CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 23 septembre 1999 *

1. Par requête présentée au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), la Commission invite la Cour à constater le manquement par la République fédérale d'Allemagne (ci-après la «RFA») aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et du règlement (CEE) n° 2252/90 de la Commission, du 31 juillet 1990, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2060/90 du Conseil relatif aux mesures transitoires pour les échanges avec la République démocratique allemande [ci-après la «RDA»] dans le secteur de l'agriculture et de la pêche [1].

En particulier, la Commission reproche à la RFA d'avoir prématurément supprimé les contrôles douaniers à la frontière avec la RDA et de ne pas avoir perçu de prélèvement à l'importation d'un lot de beurre en provenance de ce pays.

Le cadre réglementaire

2. À l'époque des faits, les échanges commerciaux entre la RDA et la RFA étaient régis par le Staatsvertrag (traité d'État sur l'union économique, monétaire et sociale) du 18 mai 1990, entré en vigueur préalablement à l'unification politique entre les deux Allemagnes, qui date du 3 octobre de la même année. En vertu de ce traité, la RDA s'est engagée à introduire les règles de base d'une économie de marché. Les échanges avec la RFA, en ce qui concerne les marchandises produites en RDA, étaient traités comme des échanges au niveau interrégional. S'agissant des rapports avec la Communauté, la RDA a assuré le libre accès aux marchandises communautaires à partir du 1er juillet 1990, sous condition de réciprocité. Les procédures douanières, dans les rapports avec les pays tiers, étaient identiques à celles appliquées par la RFA. La RDA s'engageait en outre à appliquer progressivement le régime douanier communautaire et à adopter le tarif douanier commun. Dans le secteur agricole, elle s'engageait à introduire un système de soutien des prix et de protection externe analogue à celui de la politique agricole commune.

3. En ce qui concerne le régime communautaire, il convient d'observer avant tout que, en vertu des articles 1er, point c), et 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968,

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 203, p. 61.

portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers [2], l'importation du beurre dans le territoire de la Communauté donne lieu à la perception d'un prélèvement. Ladite perception a toutefois été suspendue, sous certaines conditions que nous rappellerons ci-après, pour les importations de RDA. Quelques règlements que le Conseil et la Commission ont adoptés en juillet 1990 en vue de régir la période transitoire précédant l'union entre la RDA et la RFA et, en conséquence, l'application complète du droit communautaire dans les Länder qui faisaient auparavant partie du territoire de la RDA présentent une pertinence à cet égard.

4. Il s'agit en premier lieu du règlement (CEE) n° 1794/90 du Conseil, du 28 juin 1990, relatif aux mesures transitoires pour les échanges avec la République démocratique allemande. [3] Les premier et troisième considérants de ce règlement sont respectivement libellés comme suit:

«considérant que la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont conclu un traité (Staatsvertrag) qui comporte l'instauration immédiate d'une union monétaire, ainsi que l'intégration progressive de la République démocratique allemande dans le système économique et social de la République fédérale d'Allemagne et dans l'ordre juridique de la Communauté en amont de l'unification formelle des deux Allemagnes»;

«considérant que, pendant la période précédant l'unification, la réglementation des échanges entre la République démocratique allemande, d'une part, et la République fédérale d'Allemagne et les autres États membres de la Communauté, d'autre part, devrait être orientée vers le libre accès des produits communautaires en République démocratique allemande ainsi que vers un accès équivalent des produits de cette dernière à la Communauté».

5. L'article 1er du même règlement dispose, dans son premier alinéa, que, «Dans la mesure où la Commission constate, selon la procédure prévue à l'article 4, que les conditions figurant à l'article 2 sont réunies, l'application des droits de douane... est suspendue... dans les échanges de la Communauté avec la République démocratique allemande».

La première phrase du troisième alinéa du même article précise toutefois que «Le présent règlement ne s'applique pas aux produits agricoles visés à l'annexe II du traité». La liste reprise dans cette annexe reprend, au chapitre 4, le lait et les produits laitiers, donc également le produit de l'importation duquel il s'agit en l'espèce.

2 — JO L 148, p. 13.
3 — JO L 166, p. 1.

L'article 2 du règlement n° 1794/90 habilitait la Commission à prendre les mesures d'exécution dans la mesure où la RDA, d'une part, «introduit, dans ses échanges avec les pays tiers, le tarif douanier commun... ou, notamment dans les cas prévus au paragraphe 2, des mesures garantissant que les dispositions prévues par la Communauté à l'égard des pays tiers ne sont pas contournées» et, d'autre part, «prend, ou est sur le point de prendre, des mesures garantissant le libre accès aux marchandises communautaires».

6. Sur la base des règles que nous venons de citer, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 1795/90, du 29 juin 1990, portant modalités d'application du règlement n° 1794/90 [4]. Étant donné que, pour les produits ne relevant pas du secteur agricole, «les conditions énoncées à l'article 2 du règlement [n° 1794/90] sont réunies» (troisième considérant), l'article 2 du règlement n° 1795/90 prévoit ce qui suit:

«1. Le régime du transit communautaire s'applique à la circulation des marchandises entre la Communauté et la République démocratique allemande.

2. Pour l'application de ce régime, et sans préjudice de l'application de l'article 3, la 'République démocratique allemande' est considérée comme faisant partie de la Communauté.

3. Au sens du présent article, la circulation des marchandises entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande est considérée comme effectuée au sein du territoire d'un seul État membre.»

