CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 14 DÉCEMBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

1.1. Afin de clarifier le contexte légal, les faits et la procédure, ainsi que le contenu des questions que le College van Beroep voor het Bedrijfsleven vous a posées dans cette affaire 327/82, voici tout d'abord la partie introductive pertinente du rapport d'audience:

Aux termes de l'article 18 du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, 1968, p. 24), la différence entre les prix des produits visés par ce règlement, sur le marché mondial et dans la Communauté, peut être couverte par une restitution à l'exportation. Cette restitution a été fixée par le règlement n° 2787/81 de la Commission, du 25 septembre 1981 (JO L 271, 1981, p. 44) qui établissait, dans son annexe, la liste des produits pour l'exportation desquels la restitution était accordée.

Dans cette liste figurait, sous la rubrique «ex 02.01 A II» du tarif douanier commun, la mention «viande de l'espèce bovine: a) fraîche ou réfrigérée: ...; 4. autres: ... bb) morceaux désossés, à l'exception du 'flanchet' et du 'jarret', chaque morceau emballé individuellement».

La société Ekro BV Vee- en Vleeshandel (ci-après Ekro), à Apeldoorn, a déclaré, le 23 octobre et le 6 novembre 1981, auprès du receveur des droits de douane et accises à Bergh, en vue de l'exportation à destination de la Cité du Vatican, deux lots de 2 380 kg et de 2 062 kg de viande, décrite par elle comme étant des morceaux désossés de veau, autres, réfrigérés, à l'exception du flanchet et du jarret, chaque morceau emballé individuellement». Elle a demandé l'octroi des restitutions au titre de l'exportation de ces lots de viande.

Dans chacun de ces lots se trouvaient notamment des morceaux de poitrine, comportant aussi un certain morceau de viande découpé en forme de pistolet dont il est contesté, dans le cadre de la procédure au principal, s'il doit être considéré comme du «flanchet». Le poids total des morceaux de poitrine s'élevait à 1 156 kg, dont une partie de 201 kg était constituée des morceaux précités, découpés en forme de pistolet, dont la qualification est contestée.

Le Produktschap voor Vee en Vlees, à Rijswijk, a refusé d'accorder à Ekro des restitutions au titre de l'exportation des 1 156 kg de poitrine.

Ekro a saisi le College van Beroep voor het Bedrijfsleven d'un recours contre ce refus.

Dans le cadre de ce litige, les parties au principal sont, d'une part, en désaccord sur la question de savoir si les morceaux précités, découpés en forme de pistolet, doivent être considérés comme du «flanchet». Le Produktschap voor Vee en Vlees, qui répond par l'affirmative, estime qu'il faut entendre par «flanchet»

1 — Traduit du néerlandais.

la bavette d'aloyau qui se trouve entre le dos et l'épaule paleron, d'une part, et le quartier postérieur du bovin, d'autre part. Ekro, qui répond par la négative, estime que par «flanchet» il faut entrendre la bavette d'aloyau faisant partie du quartier arrière, y compris la partie de celui-ci qui fait partie des deux côtes arrière.

D'autre part, les parties au principal sont en désaccord sur la question de savoir si une restitution doit être octroyée au titre de l'exportation d'un morceau de poitrine de bovin comportant un morceau de «flanchet». Le Produktschap voor Vee en Vlees répond par la négative à cette question. Ekro y répond par l'affirmative en ce sens qu'il conviendrait d'octroyer une restitution calculée d'après le poids de la viande exportée, diminué de la part de «flanchet» qu'elle comporte.

Estimant que le litige porte sur des questions d'interprétation du droit communautaire, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et posé à la Cour, par décision du 17 décembre 1982, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles ainsi libellées:

«1. Dans le cadre d'une interprétation correcte de la position 02.01 A II a) 4 ex bb) du tarif douanier commun, que convient-il d'entendre par 'flanchet', et comment le 'flanchet' qui ne relève pas de ladite position tarifaire peut-il être distingué de morceaux désossés qui relèvent bien, quant à eux, de cette position tarifaire?

