CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 19 janvier 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le fromage de cheddar importé de Nouvelle-Zélande dans un État membre de la Communauté et immédiatement réexporté vers d'autres États membres peut-il faire l'objet de montants compensatoires monétaires positifs à l'exportation alors même qu'il n'est pas soumis, lors de son importation initiale, à des montants compensatoires monétaires négatifs ou à un régime de prix minimal? Telle est, en substance, la question que vous pose le Finanzgericht Hamburg.

2. Filiale d'une société néo-zélandaise, la société allemande General Milk Products GmbH (ci-après « société ») commercialise dans la Communauté des produits laitiers, notamment du fromage, fabriqués par sa société mère. Si l'ensemble de la marchandise est importée par le port de Hambourg — où elle est déclarée en totalité pour être mise en libre pratique en Allemagne — une partie est réexportée vers d'autres États européens, notamment le Danemark et la France.

3. Quant aux montants compensatoires monétaires applicables, ces opérations ont été soumises à deux régimes successifs.

4. Dans un premier temps, à la suite de l'arrangement de disciplines concertées entre la Nouvelle-Zélande et la Communauté concernant les fromages, approuvé par la décision 80/272/CEE du Conseil, du 10 décembre 1979 [1], l'importation dans la Communauté de cheddar en provenance de cet État tiers est soumise à un régime de prix minimal relevant du règlement (CEE) n° 2915/79 du Conseil, du 18 décembre 1979 [2], modifié par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1463/82 du Conseil du 27 mai 1982 [3]. L'article 9 modifié du règlement n° 2915/79 subordonne l'importation de cheddar au respect de la *valeur franco frontière* et au paiement d'un prélèvement. Aucun montant compensatoire monétaire n'est appliqué à l'importation conformément à l'article 8 du règlement (CEE) n° 1767/82 de la Commission du 1er juillet 1982 [4] et à la note 12 en bas de page de la partie 5 de l'annexe I du règlement (CEE) n° 900/84 de la Commission du 31 mars 1984 [5] (ci-après « note 12 »). Des lots réexportés vers des États membres de la

* Langue originale: le français.

1 — Décision concernant la conclusion des accords bilatéraux résultant des négociations commerciales 1973-1979 (JO 1980, L 71, p. 129). Voir spécialement annexe 3 du constat d'accord, p. 149.

2 — Règlement déterminant les groupes de produits et les dispositions spéciales relatives au calcul des prélèvements dans le secteur du lait et des produits laitiers et modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 329, p. 1).

3 — Règlement modifiant le règlement (CEE) n° 2915/79 en ce qui concerne les conditions d'admission de certains fromages dans certaines positions tarifaires, ainsi que le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 159, p. 1).

4 — Règlement établissant les modalités d'application des prélèvements spécifiques à l'importation pour certains produits laitiers (JO L 196, p. 1).

5 — Règlement fixant les montants compensatoires monétaires ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application (JO L 92, p. 2).

Communauté peuvent bénéficier de montants compensatoires monétaires positifs par application de l'article 1er du règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 [6], en liaison avec l'article 1er du règlement n° 900/84.

5. Dans un second temps, le régime du prix minimal est *suspendu*, avec effet au 16 décembre 1984, par l'article 1er du règlement (CEE) n° 3340/84 du Conseil du 28 novembre 1984 [7], modifiant à nouveau l'article 9, paragraphe 1, et les lettres e) et f) de l'annexe II du règlement n° 2915/79, à la suite d'un nouvel accord survenu entre la Communauté et la Nouvelle-Zélande [8]. Toute référence à une valeur franco frontière minimale est supprimée. Sous ce nouveau régime, l'importation de cheddar continue à n'être soumise à l'application d'aucun montant compensatoire monétaire [9] à l'entrée dans la Communauté.

6. Le 18 décembre 1984, la société fait dédouaner par le Hauptzollamt Hamburg-Ericus un lot de cheddar pour son utilisation en franchise et le réexporte immédiatement pour partie vers le Danemark et pour partie vers la France.

7. Se fondant sur la note 12, modifiée par le règlement (CEE) n° 3522/84 de la Commission [10], la société demande au Hauptzollamt l'application de montants compensatoires pour les lots exportés d'Allemagne, ce qui lui est refusé.

8. La société conteste cette décision devant le Finanzgericht Hamburg. Elle soutient qu'aucune disposition de la réglementation ne restreint l'application des montants compensatoires à l'exportation aux produits originaires du pays d'exportation ou aux produits importés dans l'État membre exportateur et soumis à des montants compensatoires ou à un régime de prix minimal. Elle fait valoir que l'article 16, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1371/81 de la Commission, du 19 mai 1981 [11], exige seulement que les produits aient quitté le territoire de l'État membre exportateur [12].