7. Le régime transitoire a été étendu aux secteurs de l'agriculture et de la pêche par le règlement (CEE) n° 2060/90 du Conseil, du 16 juillet 1990, relatif aux mesures transitoires pour les échanges avec la République démocratique allemande dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche. [5] Étant donné que, «conformément à l'article 15 du Staatsvertrag, la République démocratique allemande suspend, sous condition de réciprocité, la perception de prélèvements ainsi que l'octroi de restitution dans les échanges de marchandises avec la Communauté dans le secteur agricole» [6], et que, dès lors, «il est indiqué que la Communauté, en tenant compte du régime instauré ou à instaurer par la République démocratique allemande, adopte des règles spécifiques pour les produits agricoles en l'état ou transformés» [7], le règlement dispose à son article 2 que, «Dans la mesure où la Commission constate... que les conditions figurant à l'article 3 sont réunies, la perception de prélèvement ainsi que l'application d'autres impositions... sont suspendues... dans les échanges de la Communauté avec la République démocratique

4 — JO L 166, p. 3.

5 — JO L 188, P. 1.

6 — Troisième considérant.

7 — Quatrième considérant.

allemande». Les conditions prévues par l'article 3 sont l'instauration, par la RDA, de mécanismes analogues à ceux de la politique agricole commune et de la pêche et l'adoption de mesures garantissant le libre accès aux marchandises communautaires.

8. Sur la base de cette disposition, la Commission a adopté le règlement n° 2252/90. Étant donné que «l'application de mécanismes analogues à ceux de la politique agricole commune sera assurée en République démocratique allemande» et «que cette dernière octroie le libre accès sur son territoire aux marchandises communautaires sur la base de la réciprocité» [8], la Commission, à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement, «constat[e] que les conditions prévues à l'article 3 du règlement n° 2060/90 sont réunies pour les produits visés à l'article 1er dudit règlement», parmi lesquels, justement, les produits concernés en l'espèce. Par ailleurs, toujours en vertu du dernier règlement cité et afin d'éviter les abus ou «détournements» intentionnels dans le trafic des marchandises, la perception des prélèvements dans les échanges entre la RFA et la Communauté dans le secteur de l'agriculture et de la pêche n'a été suspendue qu'à certaines conditions. En application de l'article 1er, paragraphe 2, cette suspension ne pouvait en effet intervenir que pour les produits qui:

«— soit... ont été entièrement obtenus en République démocratique allemande,

— soit... ont été importés et mis en libre pratique en République démocratique allemande avec perception d'un prélèvement du niveau communautaire,

— soit... ont été importés de la Communauté et mis en libre pratique en République démocratique allemande sans avoir bénéficié d'aucune restitution à l'exportation de la Communauté».

9. L'article 2 de ce règlement prévoit en outre que les dispositions des articles 2 à 5 du règlement n° 1795/90 s'appliquent à la circulation entre la Communauté et la RDA des produits et marchandises visés à l'article 1er du règlement n° 2060/90, parmi lesquels les produits concernés en l'espèce.

10. S'agissant, ensuite, de la réglementation douanière en vigueur — en particulier les règles relatives à la naissance d'une dette douanière — l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière [9], définit la dette douanière comme «l'obligation d'une personne de payer le montant des droits à l'importation... ou des droits à l'exportation... applicables, en vertu des dispositions en vigueur, aux marchandises passibles de tels droits».

8 — Deuxième considérant.

9 — JO L 201, p. 15.

L'article 2 de ce règlement dispose que l'introduction irrégulière dans le territoire douanier de la Communauté d'une marchandise passible de droits à l'importation fait naître une dette douanière à l'importation. Est considérée comme irrégulière toute introduction de marchandises dans le territoire communautaire effectuée en violation des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 4151/88 du Conseil, du 21 décembre 1988, fixant les dispositions applicables aux marchandises introduites sur le territoire douanier de la Communauté [10].

L'article 2 de ce dernier règlement prévoit que «Les marchandises qui sont introduites sur le territoire douanier de la Communauté sont, dès cette introduction, soumises à la surveillance douanière». Conformément à l'article 1er, paragraphe 2, on entend par surveillance douanière «l'action menée au plan général par l'autorité douanière en vue d'assurer le respect de la réglementation douanière et, le cas échéant, des autres dispositions applicables aux marchandises introduites sur le territoire douanier de la Communauté». L'article 3, paragraphe 1, dispose ensuite que «Les marchandises qui sont introduites sur le territoire douanier de la Communauté doivent être conduites sans délai par la personne qui a procédé à cette introduction... au bureau de douane». Selon le paragraphe 2 du même article, «chaque personne qui prend en charge le transport des marchandises après qu'elles ont été introduites sur le territoire douanier de la Communauté... devient responsable de l'exécution de l'obligation visée au paragraphe 1».

11. Il convient enfin de rappeler le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés [11]. L'article 1er de ce règlement prévoit que les ressources propres de la Communauté — y compris les prélèvements agricoles — «sont mises à la disposition de la Commission et contrôlées dans les conditions prévues par le présent règlement». Il est précisé à l'article suivant que, «Aux fins de l'application du présent règlement, un droit des Communautés sur les ressources propres... est constaté dès que le montant dû est communiqué par le service compétent de l'État membre au redevable. Cette communication est effectuée dès que le redevable est connu et que le montant du droit peut être calculé par les autorités administratives compétentes, dans le respect de toutes les dispositions communautaires applicables en la matière». L'article 9 du même instrument ajoute, à son paragraphe 1, que «chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès de son trésor ou de l'organisme qu'il a désigné». L'article 17, paragraphe 1, prévoit enfin que «Les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondant aux droits constatés conformément à l'article 2 soient mis à la disposition de la Commission dans les conditions prévues par le présent règlement». Il est précisé, dans la première phrase du paragraphe 2, que «Les États membres ne

10 — JO L 367, p. 1.

