CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 14 DÉCEMBRE 1978

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Les échanges de viande bovine fraîche ou simplement réfrigérée ou congelée, relevant de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier commun, ont été soumis, dès 1971, au régime des montants compensatoires monétaires par règlement de la Commission n° 1014/71.

En revanche, ce système n'avait pas été appliqué aux produits visés à la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier sous l'appellation de: «autres préparations et conserves de viande ou d'abats, contenant de la viande ou des abats de l'espèce bovine», du moins jusqu'à l'intervention du règlement de la Commission n° 3092/76 du 17 décembre 1976.

Ce texte est ainsi rédigé (article 1):

«Pour les produits frais, réfrigérés ou congelés — autres que les produits hachés — qui relèvent de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun et qui ne sont pas classés au chapitre 2 *uniquement en raison de leur assaisonnement simple* (par exemple à l'aide de poivre et de sel) ou en raison de l'addition d'autres substances (huile, légumes, farines, par exemple), les montants compensatoires applicables à ces produits *dans les échanges entre États membres* sont ceux applicables aux produits correspondants non assaisonnés, ni additionnés d'autres substances, relevant de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier commun».

La firme Hans Spitta & Co., de Francfort-sur-le-Main, a passé, le 30 novembre 1976, avec un fournisseur français un contrat d'achat portant au total sur 25 tonnes et demie d'un produit qualifié de «quartiers avant et morceaux de viande bovine assaisonnés de poivre, relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun».

Mais les importations de ce produit en Allemagne fédérale n'ont été réalisées que les 29 décembre 1976 et 7 janvier 1977 respectivement, c'est-à-dire à des dates postérieures à l'entrée en vigueur, le 20 décembre 1976, du règlement précité de la Commission.

Faisant application de ce texte, le bureau principal des douanes de Francfort-Est a perçu, au titre des montants compensatoires exigibles, une somme de 13 655,01 deutschmarks.

Le Finanzgericht de Hesse, saisi par l'entreprise Spitta d'une réclamation contre les avis de recouvrement, vous soumet, à la demande de la requérante au principal, la question préjudicielle suivante:

«Le règlement n° 3092/76 de la Commission est-il nul ou inapplicable:

a) parce que les conditions visées à l'article 1, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 974/71 ne sont pas remplies;

b) parce qu'il n'est pas prévu de réglementation relative aux contrats en cours;

c) parce que cette disposition se limite aux échanges intracommunautaires?»

II — En ce qui concerne, tout d'abord, la validité du règlement en cause au regard des dispositions du règlement de base du Conseil n° 974/71, relatif à la compensation monétaire dans le domaine des échanges de produits agricoles, tel

qu'il a été, à plusieurs reprises, modifié, il convient de rappeler, au premier chef, qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 1, de ce texte la seule condition exigée pour l'institution des montants compensatoires monétaires réside dans le fait que les fluctuations du taux de change de la monnaie, dans les États membres concernés, doivent être supérieures à la limite des fluctuations autorisées par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971, c'est-à-dire aux parités admises par le Fonds monétaire international.

La requérante au principal invoque, à cet égard, le règlement n° 509/73 du Conseil, en date du 22 février 1973, modifiant l'article 1, paragraphe 1, du règlement de base au motif que, dans sa nouvelle rédaction, ce principe ne vaudrait que pour les seuls échanges entre les États membres et les pays tiers et non pas pour les échanges intracommunautaires.

Cette affirmation nous paraît procéder d'une interprétation erronée de ce texte qui impose la perception — ou l'octroi — de montants compensatoires monétaires «dans les échanges avec les États membres et les pays tiers» et qui, par suite, vise *aussi bien* le commerce intracommunautaire que les échanges entre les États membres de la Communauté et les pays tiers.

Il en est de même de l'argument selon lequel l'application à un produit déterminé du système des montants compensatoires monétaires impliquerait une modification préalable des taux de change des monnaies des États concernés.

De telles variations, constatées pendant une période déterminée et à supposer qu'elles soient «représentatives», ont une influence sur le taux des montants compensatoires monétaires ainsi qu'il résulte tant du règlement de base du Conseil que du règlement n° 1380/75 de la Commission déterminant ses modalités d'application, notamment en ce qui concerne la fixation des montants compensatoires monétaires.

Mais la mise en œuvre du régime institué par l'article 1, paragraphe 1, du règlement de base n'est soumise qu'à la seule condition que le taux de change de la monnaie d'un État membre déterminé soit supérieur à la limite de fluctuation autorisée. Cette condition existait en ce qui concerne le deutschmark dès le mois de mai 1971; elle était également remplie, pour le franc français, à partir de décembre 1971.