9. Par sa question préjudicielle, le juge a quo vous interroge sur le point de savoir si les dispositions combinées des règlements nos 900/84 et 1371/81 doivent être interprétées en ce sens que lorsque du fromage de cheddar néo-zélandais est importé dans un État membre sans être soumis à des montants compensatoires monétaires négatifs ou à un régime de prix minimal, il n'y a pas lieu d'appliquer des montants compensatoires monétaires positifs au moment de la réexportation de ce produit vers un autre État membre de la Communauté [13].

6 — Règlement relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1).

7 — Règlement modifiant le règlement (CEE) n° 2915/79 en ce qui concerne la mise en œuvre d'un nouveau régime à l'importation de certains fromages en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande (JO L 312, p. 5).

8 — Voir la décision 84/561/CEE du Conseil, du 22 novembre 1984, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande modifiant l'arrangement de disciplines concertées entre la Nouvelle-Zélande et la Communauté concernant les fromages (JO L 308, p. 59), et le deuxième considérant du règlement n° 3340/84, précité.

9 — Par application de la note 12, modifiée par le règlement (CEE) n° 3522/84 de la Commission, du 14 décembre 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 900/84 en ce qui concerne la non-application des montants compensatoires monétaires pour certains fromages importés en provenance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (JO L 328, p. 18).

10 — Voir références ci-dessus note 9.

11 — Règlement portant modalités d'application administrative des montants compensatoires monétaires (JO L 138, p. 8).

12 — Décision du juge a quo p. 3 et 4 de la traduction française.

13 — Voir décision du juge a quo, p. 2 de la traduction française.

10. On le sait, les montants compensatoires monétaires visent à sauvegarder le principe des prix institutionnels garantis, dans une Communauté qui ne connaît ni taux de change fixes ni union monétaire, par un mécanisme écartant en pratique le risque de change [14]. Ils opèrent dans le cadre de la politique agricole commune.

11. Celle-ci a pour objectif de stabiliser le revenu des agriculteurs en prévoyant, pour un grand nombre de produits agricoles, des organisations communes de marchés avec des prix garantis, fixés dans une unité monétaire commune, l'unité de compte. Ces prix sont convertis en monnaie nationale grâce à un taux de conversion dit « taux vert ». Par définition, les prix garantis ne peuvent varier chaque semaine en fonction de la fluctuation de la monnaie. Or, entre deux campagnes agricoles, les prix fixés dans chaque monnaie nationale ont pu varier du fait de la dépréciation ou de la réévaluation de la monnaie.

12. Les montants compensatoires ont précisément pour but de compenser les différences de prix à l'exportation et à l'importation résultant des écarts monétaires entre le cours vert, dans lequel sont fixés les prix, et le cours sur le marché de la monnaie considérée. Neutralisant les perturbations causées sur les marchés des produits agricoles par les variations des monnaies nationales, les montants compensatoires permettent de garantir le prix unique [15].

13. Les montants compensatoires sont positifs ou négatifs. Ils sont positifs lorsqu'ils compensent un niveau de prix national supérieur au niveau commun et négatifs dans le cas contraire [16]. Les montants positifs sont perçus à l'importation et octroyés à l'exportation, à l'instar des prélèvements et restitutions. A l'inverse, les montants négatifs sont perçus à l'exportation et octroyés à l'importation [17].

14. Si le fromage de cheddar n'a pas de prix d'intervention dans la Communauté, il pourrait néanmoins être soumis à l'application des montants compensatoires monétaires en tant que produit dérivé d'un produit sujet à prix d'intervention (le lait).

15. Nous l'avons vu, ce produit était soumis, dans un premier temps, au régime du prix minimal ayant pour effet de rapprocher ou d'aligner son prix à l'importation sur les prix communautaires.

16. Le prix minimal étant exprimé en écus, il n'était pas nécessaire d'appliquer des montants compensatoires monétaires pour l'importation du produit en cause [18].

17. En cas de réexportation vers un autre État membre en revanche, il était nécessaire d'appliquer des montants compensatoires monétaires en cas de différence entre le cours du marché et le cours vert des

14 — Voir arrêt du 14 mai 1975, CNTA/Commission (74/74, Rec. p. 533, point 41).

