'huile d'olive qui fait l'objet du règlement n° 136/66 du Conseil (JO du 30 septembre 1966, p. 3025), la Commission a été en mesure de relever que, dans le contexte qui nous intéresse actuellement, le prix de seuil qui y est prévu n'est pas comparable aux prix de seuil tels qu'ils sont établis dans l'organisation des marchés des céréales. Sans doute le prix de seuil de l'huile d'olive est-il calculé par projection d'un prix indicatif sur un lieu de passage en frontière ; toutefois, il n'existe pas de prix de seuil nationaux : il n'existe qu'un seul prix pour l'ensemble de la Communauté, le prix de seuil italien. Si celui-ci était diminué de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires effectivement perçue en Italie, le législateur italien aurait la possibilité de déterminer le prix de seuil en modifiant le taux de la taxe. En outre, ce système n'assurerait pas une protection suffisante contre les importations dans les États membres où cette taxe n'est pas perçue. C'est donc pour cette raison que tous les prix de l'huile d'olive sont fixés « *hors taxes* » dans l'organisation des marchés de ce produit. Mais il apparaît du même coup que, pour la question qui nous intéresse, les particularités de l'organisation des marchés dans le secteur de l'huile d'olive ne permettent pas de tirer des conclusions en ce qui concerne l'organisation des marchés des céréales, dont la structure est différente.

Nous pouvons dès lors retenir que, dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, il faut que la taxe compensatoire soit prise en compte lors du calcul du prélèvement ; aussi la

seule question qu'il reste à examiner est-elle de savoir si (comme le croit la demanderesse au principal) c'est le montant *effectif* de cette taxe qu'il y a lieu de déduire, soit du prix de seuil, soit (ce qui revient au même) du prélèvement, ou bien si (et c'est ce que pense la Commission) il faut simplement prendre un montant *forfaitaire* en compte lors de la fixation du prix de seuil. — Disons d'emblée que, sur ce point-là aussi, nous penchons vers la thèse de la Commission. Comme nous l'avons déjà signalé, il semble bien que la question de savoir si une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires devait être perçue ou non ait été laissée à l'appréciation des États membres (et, à cet égard, nous n'avons pas à rechercher actuellement sur la base de quel *prix* cette taxe pouvait être calculée). D'autre part, le pouvoir des États membres ne portait que sur la détermination des prix de seuil (alors que, pour l'aménagement des prélèvements, le système du règlement nº 19 ne leur accordait aucun pouvoir déterminant). Logiquement, il faut donc considérer que c'est dans le seul domaine de la détermination des prix de seuil que les États membres avaient la possibilité d'effectuer un calcul en vue d'aboutir à la déduction nécessaire. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre également l'article 4 du règlement nº 19, qui constitue le siège de la matière pour résoudre le problème qui nous intéresse actuellement. Mais, comme la réglementation du prix de seuil avait manifestement un caractère forfaitaire correspondant aux principes selon lesquels le règlement nº 19 avait aménagé le système des prélèvements, lequel fonctionnait à l'aide de chiffres forfaitaires sans que le prix de revient effectif des produits importés ne joue aucun rôle, il ne fait pas de doute qu'en principe seule une méthode forfaitaire pouvait être envisagée pour prendre en considération tous les frais de commercialisation dont il y avait lieu de tenir compte. Aussi bien importe-t-il peu en fin de compte de savoir si, comme le prétend la demanderesse, la taxe compensatoire a été calculée en fonction de la valeur réelle à l'importation ou si c'est la Commission qui a raison quand elle déclare que (selon des renseignements fournis par l'administration allemande des finances) la taxe compensatoire a été perçue, pour les importations de céréales, sur la base de moyennes forfaitaires.

Il apparaît dès lors qu'il convient de répondre à la première question qu'eu égard au système du règlement nº 19, le prix de seuil national devait être diminué, par un calcul de caractère général, d'un montant qui tienne compte de la taxe compensatoire, et cela de manière à réduire le prélèvement.

Seconde question

Par une question supplémentaire, le « Finanzgericht » vous demande en outre d'établir si la Commission pouvait approuver un calcul du prix de seuil qui n'aurait pas été conforme aux principes fixés à l'article 4 du règlement nº 19 et lui conférer dès lors valeur obligatoire. A cet égard, le tribunal se réfère manifestement au fait que, dans son règlement nº 122 portant révision des prix de seuil allemands, la Commission n'a pas critiqué la non-imputation de la taxe compensatoire et qu'elle ne s'est pas davantage élevée contre le fait que la modification du décret relatif aux prix de seuil intervenue ultérieurement n'a eu effet que pour l'avenir.

Cette question-là non plus n'appelle pas de longs développements, car, encore une fois, il y a accord entre la demanderesse au principal et la Commission, qui estiment toutes deux qu'il convient d'y répondre par la négative. Et cette solution est exacte, ainsi qu'il ressort clairement du système de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales. Cette organisation des marchés reposait, en effet, sur une nette séparation des tâches et des responsabilités. Encore que certaines compétences aient appartenu aux institutions communautaires, il ne fait pas de doute que la fixation des prix de seuil relevait des États membres. L'agrément (« Genehmigung ») de la Commission n'était pas requis ; s'il avait été nécessaire, le système du règlement

indique que le législateur aurait dû le prévoir expressément. A cet égard, les États membres n'avaient donc à se conformer qu'aux critères objectifs énumérés limitativement à l'article 4 du règlement n° 19. Sans doute, si les États ne les respectaient pas, cela pouvait-il donner lieu à une procédure tendant à apporter au plus tôt les rectifications nécessaires, et c'est ici que joue le pouvoir de la Commission de procéder à une révision immédiate. Mais, loin de disposer à cet égard d'une latitude d'appréciation discrétionnaire, la Commission était, elle aussi, liée aux critères objectifs de l'article 4. Il en résulte que si la Commission n'avait pas fait usage de son pouvoir de révision ou si elle en avait fait un usage incomplet ou erroné, cela n'avait pas pour effet de consacrer une fixation du prix de seuil à laquelle les autorités nationales auraient procédé d'une manière non conforme à l'article 4 du règlement n° 19. Porter une autre appréciation équivaudrait non seulement à perdre de vue les difficultés qu'a manifestement connues l'organisation commune des marchés au début de son fonctionnement, mais encore à se résigner à voir restreindre les compétences réservées aux autorités appelées à exercer le contrôle juridictionnel sur la vie de la Communauté.

Il apparaît dès lors que, comme nous venons de le dire, c'est bien par la négative qu'il convient de répondre à la seconde question, ce qui indique que, sur ce point-là aussi, l'opinion émise par le « Bundesfinanzhof » dans un procès parallèle est insoutenable.

Récapitulation

Voici, par conséquent, les réponses que nous vous proposons de donner aux questions dont vous avez été saisis:

1) L'article 4 du règlement n° 19 doit être interprété dans ce sens que, lors de la fixation des prix de seuil, il y avait lieu de déduire du prix indicatif de base un montant forfaitaire équivalant à la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à l'importation.

2) En dépit du pouvoir de réviser les prix de seuil que l'article 4, alinéa 2, du règlement n° 19 reconnaît à la Commission, celle-ci ne pouvait pas agréer, tacitement ou par des actes permettant de déduire que telle était son intention, le calcul erroné suivant lequel avaient été établis des prix de seuil nationaux.