2. Une juste interprétation du règlement n° 2787/81 implique-t-elle qu'aucune restitution ne peut être octroyée au titre de l'exportation à destination de pays tiers d'un morceau désossé, si celui-ci comporte un morceau de 'flanchet' ou bien que la restitution doit dans ce cas être octroyée sur la base du poids total de la viande exportée, diminué du poids du 'flanchet'?»

1.2. A propos de ces questions, nous remarquerons d'abord que tous les participants à la procédure orale se sont accordés à reconnaître que la deuxième question est plus importante que la première. Nous partageons cette opinion et voudrions en déduire que la réponse à la première question doit être formulée de manière à être d'une utilité maximale pour le juge de renvoi en vue de l'interprétation de la réponse à la deuxième question.

En ce qui concerne la deuxième question, nous observerons ensuite que, vu les faits sous-jacents et la formulation des questions, votre réponse peut se limiter au régime juridique pendant la période comprise entre le 1er octobre 1981 et le 1er novembre 1982 [1]. A la date citée en premier lieu est en effet entré en vigueur

1 — L'importance de votre réponse pour d'autres cas se limite alors à d'autres recours se rapportant à cette période, à la question de savoir si les États membres ont le pouvoir ou l'obligation de réclamer le remboursement de restitutions éventuellement payées en trop pendant cette période et aux répercussions éventuelles de votre réponse sur l'approbation par la Commission des comptes des États membres relatifs à cette période. Pour ce qui est de ce dernier point, nous renvoyons à la dernière phrase de la réponse de la Commission à vos questions écrites et aux explications qu'elle a données à ce propos lors de la procédure orale. Les deux derniers points sur lesquels votre réponse à la deuxième question peut avoir des répercussions présentent cependant encore d'autres aspects juridiques, qui n'ont pas de lien direct avec les questions posées actuellement.

le règlement (CEE) n° 2787/81 de la Commission (JO L 271, 1981, p. 44), dont l'annexe comporte à la page 47, au point 4 ex bb), la réponse, à interpréter ultérieurement, que le législateur communautaire a donnée à la deuxième question pour la période précitée, postérieure au 1er octobre 1981. Il apparaît de ce texte que depuis le 1er octobre 1981, entrent uniquement en ligne de compte pour bénéficier d'une restitution à l'exportation au titre de la position tarifaire 02.01 A II les «morceaux désossés, à l'exception du flanchet et du jarret, chaque morceau emballé individuellement». La discussion entre la demanderesse au principal et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, d'une part, et le défendeur au principal et la Commission, d'autre part, tourne principalement autour de la question de savoir si cette Cour peut, par une interprétation anticipant sur la législation postérieure (règlement n° 2773/82 du 13 octobre 1982, JO L 292, 1982, p. 20), déduire de la finalité du règlement n° 2787/81 de la Commission, qui est décisif pour le litige au principal, un point de vue identique à celui qui est exprimé clairement dans le règlement de 1982. Une certaine importance présente également à cet égard, pour votre réponse, la note du FEOGA à tous les États membres du 29 octobre 1981, qui figure au dossier et qui a trait à la période antérieure au 1er octobre 1981. Par cette note, tous les États membres ont été informés de la réponse donnée par la Commission par télex, le 22 juillet 1981, à une question irlandaise du 5 juin 1981, réponse qui est rédigée dans les termes suivants: «Me référant à votre télex n° 90267 du 5 juin 1981, je vous informe que lorsque les jarrets et/ou les flanchets sont attenants à des morceaux désossés, aucune restitution à l'exportation ne peut être payée» [1]. Dans la dernière question, les autorités irlandaises s'étaient également référées sous cet angle à votre arrêt dans l'affaire 803/79, Roudolff (Recueil 1980, p. 2015) et elles en avaient déjà déduit une réponse identique. En fait cette affaire portait toutefois sur une question d'interprétation toute autre, à savoir si des noix de joue, des flanchets et des jarrets n'entraient pas en ligne de compte pour une restitution dans l'unique cas où ils étaient emballés séparément. Le problème de savoir comment statuer lorsque des morceaux de viande emballés séparément, et entrant en principe en ligne de compte pour une restitution, comprennent également des morceaux de flanchet, n'était pas à l'ordre du jour. Cet arrêt ne permet donc pas de donner une réponse définitive à la question qui vous est soumise maintenant.