15 — Voir, par exemple, arrêt du 15 octobre 1980, Providence Agricole de la Champagne/ONIC (4/79, Rec. p. 2823, point 22).

16 — Voir article 2 du règlement (CEE) n° 1677/85 du Conseil, du 11 juin 1985, relatif aux montants compensatoires monétaires dans le secteur agricole (JO L 164, p. 6). Voir également Barthelemy et Heine: Les montants compensatoires monétaires et leur démantèlement, *Cahiers de droit européen*, 1987, p. 397-434.

17 — Article 1er du règlement (CEE) n° 1371/81, précité.

18 — Voir deuxième considérant du règlement (CEE) n° 3014/79 de la Commission, du 27 décembre 1979, modifiant le règlement (CEE) n° 2140/79 en ce qui concerne certains montants compensatoires monétaires dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 337, p. 73).

monnaies en cause. Ainsi était-il justifié qu'en cas de réexportation vers un pays de la Communauté à monnaie plus faible ce produit fasse l'objet de montants positifs octroyés à l'exportation afin de rendre possible sa commercialisation dans des États membres dont la monnaie était, à l'époque, dépréciée par rapport à celle de l'État d'origine.

18. Qu'en est-il lorsque la marchandise importée dans la Communauté n'est plus soumise à prix minimal?

19. Là encore, il n'est pas nécessaire d'appliquer un montant compensatoire monétaire aux importations d'un pays tiers. Les prix formés librement sont automatiquement convertis dans la monnaie du pays d'importation au taux du marché, sans qu'il y ait de risque de change né de l'application du taux vert.

20. Un montant positif octroyé à l'exportation, alors que le produit n'a pas été, lors de son introduction dans la Communauté, soumis à la politique monétaire des organisations communes de marché, ne s'analyse-t-il pas en une *prime* sans contrepartie, bref en un cadeau fait à l'exportateur, le produit n'ayant jamais été soumis aux conditions du marché communautaire?

21. L'examen de la ratio legis est ici éclairant: l'absence tant de prix minimal que de montant compensatoire monétaire lors de l'importation dans la Communauté semble, a priori, devoir exclure tout droit à octroi de montants compensatoires monétaires lors de la réexportation dans un autre État membre.

22. L'avocat général M. Warner relevait ainsi, dans l'affaire Lesieur Cotelle[19], que

« ... la jurisprudence de la Cour démontre amplement que les montants compensatoires monétaires ne peuvent être appliqués que lorsqu'ils sont nécessaires pour éviter toute perturbation du fonctionnement de l'organisation commune du marché des produits en question, que la Commission est tenue de les supprimer lorsqu'il est acquis que la situation du marché les rend superflus à cette fin, et que la Commission dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation »[20].

23. La suspension du régime minimal à compter du 16 décembre 1984 a-t-elle été accompagnée de celle des montants compensatoires à l'exportation?

24. Dans une matière aussi technique et complexe que celle des montants compensatoires monétaires, le principe de la sécurité juridique exige que les textes se suffisent à eux-mêmes et que les droits et obligations des opérateurs économiques ressortent de la lettre même de la réglementation sur laquelle ils doivent pouvoir s'appuyer.

25. Appliquant ce principe en la matière, vous avez jugé dans l'arrêt du 22 février 1989, Commission/France et Royaume-Uni[21]:

« Selon la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 9 juillet 1981, Gondrand, 169/80,

19 — Arrêt du 17 mars 1976 (67/75 à 85/75, Rec. p. 391); conclusions, Rec. p. 412.

20 — Rec. p. 418.

21 — (92/87 et 93/87, Rec. p. 405).

Rec. p. 1931), le principe de sécurité juridique exige qu'une réglementation imposant des charges au contribuable soit claire et précise, afin qu'il puisse connaître sans ambiguïté ses droits et obligations et prendre ses dispositions en conséquence » [22].

26. La réglementation en matière de montants compensatoires monétaires appliqués au fromage de cheddar importé de Nouvelle-Zélande a-t-elle clairement suspendu l'octroi de ces montants lors de la réexportation du produit en cause à compter du jour où il n'était plus soumis au régime du prix minimal, sachant que les montants à l'importation étaient, d'ores et déjà, inapplicables?

27. L'octroi de montants compensatoires à la réexportation de fromage de cheddar est fondé sur l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1371/81, aux termes duquel des montants sont appliqués aux produits importés ou exportés, pour autant que d'autres dispositions réglementaires n'excluent pas un tel octroi.