En décembre 1976, lorsque la Commission prit le règlement incriminé, l'écart de chacune de ces monnaies, la première vers le haut, la seconde vers le bas, par rapport aux parités notifiées, existait toujours, encore que, dans l'intervalle, ait été institué le «serpent monétaire».

III — En second lieu, les montants compensatoires monétaires ne sont perçus ou octroyés, en vertu de l'article 1, paragraphe 3, du règlement de base, que dans le cas où la situation monétaire comporte le risque d'une perturbation dans les échanges de produits agricoles. Selon la Commission, un tel danger de perturbation, reconnu déjà antérieurement pour la viande bovine fraîche, existait également pour la viande bovine simplement assaisonnée, notamment par l'adjonction d'une quantité minime de sel et de poivre.

Or, d'une part, ce produit est soumis à l'organisation commune de marché pour le secteur de la viande bovine; par là même, son prix dépend de celui des produits soumis à intervention.

D'autre part, la Commission soutient qu'un danger de perturbation était, en décembre 1976, démontré par l'augmen-

tation anormale des importations de viande assaisonnée en république fédérale d'Allemagne, notamment en provenance du Royaume-Uni et de l'Irlande au cours du dernier mois de 1976.

Elle s'appuie, à cet égard, sur les statistiques d'importation en Allemagne, pour l'ensemble de l'année 1976, des produits visés à la sous-position tarifaire en cause.

Il ressort, en effet, du tableau qu'elle a communiqué que les importations de ces produits, dans leur ensemble, ont marqué une progression importante, notamment à partir du mois de septembre. Cette constatation vaut pour les importations en provenance de France, qui sont passées d'un niveau moyen de 200 à 300 tonnes dans les premiers mois de l'année considérée à plus de 600 tonnes à partir de septembre pour atteindre 864 tonnes au cours du mois de décembre. Moins significatif est le cas de l'Italie, État pour lequel les exportations des produits en cause à destination de l'Allemagne fédérale se sont maintenues, de mars à novembre, à un niveau variant entre 300 et 400 tonnes, pour atteindre cependant près de 500 tonnes en décembre.

Ce sont effectivement les importations en provenance du Royaume-Uni et de l'Irlande qui marquent, proportionnellement, l'augmentation la plus importante puisque, de quelques tonnes de janvier à septembre, elles se sont développées jusqu'à atteindre 1 167 tonnes en décembre en ce qui concerne le Royaume-Uni et 2 705 tonnes durant le même mois pour l'Irlande.

Mais, Messieurs, ce tableau statistique n'est pas, à lui seul, pleinement démonstratif d'une augmentation anormalement élevée des importations de la viande bovine simplement assaisonnée.

D'abord, parce qu'il porte sur l'ensemble des produits relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 et qu'il n'existe pas, à l'intérieur de cette sous-position, de subdivision qui permette de connaître quelle est la part respective de cette viande assaisonnée et celle des autres préparations et conserves de viande bovine.

Ensuite, parce que les données sur lesquelles s'appuie tout particulièrement la Commission, celles du mois de décembre 1976 ne pouvaient, par hypothèse, être connues au moment de l'adoption du règlement n° 3092/76, pris le 17 décembre.

Telles sont, d'ailleurs, les raisons pour lesquelles votre juge rapporteur a demandé à la Commission de vous fournir des indications plus précises concernant spécifiquement la viande bovine simplement assaisonnée et de communiquer également les statistiques d'importation en République fédérale de ce produit *après* le 20 décembre 1976, date à laquelle les montants compensatoires monétaires ont été perçus, ainsi que les chiffres se rapportant aux deux premiers mois de 1977.

La Commission a, le 16 novembre dernier, apporté une réponse, au moins partielle, à ces questions, mais ces éléments d'information complémentaires, basés sur les rapports de contrôle des autorités douanières allemandes, nous paraissent de nature à éclairer les données du problème.

S'il n'a pas été possible, en effet, d'opérer la ventilation des importations demandée entre les périodes du 1er au 19 décembre 1976 d'une part, du 20 décembre à la fin du même mois d'autre part, les opérateurs économiques procédant généralement à des déclarations en douane mensuelles, il ressort du tableau communiqué, relatif *exclusivement* aux importations en Allemagne fédérale de *viande assaisonnée* en provenance de certains autres États membres pour les mois d'octobre 1976 à janvier 1977 inclu-

sivement, que, pendant les trois derniers mois de 1976, ces importations, particulièrement en provenance d'Irlande et du Royaume-Uni, ont connu un essor inhabituel, à la fois très rapide et très important.