1.3. Après avoir mentionné ainsi les éléments juridiques les plus importants pour répondre aux questions qui vous sont posées, nous consacrerons successivement les deux parties suivantes de nos conclusions à l'examen des deux questions qui vous sont posées.

1 — Dans un télex postérieur du 7 septembre 1981, cette réponse a encore été précisée en ce sens que, «comme le prévoit l'annexe du règlement (CEE) n° 1928/81, ... aucune *restitution* à l'exportation ne peut être payée sur *aucun carton* de viande bovine désossée contenant des flanchets et/ou des jarrets, ni sur *aucun lot* de viande bovine désossée contenant des flanchets et/ou des jarrets». Dans une lettre encore postérieure, la précision supplémentaire suivante a été donnée sur demande: «Dans le cas ... où les envois consistent en *différentes découpes, les restitutions peuvent* être payées pour ... les découpes dans les cartons qui ne contiennent aucunes découpes avec jarrets attenants». A propos de ces interprétations administratives, que les autorités irlandaises ont considérées (à tort, d'après votre jurisprudence) comme des «instructions», nous remarquerons cependant qu'elles se rapportaient à une question relative à un morceau comprenant un jarret *entier*. Également d'un point de vue purement linguistique, la réponse concerne uniquement des morceaux comprenant le jarret (entier) et/ou le flanchet (entier). La question reste donc ouverte de savoir quelle est la solution juridiquement correcte lorsqu'un morceau ne comporte qu'un petit morceau de flanchet.

2. La première question

En ce qui concerne la première question, il faut préciser d'abord, à l'instar du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et de la Commission, qu'elle ne porte pas sur l'interprétation de la position du tarif douanier commun qui est citée dans la question, mais sur l'interprétation de la position correspondante de l'annexe au règlement n° 2787/81 de la Commission du 25 septembre 1981. La Commission commente cette précision, dans ses observations, en disant que le règlement ajoute souvent des conditions particulières à la nomenclature du tarif douanier commun, en limitant par exemple l'octroi de restitutions à une partie des produits relevant d'une position du tarif douanier commun (les positions tarifaires «ex»). Comme il s'agit d'un régime ayant sa propre base juridique et sa propre finalité, cette nomenclature particulière doit certes être interprétée, d'après les observations écrites de la Commission, suivant les règles d'interprétation du tarif douanier commun, mais aussi conformément aux dispositions et aux finalités du règlement agricole qui l'a instaurée. Plus tard, surtout lors de la procédure orale, la Commission a développé cette prémisse de la manière suivante, en renvoyant à nos conclusions dans l'affaires 145/81, Wünsche (Recueil 1982, p. 2507, colonne de droite) et à la référence que nous y avons faite aux conclusions de l'avocat général Mayras dans l'affaire 80/72 (Recueil 1973, p. 660, colonne de gauche). En premier lieu, a-t-elle dit, il faudra tenter de répondre aux questions préjudicielles sur la base des dispositions et des finalités du règlement agricole concerné. Ce n'est que lorsqu'une réponse claire ne peut pas être obtenue de cette manière qu'on pourra se laisser guider par le tarif douanier commun et par les principes d'interprétation qui valent à cet égard. Encore maintenant, nous pouvons nous rallier en soi à cette prémisse. Pour la première question, cette prémisse, à notre avis correcte, ne permet toutefois d'en déduire guère plus que la constatation selon laquelle, d'après les finalités du règlement, le «flanchet» ne doit pas en principe, en tant que variété de viande bon marché et de qualité relativement faible, entrer en ligne de compte pour une restitution à l'exportation.