28. Relevons-le d'emblée, aucun texte applicable au produit en question ne prévoit une telle exclusion.

29. La version initiale de la note 12 prévoit qu'aucun montant compensatoire monétaire n'est applicable à certains fromages *importés*, que ceux-ci soient soumis au régime du prix minimal [23] ou qu'ils en soient exclus [24].

30. De même, les règlements antérieurs n'évoquent l'exclusion des montants compensatoires monétaires que pour les fromages *importés* [25].

31. La note 12, dans la version issue de l'article 1er du règlement n° 3522/84, dispose que:

« Aucun montant compensatoire monétaire n'est applicable aux fromages importés sous les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, à l'article 9, paragraphe 1, ainsi qu'aux articles 10 et 11 du règlement (CEE) n° 2915/79 (modifié) pour autant qu'une valeur franco frontière applicable lorsqu'elle est prévue pour le fromage en cause, est respectée, ou si les prix pratiqués à l'importation ne sont pas inférieurs aux montants visés à l'article 11, paragraphe 1, dudit règlement pour le fromage en question; aucun montant compensatoire monétaire n'est applicable non plus aux fromages visés à l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 2, dudit règlement pour autant qu'il s'agit de produits figurant aux points e), f) et r) de l'annexe II dudit règlement s'il est établi que les produits correspondent à la désignation y figurant » [26].

32. La première moitié de la phrase concerne notamment des produits importés moyennant une valeur franco frontière minimale. Elle exclut les montants compensatoires monétaires pour les fromages *importés*. Seule la seconde moitié de la phrase concerne le cheddar de Nouvelle-Zélande importé sans être soumis

22 — Point 22.

23 — Première partie de la phrase.

24 — Voir point r) de l'annexe II du règlement (CEE) n° 2915/79, ajouté par le règlement (CEE) n° 3042/82 du Conseil, du 15 novembre 1982, modifiant le règlement (CEE) n° 2915/79 en ce qui concerne l'application d'un prélèvement réduit à certains fromages (JO L 322, p. 1).

25 — Voir notamment la note en bas de page 13 du règlement (CEE) n° 2140/79 de la Commission du 28 septembre 1979 (JO L 247, p. 1) dans la version du règlement (CEE) n° 3014/79, précité, et la réponse de la Commission à la deuxième question posée par la Cour.

26 — Le cheddar est visé aux points e) et f) de cette annexe II.

au régime du prix minimal. Elle ne précise pas si l'exclusion des montants compensatoires monétaires ne vise que l'*importation* des fromages ou si elle concerne également leur *réexportation* vers un autre État membre.

33. Nous considérons, comme la Commission, que la note 12, dans cette rédaction, exclut l'application de montants compensatoires monétaires aux produits *importés d'un État tiers* mais qu'elle n'interdit pas que de tels montants soient applicables à la *réexportation* de ce produit dans un autre État membre.

34. En effet, la première moitié de la phrase concerne les produits soumis à un régime de prix minimal et prévoit qu'aucun montant compensatoire monétaire n'est appliqué pour autant que la valeur franco frontière soit respectée. Une telle valeur n'existe que pour les importations en provenance de pays tiers.

35. Compte tenu de la suspension du prix minimal, la seconde moitié de la phrase, qui vise notamment le cheddar, ne fait pas référence à la valeur franco frontière. Elle renvoie à la dénomination de cheddar figurant aux points e) et f) de l'annexe II qui mentionnent l'existence d'un contingent tarifaire annuel qui ne peut concerner que des importations en provenance de pays tiers.

36. En outre, la notion de montant compensatoire monétaire ne saurait être interprétée différemment dans la première et la seconde moitié d'une même phrase.

37. Enfin, il résulte du deuxième considérant du règlement n° 3522/84 que les modifications de la note 12 visent à tenir compte de la nouvelle situation créée par la suspension des prix minimaux pour le cheddar en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Cela explique que la référence à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2915/79, dans la mesure où il concerne le cheddar, a été transférée de la première à la deuxième partie de la note en bas de page, pour tenir compte de la suspension du régime de prix minimal, sans pour autant modifier le régime des montants compensatoires monétaires, notamment en cas de réexportation.

38. La suspension du prix minimal à l'importation n'a donc pas fait naître de régime différent en ce qui concerne les montants compensatoires monétaires: elle n'a notamment pas entraîné l'impossibilité de percevoir des montants compensatoires lors de la réexportation. La réglementation ne fait pas dépendre l'application de montants compensatoires à l'exportation de l'existence d'un régime de prix minimal ou de montants compensatoires monétaires à l'importation.