11 — JO L 155, p. 1.

sont dispensés de mettre à la disposition de la Commission les montants correspondant aux droits constatés que si le recouvrement n'a pu être effectué pour des raisons de force majeure».

Faits et procédure précontentieuse

12. Entre le 15 et le 24 août 1990, des lots de beurre exportés des Pays-Bas avec octroi de restitutions à l'exportation ont été importés en RDA pour être immédiatement introduits sur le territoire de la RFA. Les autorités allemandes n'ont soumis les marchandises en cause à aucun prélèvement au moment de leur importation en RDA.

13. Par lettre du 22 juin 1994, la Commission a informé les autorités allemandes que, les conditions prévues à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90 n'étant pas remplies, l'importation de RDA des produits précités aurait dû être soumise à la perception d'un prélèvement en vertu des dispositions applicables en matière d'importation de produits agricoles sur le territoire communautaire. La Commission a donc invité le gouvernement allemand à mettre à sa disposition, pour le 15 septembre 1994, une somme de 12 684 000 DEM, correspondant aux prélèvements non perçus. Le gouvernement fédéral a répondu qu'il n'était pas tenu de verser cette somme dans la mesure où, selon lui, aucune dette douanière n'est née au moment de l'entrée des marchandises sur son territoire. Il a en outre fait valoir qu'il y aurait éventuellement lieu d'attribuer au comportement des autorités néerlandaises, lesquelles auraient, à tort, octroyé les restitutions à l'exportation des lots de beurre en cause, la responsabilité du préjudice aux finances communautaires.

14. Estimant que les arguments du gouvernement allemand n'étaient pas suffisants, la Commission, par lettre de mise en demeure notifiée le 13 septembre 1995, a donc engagé la procédure d'infraction. Le gouvernement allemand ayant, par lettre du 12 janvier 1996, maintenu sa position, la Commission a adopté, le 30 octobre 1996, un avis motivé maintenant son accusation d'avoir manqué aux obligations en matière de perception des prélèvements à l'importation de produits agricoles en provenance de pays tiers. La RFA ne s'étant pas conformée à l'avis motivé dans le délai prescrit, la Commission a introduit le présent recours le 2 octobre 1997.

Sur le fond

Arguments des parties

15. La Commission fait valoir que les lots de beurre concernés auraient dû être soumis aux prélèvements douaniers prévus par les dispositions communautaires pertinentes. Plus précisément, la Commission reproche à la RDA, d'une part, de ne pas avoir perçu

le prélèvement dû lors du passage à la frontière des marchandises en question et, d'autre part, la suppression prématurée de tout contrôle à la frontière interallemande à une époque où la législation en vigueur imposait encore de contrôler les importations de marchandises provenant de RDA.

16. S'agissant du premier moyen, la Commission soutient que, conformément à la disposition de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, le beurre fait partie des produits dont l'importation est soumise à prélèvement. Selon la requérante, au moment auquel le beurre néerlandais a franchi la frontière de la RFA, les conditions d'une suspension de la perception du prélèvement, indiquées à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90, n'étaient pas réunies. En réalité, bien que la disposition précitée permît la suspension, pour autant qu'il fût démontré que les produits avaient été «importés de la Communauté et mis en libre pratique en République démocratique allemande sans avoir bénéficié d'aucune restitution à l'exportation de la Communauté», en l'espèce, les lots de beurre auraient bénéficié de restitutions aux Pays-Bas au moment de leur exportation en RDA. La Commission conclut que la défenderesse aurait dès lors dû percevoir le prélèvement, dont le montant aurait dû être mis à la disposition de la Commission en application du règlement n° 1552/89.

17. Selon la Commission, une dette douanière au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 2144/87 serait née au moment du passage de la frontière entre les deux Allemagnes. Le redevable qui a pris en charge l'importation des marchandises dans le territoire de la Communauté n'ayant pas procédé au paiement des prélèvements agricoles, les marchandises auraient été introduites de manière irrégulière dans le territoire de la Communauté. Eu égard à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89, le défaut de perception de la dette douanière aurait causé un préjudice patrimonial à la Communauté.

18. La Commission observe ensuite que, dans ce contexte, on ne saurait reconnaître aucune pertinence à la circonstance que, au moment de l'exportation des marchandises des Pays-Bas, la restitution à l'exportation aurait été octroyée à tort. Selon la requérante, en effet, même à admettre que cette thèse soit correcte et que, grâce à des actions judiciaires engagées aux Pays-Bas, les sommes pourraient être récupérées, ces circonstances ne seraient de toute façon pas de nature à exclure la responsabilité des autorités allemandes, dans la mesure où les réglementations concernant l'exportation et l'importation des produits agricoles s'appuieraient sur deux régimes communautaires autonomes, lesquels devraient dès lors être nettement distingués. Rien ne s'opposerait dès lors à une poursuite simultanée des deux violations du droit communautaire, à savoir l'octroi erroné de la restitution à l'exportation et le défaut de perception des prélèvements.