En ce qui concerne l'Irlande, le tonnage des importations de ce produit, limité à 335 tonnes en octobre, se serait élevé à 1 077 tonnes en novembre et à 1 899 tonnes en décembre. Pour le Royaume-Uni, la progression est moins importante: 321 tonnes en novembre et 496 tonnes en décembre.

En revanche, pour le mois de janvier 1977, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du règlement n° 3092/76, on note un brutal fléchissement de ces importations: 337 tonnes en provenance d'Irlande, aucune en provenance du Royaume-Uni. Il ne fait pas de doute, à nos yeux, que cette situation a été la conséquence de la mise en œuvre des montants compensatoires monétaires.

Le requérant au principal conteste ces données statistiques, qu'il tient pour matériellement inexactes. Il se fonde, essentiellement, sur le fait que les mêmes rapports de contrôle à l'importation, établis par les autorités douanières, sont adressés tant à l'Office statistique fédéral qu'à l'Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles. Ainsi, il ne saurait y avoir de divergences entre les informations reçues par ces deux organismes.

En second lieu, la firme Spitta relève une contradiction flagrante entre les données statistiques globales relatives aux importations en provenance d'Irlande et couvrant l'ensemble des produits relevant de la sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1, pour novembre 1976, soit 916 tonnes, et les chiffres indiqués par la Commission dans ses récentes informations, soit 1 077 tonnes pour la seule viande assaisonnée, qui ne constitue pourtant qu'un élément partiel de cette sous-position.

Enfin, elle doute que la Commission ait pu disposer de statistiques spécifiquement applicables à la viande simplement assaisonnée, parce que les données chiffrées émanant tant de l'Office fédéral des statistiques que de l'Office pour l'organisation des marchés agricoles ne se rapportent qu'à l'ensemble des produits relevant de la sous-position tarifaire susmentionnée.

Toutefois, la requérante au principal admet, ce qui nous paraît contradictoire avec ses allégations, que «la tendance dont la Commission ne cesse de se prévaloir», c'est-à-dire l'augmentation importante des importations en République fédérale de viande assaisonnée était «déjà évidente en novembre 1976» et qu'il eût été, dès lors, convenable de prendre, dès cette époque, une mesure assortie d'un délai transitoire en faveur des contrats conclus à court terme.

Dès lors, en dépit des contestations de la firme Spitta, nous inclinons, Messieurs, à retenir l'argumentation de la Commission et à admettre qu'une perturbation non négligeable dans certains échanges intracommunautaires du produit en cause était amorcée, particulièrement depuis novembre 1976.

Nous ne pensons donc pas que la Commission se soit fondée sur des faits matériellement inexacts, ni qu'elle ait outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont elle dispose en ce domaine.

IV — Nous en venons donc à présent à la question relative à l'absence, dans le règlement incriminé, de tout régime provisoire applicable aux contrats en cours lors de son entrée en vigueur.

En premier lieu, il importe peu que le contrat en cause ait été exécuté à court terme, soit en quelques semaines, selon les dires de la requérante au principal, et qu'il ait été conclu le 30 novembre 1976,

c'est-à-dire avant la publication du règlement n° 3092/76.

Ce qui est déterminant, en l'espèce, c'est que les importations aient été matériellement effectuées *après* l'entrée en vigueur de ce texte, fait qui n'est pas contesté.

Or, ce règlement était, à compter du 20 décembre, applicable de plano à toutes les opérations qui entrent dans son champ d'application, sans en excepter celles qui dérivaient de contrats antérieurement conclus.

La firme Spitta affirme que son contrat n'était pas susceptible de résiliation, d'abord parce que la préparation des lots de viande bovine assaisonnée qu'elle avait achetés le 30 novembre 1976 était déjà réalisée par son fournisseur lors de l'entrée en vigueur du règlement, ensuite parce que cette viande avait, en fait, déjà été revendue.

Mais, Messieurs, le caractère non résiliable d'un tel contrat ne vaut, indépendamment des obligations de droit privé souscrites par l'acheteur, que dans la mesure où celui-ci s'est également engagé à. l'égard de l'administration à mener à son terme l'opération amorcée.

En ce sens, nous citons la jurisprudence de la Cour, telle qu'elle ressort notamment des arrêts du 14 février 1978 (affaire 68/77, Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft/Commission — attendu n° 8, Recueil p. 369) et du 27 avril 1978 (affaire 90/77, Stimming/Commission, Recueil p. 995).