39. Par ailleurs, l'article 8 du règlement n° 1767/82 prévoit expressément qu'« aucun montant compensatoire monétaire n'est appliqué lors de la mise en libre pratique des produits visés à l'annexe I, sous a), b), d), e), f), g), i), k), l) et m) »[27].

40. L'expression « mise en libre pratique » doit être ici interprétée comme visant spécifiquement et restrictivement l'importation en provenance d'un pays tiers si l'on tient

27 — Le cheddar provenant d'Australie et de Nouvelle-Zélande figure à cette annexe sous e) et f).

compte de l'article 10, paragraphe 1, du traité et de l'article 1er, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1371/81.

41. Il est à noter que l'article 8, précité, a été modifié par l'article 1er du règlement (CEE) n° 611/88 [28] qui prévoit que, dans le cas où certains produits, après avoir été mis en libre pratique dans l'État membre importateur, sont expédiés vers un autre État membre ou réexportés, aucun montant compensatoire monétaire n'est applicable. Or le cheddar de Nouvelle-Zélande ne fait pas partie des produits visés.

42. Il s'ensuit qu'aucune disposition réglementaire ne permet d'exclure l'octroi de montants compensatoires monétaires lors de la réexportation dans un État membre de fromage de cheddar importé de Nouvelle-Zélande dans la Communauté. Aucune disposition expresse ne permettait donc aux opérateurs économiques de considérer que les montants compensatoires monétaires cesseraient d'être exigibles en cas de réexportation.

43. Ceux-ci sont donc applicables, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1371/81, dès lors que les conditions posées par ce texte sont remplies. S'il est prouvé que le produit a quitté le territoire de l'État membre exportateur, le montant compensatoire monétaire peut être dû [29].

28 — Règlement du 4 mars 1988 de la Commission modifiant les règlements (CEE) n° 1767/82 et (CEE) n° 3938/87 en ce qui concerne la non-application des montants compensatoires monétaires pour certains fromages importés sous des conditions spéciales (JO L 60, p. 19).

29 — Article 16, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/81.

44. Une dernière observation. La solution est-elle la même lorsque la marchandise n'a été importée dans le premier État membre que pour être immédiatement réexportée vers un autre État membre, sans commercialisation effective dans le premier État?

45. Dans l'affaire Töpfer [30], du blé avait été chargé au Danemark afin d'être livré en République fédérale d'Allemagne. En cours de route, l'exportateur avait prévu une halte en Grande-Bretagne, dans le seul but de toucher le montant compensatoire monétaire adhésion, les prix pratiqués dans ce nouvel État membre étant moins élevés. Vous avez jugé que

« ... l'exportateur qui expédie dans un nouvel État membre des produits agricoles, à partir d'un État membre appliquant des prix plus élevés, ne peut prétendre au paiement de montants compensatoires adhésion si l'accomplissement des formalités douanières, dans l'État membre déclaré aux autorités compétentes de l'État membre d'exportation comme étant celui de destination, n'est pas suivi de la *mise en commerce effective* de ces produits sur le marché de ce dernier État » [31].

46. A première vue — ce point relevant au demeurant de l'appréciation du juge a quo — aucun élément du dossier ne paraît établir que la mise en libre pratique en Allemagne ait été purement fictive, dans le seul but de pouvoir bénéficier de montants compensatoires monétaires positifs lors de la réexportation.

30 — Arrêt du 27 octobre 1981 (250/80, Rec. p. 2465).

31 — Point 18, souligné par nous.

47. Ainsi que le relève le juge de renvoi[32], l'application de montants compensatoires monétaires positifs à l'exportation ne pourrait être exclue que s'il était prouvé que l'exportateur avait entendu abuser du système des montants compensatoires monétaires, ce qui ne serait nullement démontré.

48. Nous vous proposons, par conséquent, de dire pour droit:

« Les dispositions combinées du règlement (CEE) n° 1371/81 et du règlement (CEE) n° 900/84, modifié par le règlement (CEE) n° 3522/84, doivent être interprétées en ce sens que des montants compensatoires monétaires positifs peuvent être appliqués à la réexportation, dans un État membre, de fromage de cheddar, importé de Nouvelle-Zélande dans un autre État membre, même lorsque ni un montant compensatoire négatif ni un régime de prix minimal n'ont été appliqués lors de l'importation dans ce dernier État, sauf s'il venait à être établi que la mise en libre pratique de la marchandise dans cet État aurait eu lieu de manière fictive, dans le seul but de bénéficier de manière abusive de la réglementation susvisée. »

32 — Décision du juge a quo, p. 7 de la traduction française.