19. Du reste, poursuit la Commission, il se pourrait que les montants des prélèvements agricoles et de la restitution à l'exportation

ne soient pas équivalents; tel serait le cas en l'espèce, selon elle. S'il est vrai que, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 2252/90, il existe un lien entre la suspension de la perception des prélèvements et la restitution préalable à l'exportation, cela s'explique, d'après la Commission, exclusivement par les relations particulières créées du fait de l'union agricole de facto instaurée le 1er août 1990 entre la RDA et la Communauté européenne. Ces relations se caractériseraient par l'introduction en ex-RDA de mécanismes correspondant à ceux de la politique agricole commune de sorte à garantir aux marchandises communautaires le libre accès au marché de la RDA. En l'espèce, toutefois, on ne saurait accorder le traitement de faveur dans la mesure où les lots de beurre en question auraient été exportés des Pays-Bas en RFA via l'ex-RDA en bénéficiant, sans y avoir droit, de la restitution à l'exportation. L'éventuel remboursement de la restitution ne pourrait pas aboutir à ce que le beurre puisse être considéré a posteriori comme une marchandise n'ayant pas bénéficié de restitutions.

20. La RFA réplique que, contrairement à ce que soutient la Commission, aucune dette douanière n'est née en l'espèce. Elle fait valoir que, en application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2144/87, il ne faut pas seulement, pour que naisse une dette douanière, qu'il s'agisse de marchandises dont l'importation, d'après les règles communautaires pertinentes, est sujette à prélèvement, mais également que lesdites marchandises aient été introduites dans le territoire communautaire de manière irrégulière. Selon elle, il n'y aurait pas eu «introduction irrégulière» en l'espèce dans la mesure où, au moment de l'entrée des marchandises dans le territoire de la RFA, aucune règle en vigueur, qu'elle soit communautaire ou nationale, ne régissait la présentation en douane de produits du type dont il s'agit à la suite du franchissement de la frontière interallemande. Le règlement n° 2252/90, invoqué par la requérante, ne contiendrait en réalité aucune règle relative à la procédure à suivre pour les produits relevant de son champ d'application. En particulier, ce règlement ne prévoirait aucune mesure de contrôle que les États membres auraient dû adopter afin de garantir la perception des prélèvements agricoles chaque fois que des produits exportés de la Communauté en bénéficiant d'une restitution à l'exportation sont ensuite introduits en RFA. À l'époque des faits, il n'aurait existé, selon la défenderesse, aucune disposition qu'un opérateur économique aurait pu violer lors de l'importation des produits. Voilà qui, en toute logique, exclurait toute obligation des autorités allemandes de garantir le paiement des prélèvements agricoles.

21. La défenderesse observe en outre qu'il y aurait lieu d'en conclure de même, s'agissant de l'absence de formalités à respecter lors de l'introduction des produits en cause dans le territoire de la RFA, en ce qui concerne les dispositions du règlement n° 1795/90, auquel renvoie l'article 2 du règlement n° 2252/90. Le premier règlement cité prévoit, à son article 2, paragraphe 1, que le régime du transit communautaire s'applique à la circulation des marchandises entre la Communauté et la RDA, et ce même régime s'applique aux produits agricoles en vertu du règlement n° 2252/90. Toutefois, contrairement à ce que soutient la Commission, les dispositions des deux règlements ne seraient pas

applicables aux échanges entre la RFA et la RDA, mais exclusivement aux échanges entre la RDA, d'une part, et les autres États membres de la Communauté, de l'autre. C'est ce qui résulterait, selon le gouvernement allemand, du fait que l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1795/90, disposition à laquelle se réfère également l'article 2 du règlement n° 2252/90 pour le secteur agricole, précise que, «au sens du présent article, la circulation des marchandises entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande est considérée comme effectuée au sein du territoire d'un seul État membre».

La défenderesse fait en outre remarquer que, étant donné qu'une «union économique de fait» a été établie entre les deux Allemagnes à la suite de l'entrée en vigueur, au 1er juillet 1990, du Staatsvertrag, aucune règle en matière de conduite de marchandises à la frontière n'aurait pu être violée. Quelle que fût l'origine des marchandises, aucune mesure de conduite en douane ou de surveillance douanière ne pouvait être appliquée à des lots de beurre en libre pratique dans le territoire de la RDA qui avaient été introduits dans le territoire de la RFA en août 1990.

22. La Commission estime ensuite que la suppression des contrôles douaniers à la frontière entre les deux Allemagnes en ce qui concerne les marchandises qui, en application de la réglementation invoquée, auraient dû être soumises à prélèvement constitue une autre violation du droit communautaire. Jusqu'au 3 octobre 1990, date de la réunification, la frontière entre la RFA et la RDA serait restée une frontière extérieure de la Communauté, cette situation ne pouvant être modifiée du fait de l'établissement unilatéral, en vertu du Staatsvertrag, d'une union monétaire, économique et sociale entre les deux Allemagnes. Le règlement n° 2252/90 ne permettrait de solution différente qu'en ce qui concerne les marchandises qui n'auraient pas pu être soumises à prélèvement dans la mesure où elles relèvent d'une des trois catégories prévues à son article 1er, paragraphe 2. La RFA serait dès lors coupable d'avoir prématurément supprimé les contrôles à ses frontières.

Selon la Commission, le règlement n° 2252/90 avait pour objectif exprès d'empêcher que des produits puissent être introduits en RFA, en tant que territoire communautaire, via la RDA sans perception du prélèvement. La Commission se réfère, à cet égard, au libellé du cinquième considérant du règlement, reproduit ci-dessus. La requérante estime évident que le maintien des mesures de contrôle douanier était indispensable au contrôle du respect des conditions imposées par le règlement afin que les marchandises originaires de RDA puissent bénéficier de la suspension de la perception du prélèvement. Les marchandises ne relevant pas des trois catégories auraient en effet dû, selon la Commission, être soumises aux prélèvements prévus par la réglementation générale, si bien que les mesures de surveillance douanière auraient gardé tout leur sens. L'abolition prématurée de tout contrôle aux frontières aurait en revanche ouvert une brèche dans le système de protection extérieure du marché unique, dont auraient

sciemment profité les redevables impliqués dans l'échange des marchandises en question, comme le démontreraient les enquêtes effectuées en mars 1992 par le service des recherches douanières de Düsseldorf. La Commission conclut dès lors que, en supprimant prématurément le contrôle douanier dans les échanges des lots de beurre entre les deux Allemagnes, la RFA aurait procédé à une violation du droit communautaire, laquelle aurait favorisé le défaut de perception des prélèvements dus et, dès lors, engendré un préjudice aux finances communautaires.