Or, tout comme dans l'affaire IFG, le régime d'importation existant en l'espèce «n'exigeait ni d'autorisation préalable, ni d'engagement définitif de l'intéressé vis-à-vis des autorités chargées de la question de l'organisation des marchés en cause».

En second lieu, la mesure prise par la Commission n'était pas imprévisible pour les opérateurs concernés et, dès lors, pour la requérante. L'extension des montants compensatoires monétaires à la viande bovine simplement assaisonnée n'a pu porter atteinte à la confiance légitime des intéressés dans le maintien du régime antérieur de non-application de ces montants. Dans l'arrêt du 15 février 1978 (affaire 96/77, Bauche, Recueil p. 383), la Cour a clairement exprimé, reprenant textuellement l'attendu n° 39 de l'arrêt CNTA du 15 mai 1975 (Recueil 1975, p. 548) que:

«les conditions régissant l'application et la suppression du régime des montants compensatoires dans un secteur déterminé ne tiennent pas compte des situations individuelles des opérateurs et ne leur offrent pas de garantie d'une application continue du régime».

Or, la requérante ne pouvait pas ne pas avoir conscience que les importations de viande bovine simplement assaisonnée, produit qui ne diffère pas sensiblement de la viande fraîche, permettaient, en réalité, d'échapper à la perception des montants compensatoires applicables à cette viande fraîche ou simplement réfrigérée ou congelée.

Enfin, la requérante, négociant dans le commerce international de la viande, ne pouvait ignorer non plus que les produits en cause représentent, comme nous l'avons dit dans nos conclusions sur l'affaire Stimming, susmentionnée, un «secteur sensible».

Dans les échanges avec les pays tiers, la Commission avait d'ailleurs agi de telle sorte qu'en dépit des facultés ouvertes aux opérateurs par le libellé de cette sous-position et utilisées pour enfreindre les impératifs de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, cette viande assaisonnée de poivre et de sel ou «préparée» par adjonction d'autres substances soit traitée dans les mêmes conditions que la viande fraîche.

Dans ces conditions, tout opérateur économique spécialisé, avisé et prudent — ce qui est, sans nul doute, le cas de la firme Spitta — devait s'attendre à ce que cette même égalité de traitement entre viande bovine simplement assaisonnée et viande fraîche soit réalisée également en ce qui concerne le régime des montants compensatoires dans les échanges intracommunautaires.

Il convient d'ajouter que la «préparation» de cette viande assaisonnée peut être réalisée dans un délai très court, ce qui est confirmé d'ailleurs par la requérante elle-même lorsqu'elle invoque la brièveté d'exécution du contrat passé avec son fournisseur.

Dans ces conditions, reporter la mise en vigueur du règlement n° 3092/76 à une date plus éloignée ou prévoir une période transitoire de quelque durée n'aurait pu que porter atteinte à l'efficacité de la mesure prise dans l'intérêt général du bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur en cause. En effet, une telle manière de procéder aurait constitué, pour les opérateurs économiques, une incitation à importer, avant l'entrée en vigueur effective du règlement, des quantités importantes de viande assaisonnée.

V — Il nous reste à nous prononcer brièvement sur la limitation du règlement incriminé au seul commerce intracommunautaire.

Là encore, nous estimons fondée la thèse de la Commission. En effet, depuis l'entrée en vigueur, le 1er septembre 1975, du règlement de la Commission n° 2033/75 étendant les mesures de sauvegarde (régime EXIM) notamment aux viandes bovines assaisonnées (article 1, paragraphe 4), ces produits n'intervenaient pratiquement plus dans les échanges avec les pays tiers, ainsi qu'il ressort, notamment, de votre arrêt IFG (affaire 68/77) déjà cité.

En l'absence, par voie de conséquence, de risque de perturbation dans ces échanges extracommunautaires, il n'était pas nécessaire de recourir à l'imposition de montants compensatoires monétaires. En d'autres termes, la situation était entièrement différente de celle qui s'est présentée à la fin de l'année 1976 pour les échanges entre États membres. Il n'y a donc aucune violation de l'interdiction de discrimination fondée sur l'article 40, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité CEE.

Nous concluons à ce que vous disiez pour droit que l'examen de la question posée par le Finanzgericht de Hesse n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 3092/76 de la Commission, relatif à l'application de montants compensatoires monétaires à certains produits du secteur de la viande bovine.