23. La RFA réplique que le but de l'union douanière et agricole entre la Communauté et la RDA était précisément de renoncer aux contrôles des marchandises franchissant la frontière entre les deux Allemagnes. L'instauration de l'union de fait à partir du 1er juillet 1990 (et du 1er août 1990 pour les produits agricoles) n'aurait pas seulement été prévue par l'accord entre les deux Allemagnes, mais aurait aussi été expressément exigée par la Commission au cours de réunions entre l'administration allemande des douanes et des fonctionnaires de la Commission. La défenderesse observe en outre que seuls les particuliers seraient titulaires d'obligations dans le cadre des rapports douaniers, et non pas les États. On ne saurait dès lors imputer une dette dounière à l'État pour avoir supprimé les formalités à la frontière entre les deux Allemagnes. Le comportement, prétendument non conforme aux obligations communautaires, que la Commission impute à la RFA se situerait donc à un niveau différent de celui qui caractérise les dettes douanières, impliquant les relations juridiques entre la Communauté, d'une part, et un État membre ou la RDA, d'autre part.

Sur l'existence du manquement

24. Pour évaluer à présent le bien-fondé des moyens de recours soulevés par la Commission, il convient d'observer à titre liminaire que les faits sur lesquels lesdits arguments sont fondés ne sont pas contestés. Au mois d'août 1990, des lots de beurre qui n'ont pas été soumis au moindre prélèvement au titre des dispositions communautaires pertinentes en matière de régime des prix agricoles ont été introduits dans le territoire de la RFA. Ces marchandises provenaient du territoire de la RDA, où elles étaient arrivées en provenance des Pays-Bas; elles avaient bénéficié dans ce dernier État membre de restitutions à l'exportation. Le différend entre les deux parties à la présente procédure porte sur la conformité ou non, avec les obligations dérivant du traité et des règlements communautaires relatifs aux échanges de produits agricoles avec les pays tiers, du défaut de perception des prélèvements agricoles par la RFA au moment de l'entrée dans son territoire des marchandises provenant de RDA. À cela s'ajoute — dans cette mesure, il s'agit à notre avis d'un moyen qui, d'une façon ou d'une autre, est absorbé par le premier — la prétendue violation des dispositions communautaires en matière de contrôle douanier — et donc du règlement n° 4151/88 — du fait de la suppression prématurée des formalités douanières. Selon la Commission, ladite suppression aurait facilité le défaut de perception des

prélèvements dus à l'importation des lots de beurre dans le territoire communautaire.

25. Tout en reconnaissant que les prescriptions communautaires pertinentes ne brillent pas par leur clarté, nous dirons d'entrée de jeu que les moyens avancés par la Commission paraissent fondés. Les dispositions communautaires pertinentes imposaient, au moment de l'introduction dans le territoire de la RFA des lots de beurre litigieux, le maintien des contrôles douaniers à la frontière interallemande. Avant l'incorporation effective dans la RFA des cinq Länder qui composaient auparavant la RDA, réalisée par l'entrée en vigueur du traité d'union en octobre 1990 [12], il y avait lieu de considérer juridiquement la RDA comme un pays tiers par rapport à la Communauté, ce qui entraîne des conséquences évidentes en termes de contrôles douaniers lors du passage des marchandises à la frontière et, par conséquent, d'application de la réglementation en matière de perception des prélèvements agricoles. D'éventuelles dérogations au régime général ne pourraient à l'évidence pas découler de l'application du Staatsvertrag, précité, qui établit une union monétaire, économique et sociale entre les deux Allemagnes à partir du 1er juillet 1990. Sur le plan formel, il s'agit en effet d'un accord conclu entre un État membre et un État tiers, qui ne saurait engager la Communauté dans la mesure où elle n'y est pas une partie contractante. En conséquence, l'entrée en vigueur dudit accord ne peut pas, en tant que telle, avoir pour effet de modifier les dispositions communautaires ou de créer de nouvelles obligations à charge de la Communauté. En définitive, les rapports entre la RDA et la Communauté étaient toujours régis par les dispositions communautaires applicables: en l'espèce, par la réglementation générale en matière d'importation de produits agricoles de pays tiers.

26. Il est vrai que, compte tenu du Staatsvertrag [13] et dans la perspective de l'extension du droit communautaire aux cinq Länder de l'ex-RDA, la Communauté a mis en place une réglementation transitoire qui, pour les marchandises provenant de RDA, dérogeait partiellement au régime général du traitement douanier des marchandises provenant de pays tiers. En application de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2060/90, dans certaines conditions, la perception de prélèvements ainsi que l'application d'autres impositions et restrictions quantitatives et de mesures d'effet équivalent résultant du régime commun ont été suspendues pour les produits agricoles visés à l'annexe II du traité CE. Par le règlement n° 2252/90, et bien qu'elle ait constaté que les conditions exigées par le Conseil étaient réunies, la Commission a ensuite limité cette suspension aux seuls produits énumérés à l'article 1er, paragraphe 2, notamment à ceux qui ont été «entièrement obtenus en République démocratique allemande», à ceux qui ont été «importés et mis en libre pratique en République démocratique allemande avec perception d'un prélèvement du niveau communautaire», et enfin à ceux qui ont été «importés de la Communauté et mis en libre pratique en République démocratique

12 — Ce n'est donc qu'à partir de ce moment que, en application des dispositions relatives au champ d'application territorial des traités [article 227 du traité CE (devenu, après modification, article 299 CE); article 79 du traité CECA; article 198 du traité Euratom], le droit communautaire s'est automatiquement étendu aux nouveaux territoires.

13 — L'accord est en fait cité au premier considérant du règlement n° 1794/90 et au troisième considérant du règlement n° 2060/90.

allemande sans avoir bénéficié d'aucune restitution à l'exportation de la Communauté».

Or, dans le cas qui nous occupe, l'importation des lots de beurre ne relève d'aucune des situations énumérées. Bien qu'elles aient été importées de la Communauté (les Pays-Bas) et mises en libre pratique en RDA, ces marchandises avaient bénéficié aux Pays-Bas de restitutions à l'exportation. Dès lors, il est évident qu'elles ne faisaient pas partie des marchandises qui, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90, auraient pu bénéficier de la suspension des prélèvements.

27. La défenderesse soutient toutefois que les règles que nous venons de citer ne s'appliquent pas erga omnes, mais concernent exclusivement les rapports entre la RDA et les États membres de la Communauté autres que la RFA. En d'autres termes, elle soutient que, au moment où les marchandises litigieuses ont traversé la frontière interallemande, la réglementation communautaire en vigueur n'imposait aucune formalité douanière pour les marchandises passant du territoire de la RDA à celui de la RFA. Selon elle, cette solution résulte de la disposition de l'article 2 du règlement n° 2252/90, selon laquelle «Les dispositions des articles 2 à 5 du règlement (CEE) n° 1795/90 s'appliquent à la circulation, entre la Communauté et la République démocratique allemande, des produits et marchandises visés à l'article 1er du règlement (CEE) n° 2060/90» [14]. Cette disposition opère un renvoi à l'article 2 du règlement n° 1795/90 et notamment à son paragraphe 3, qui dispose que la circulation des marchandises entre la RFA et la RDA est considérée comme effectuée au sein du territoire d'un seul État membre.

28. Nous n'estimons pas que l'interprétation de la réglementation communautaire applicable proposée par la défenderesse soit correcte. Il semble au contraire raisonnable d'estimer que le renvoi opéré par l'article 2 du règlement n° 2252/90 à l'article 2 du règlement n° 1795/90 ne concerne en réalité que les marchandises relevant des catégories énumérées par l'article 1er de ce règlement-là, c'est-à-dire celles qui n'étaient pas soumises à prélèvement en raison du franchissement de la frontière interallemande. En d'autres termes, le régime transitoire des échanges de produits agricoles et de la pêche entre les deux Allemagnes était plus rigoureux et restrictif que celui qui était applicable aux autres produits en vertu du règlement n° 1795/90. Comme l'indique le préambule du règlement n° 2252/90, la limitation de la suspension des prélèvements — qui ne se retrouve pas dans le régime général de la circulation des produits, au cours de la période transitoire, entre la RDA et la Communauté — est motivée par la nécessité «d'éviter l'importation dans la Communauté, sans perception du prélèvement, de produits qui ne se trouveraient pas à un niveau de prix analogue à celui de la Communauté». Il s'agit exactement, à bien y regarder, de la situation qui est apparue en l'espèce, les marchandises originaires de la Communauté ayant été réintroduites sur

14 — Il s'agit, rappelons-le, des produits agricoles visés à l'annexe II du traité CE ainsi que des marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.

le marché commun tout en bénéficiant soit de la restitution à l'exportation en vue de l'introduction sur le marché d'un pays tiers soit du défaut de perception des prélèvements agricoles au moment de l'entrée dans le territoire de la RFA.

Tout autre raisonnement reviendrait à induire du texte du règlement de la Commission deux régimes différents pour les produits agricoles importés de RDA. Le premier, qui concernerait les échanges entre la RDA et les États membres de la Communauté à l'exclusion de la RFA, aurait comporté, d'une part, la suspension de la perception des prélèvements agricoles, et donc l'application du régime du transit communautaire interne dans certaines circonstances énumérées à l'article 1er, paragraphe 2, et, d'autre part, la perception des prélèvements agricoles en l'absence desdites circonstances. Il résulterait du second régime, applicable exclusivement aux échanges entre un État membre de la Communauté (la RFA) et la RDA, qu'il aurait fallu considérer la circulation de toutes les marchandises, y compris les produits agricoles, comme effectuée sur le territoire d'un seul État membre. Or, nous estimons en premier lieu qu'une distinction de ce type aurait dû apparoir clairement du texte du règlement relatif au traitement des produits agricoles — lequel se réfère au contraire explicitement à la circulation des produits entre la Communauté (dans son ensemble) et la RDA en tant que sujet autonome de droit international. On ne saurait cependant l'induire d'un renvoi générique à un règlement antérieur. En second lieu, nous observons qu'accepter cette reconstruction risquerait en définitive de vider de sa substance la norme figurant à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90, dans la mesure où tous les produits passant de RDA en RFA auraient non seulement bénéficié de l'abolition complète des prélèvements agricoles lors du franchissement de la frontière interallemande, mais auraient pu ensuite bénéficier, une fois entrés dans le territoire de la Communauté, du régime de la libre circulation des marchandises visé aux articles 9 et suivants du traité CE (devenus, après modification, articles 23 et suivants CE).

29. Nous estimons dès lors qu'il convient de comprendre le renvoi à l'article 2 du règlement n° 1795/90 comme une intégration de la règle figurant à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90: d'une part, le régime du transit communautaire, pour les rapports entre la Communauté et la RDA, et, d'autre part, la fiction juridique de l'assimilation du territoire des deux Allemagnes à celui d'un seul État membre (avec pour conséquence d'exclure, pour ces échanges, le régime du transit interne) ne peuvent forcément renvoyer qu'aux seuls produits qui bénéficient de la suspension des prélèvements à l'importation de la RDA, c'est-à-dire aux produits qui ont été entièrement obtenus en RDA, qui ont été importés ou mis en libre pratique en RDA avec perception d'un prélèvement du niveau communautaire, ou enfin qui ont été importés de la Communauté et mis en libre pratique en RDA sans avoir bénéficié d'aucune restitution à l'exportation. Les produits qui ne correspondaient pas aux trois catégories que nous venons de citer auraient dû être soumis, lors de leur passage dans la Communauté

(dans son ensemble) au départ de la RDA, à la perception des prélèvements agricoles.

30. L'affirmation de la défenderesse selon laquelle le règlement n° 2252/90 ne prévoirait aucune disposition relative à la procédure à suivre pour la présentation en douane des marchandises relevant de son champ d'application est dénuée de pertinence. Pour écarter cette objection, il suffit de considérer que, en accordant la suspension des prélèvements, dans certaines conditions, pour le transfert de produits agricoles de RDA en RFA, ce règlement se borne à introduire une exception aux règles générales concernant le traitement en douane des produits agricoles provenant de pays tiers. Il est évident que, en dehors du champ d'application de la disposition dérogatoire, les règles générales demeurent en vigueur.

31. Il convient d'ajouter que l'éventuelle récupération des sommes indûment octroyées à titre de restitutions à l'exportation dans un autre État membre (en l'espèce, les Pays-Bas) ne saurait effacer la violation, par la RFA, des dispositions communautaires en matière de formalités douanières pour l'introduction de marchandises provenant de pays tiers. La défenderesse renvoie notamment à la décision d'une juridiction néerlandaise qui aurait confirmé la légitimité de la demande de l'administration néerlandaise tendant au remboursement des restitutions obtenues, à tort, au moment de l'exportation.

Pour écarter cette exception, il suffit d'observer ce qui suit. S'il est vrai que, dans le système défini par le règlement n° 2252/90, la suspension de la perception des prélèvements est conditionnée par le fait que les mêmes marchandises n'aient pas bénéficié au préalable d'une restitution à l'exportation, l'éventuelle récupération, des années plus tard, des restitutions octroyées à tort n'est pas de nature à rendre licite a posteriori le comportement de l'État membre. La violation du droit communautaire reprochée à la RFA s'est en effet produite à un moment précis, c'est-à-dire lorsque les marchandises litigieuses, bien que ne relevant d'aucune des catégories citées par le règlement n° 2252/90, ont été introduites dans le territoire de la RFA sans que cet État veille au paiement des prélèvements douaniers. La récupération des sommes indûment versées au moment de l'exportation de la marchandise, à titre de restitutions, ne saurait effacer la violation du droit communautaire commise par la RFA à l'époque.

À cet égard, il convient d'ajouter — pour répondre à l'argument de la RFA pour qui, une fois restitué le montant indûment obtenu aux Pays-Bas au moment de l'exportation, il ne subsisterait aucun préjudice aux finances de la Communauté — que, dans le cadre de la procédure d'infraction visée à l'article 169 du traité, la constatation, opérée par la Cour, de la violation d'une obligation communautaire laisse à l'État membre le soin de déterminer les mesures à adopter, in concreto, pour exécuter son arrêt. En l'espèce, la violation du droit communautaire commise par la RFA a certes entraîné un préjudice aux finances de la Communauté. Il appartient toutefois à l'État membre en question d'apprécier si

l'exécution correcte de l'arrêt de la Cour implique ou non l'obligation de verser à la Commission le montant des prélèvements agricoles non perçus au moment de l'importation des lots de beurre en question à partir de pays tiers [15]. L'appréciation, à laquelle procède l'État membre, des mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt de la Cour pourra à son tour faire l'objet d'un examen par la Commission, et éventuellement d'une nouvelle procédure d'infraction au sens de l'article 171 du traité CE (devenu article 228 CE). Nous estimons dès lors que ce n'est pas à cette juridiction qu'il appartient de décider quelles conséquences concrètes doivent découler de l'arrêt constatant le manquement de la RFA.

32. Nous estimons ensuite que le second moyen de recours présenté par la Commission est également fondé. Nous rappelons que la Commission reproche à la RFA d'avoir prématurément supprimé les formalités douanières pour les marchandises soumises à prélèvement en vertu du règlement n° 2252/90. Le gouvernement allemand réplique que l'abandon des formalités douanières était dû à l'établissement, entre les deux Allemagnes, d'une union douanière et agricole de fait à partir du 1er juillet 1990, à la suite de l'entrée en vigueur du Staatsvertrag. À ce sujet, il suffit d'observer qu'un comportement unilatéral d'un État membre sur le plan international (en l'espèce, la conclusion d'un accord avec un pays tiers, comme devait être considérée, jusqu'au 3 octobre 1990, la RDA) ne saurait justifier la violation d'une obligation communautaire. Étant donné que les échanges de produits agricoles entre la RFA et la RDA relevaient également du champ d'application des mesures particulières adoptées par la voie du règlement n° 2252/90, nous en concluons que l'application correcte des prescriptions figurant dans ce règlement — et spécifiquement la vérification de ce que les marchandises correspondent aux trois catégories indiquées par l'article 1er, paragraphe 2, donnant lieu à la suspension du versement des droits — exigeait à l'évidence le maintien des mécanismes de protection extérieure de la Communauté prévus par les règlements pertinents. En d'autres termes, la RFA aurait dû veiller, par des contrôles douaniers adéquats, à ce qu'aucune marchandise ne relevant pas du champ d'application du règlement n° 2252/90 ne puisse être introduite dans le territoire communautaire en bénéficiant d'une franchise sur les prélèvements agricoles, même dans les échanges interallemands.

Sont également dénuées de pertinence les affirmations de la défenderesse selon lesquelles la Commission, par son attitude, aurait amené les autorités allemandes à estimer que leur comportement, en particulier le démantèlement effectif des formalités douanières lors du passage des marchandises par la frontière interallemande, était légitime. Or, même à supposer que, lors des réunions citées par la défenderesse,

15 — Nous notons que la Commission s'est à juste titre abstenue de demander à la Cour de condamner la RFA au versement des sommes non perçues, lui demandant seulement de constater que celle-ci a manqué à ses obligations communautaires. Nous estimons donc que toute appréciation relative à la présence ou non, dans le système défini par les règlements cités dans l'exposé, d'une obligation pour l'État membre de prévoir lui-même le versement, en faveur de la Commission, des sommes qui auraient dû être payées par le particulier au moment de l'importation des produits en cause, se trouve en dehors du champ du litige.

certains fonctionnaires de la Commission se seraient prononcés sur la légitimité du comportement des autorités allemandes — mais il s'agit de circonstances qui ne paraissent pas suffisamment établies et qui sont de toute façon contestées par la requérante — il suffit d'observer à ce sujet que, comme l'a constamment déclaré la Cour, «en dehors des cas dans lesquels de telles compétences lui sont expressément attribuées, la Commission n'est pas habilitée à donner des garanties concernant la compatibilité avec le droit communautaire d'un comportement déterminé... En aucun cas, elle ne dispose du pouvoir d'autoriser des comportements contraires au traité» [16]. Cela s'applique tant au comportement des particuliers qu'au comportement des États membres.

33. En conclusion, nous estimons que les règlements qui régissaient, au cours de la période précédant immédiatement l'incorporation de la RDA dans la RFA, les échanges de produits agricoles avec la RDA auraient dû être appliqués dans tous les États membres, y compris en RFA: à l'évidence, aucun article des règlements ne dispense la RFA de les appliquer. Le fait que, comme le soutient la RFA, il n'existait plus de contrôles à la frontière interallemande à l'époque des faits est totalement dénué de pertinence; au contraire, il s'agit justement là du comportement, contraire au droit communautaire, qui a permis le défaut de perception du prélèvement dû pour les marchandises en cause. Il est tout aussi manifeste que l'entrée en vigueur du Staatsvertrag entre les deux Allemagnes n'était pas de nature à dispenser la RFA des obligations contractées au niveau communautaire. Jusqu'à l'unification politique du 3 octobre 1990, la frontière interallemande demeurait une frontière extérieure de la Communauté, même si elle était soumise à une réglementation spécifique. En application du règlement n° 2252/90, la RFA aurait dû vérifier que les produits importés sur son territoire via la RDA réunissaient les conditions exigées pour la suspension des prélèvements. S'agissant du beurre néerlandais, un prélèvement aurait dû être perçu dans la mesure où il s'agissait d'un produit importé de la Communauté et mis en libre pratique en RDA après avoir bénéficié d'une restitution à l'exportation. Le fait que la restitution ait été remboursée dans le pays d'origine est sans incidence sur la constatation de l'infraction de la RFA: le moment du manquement de la RFA à ses obligations correspond à celui où les produits ont franchi la frontière interallemande.

Nous nous rallions donc à la thèse soutenue par la Commission, selon laquelle l'élimination de tout contrôle douanier à la frontière interallemande était inacceptable: la RFA a violé le droit communautaire en supprimant prématurément les contrôles à ce qui constituait encore des frontières extérieures de la Communauté, et cela même en tenant compte des dispositions combinées des articles 1er à 3 du règlement n° 1795/90 auquel renvoie l'article 2 du règlement n° 2252/90. La RFA et la RDA sont considérées comme un seul État membre aux seules fins du régime du transit communautaire, exclusivement en ce qui concerne le traitement des marchandises non soumises à prélèvement au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2252/90.

16 — Arrêts du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 136), et du 22 avril 1999, Commission/Royaume-Uni (C-340/96, Rec. p. I-2023, point 31).

Conclusions

34. Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, il y a lieu d'accueillir le recours formé par la Commission. Nous suggérons dès lors à la Cour de :

— déclarer que la République fédérale d'Allemagne,

a) en permettant, en violation de l'article 2 du règlement (CEE) n° 2252/90 de la Commission, du 31 juillet 1990, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2060/90 du Conseil relatif aux mesures transitoires pour les échanges avec la République démocratique allemande dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, que des marchandises provenant de la République démocratique allemande, auxquelles avait été octroyée dans un autre État membre une restitution à l'exportation, puissent être introduites sur son territoire sans perception d'un prélèvement correspondant au niveau du prix communautaire et

b) en supprimant toutes les formalités douanières dans le cadre des échanges interallemands et en omettant de prendre les mesures propres à garantir le respect du règlement n° 2252/90,

a violé les obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.