La Commission observe en effet ensuite que la comparaison des termes qui désignent une variété déterminée de viande dans les diverses langues de la Communauté ne suffit pas à garantir une interprétation uniforme. La façon dont les animaux abattus sont désossés et découpés, de même que la présentation des morceaux varient d'un pays à l'autre, et même d'une région à l'autre, de sorte qu'une même dénomination ne désigne pas toujours précisément un même morceau anatomique, même dans une zone linguistique déterminée. Le droit communautaire ne contient pas de définition précise de la note de «flanchet» et une publication de l'Agence européenne de productivité de l'Organisation européenne de coopération économique, datant de 1960 et produite par la Commission, montre qu'en raison des méthodes de découpage divergentes qui sont utilisées, ce concept est interprété de manière différente dans les divers États membres.

En se référant aux diagrammes en question, ainsi qu'aux termes utilisés dans les différentes langues — et après le rejet motivé de la réponse proposée par la demanderesse au principal —, la

Commission a néanmoins estimé finalement, dans ses observations écrites, que le concept de «flanchet» pouvait quand même être interprété de manière uniforme comme étant «la bavette d'aloyau qui se trouve entre le quartier postérieur et la poitrine de la carcasse». Certaines différences d'interprétation subsistent alors principalement, d'après elle, au sujet de la délimitation exacte entre le flanchet et la poitrine. Comme nous l'avons observé précédemment, ces différences sont liées aux différences traditionnelles existant entre les méthodes de découpage.

En réponse à des questions écrites de la Cour, la Commission a proposé à cet égard que votre réponse se réfère également aux usages différents d'un pays à l'autre, et souvent même d'une région à l'autre, ainsi qu'à la finalité de la prescription communautaire.

Nous pouvons nous rallier à ce point de vue final de la Commission. Tout au plus le législateur communautaire *lui-même* pourrait-il tenter d'uniformiser les méthodes de découpage locales par une définition précise, sur laquelle il est toutefois probable que les experts des États membres ne s'accorderaient pas aisément. Une telle uniformisation n'incombe certainement *pas* à cette Cour. Le renvoi à des pratiques locales existant depuis déjà assez longtemps exclut en outre d'avance, en règle générale, tout abus visant à obtenir des restitutions non voulues par le règlement. Néanmoins, votre réponse pourrait également, conformément à la suggestion de la Commission, envisager ce risque d'abus.

C'est pourquoi nous vous proposons de répondre comme suit à la première question:

«Par la notion de 'flanchet', qui est utilisée dans le règlement n° 2787/81 de la Commission, du 25 septembre 1981 (JO L 271, 1981), à la position 'ex 02.01 A II', il convient d'entendre la bavette d'aloyau se trouvant entre le quartier postérieur et la poitrine de la carcasse qui, d'après les usages — codifiés ou non — dans les différents États membres, doit être considérée comme étant du flanchet. Afin d'éviter tout abus de la possibilité de restitution, il convient cependant, lors de l'application de cette définition, de tenir compte également des finalités du règlement précité.»

3. La deuxième question

La réponse à la deuxième question est plus importante et plus difficile. Comme nous l'avons observé, le texte de l'annexe du règlement en question établit uniquement une exception pour «le flanchet» et «le jarret». D'un point de vue purement linguistique, on peut difficilement entendre aussi par là des «parties du flanchet» (ou du jarret). Linguistiquement, on ne peut certainement pas déduire du texte précité que des morceaux plus ou moins grands de flanchet, attachés à un morceau de viande noble emballé séparé-

ment, suppriment entièrement la possibilité de restitution pour la viande noble.

Sur ce point, la note à tous les États membres du 20 octobre 1981, que nous avons citée dans notre introduction, ne vous sera pas d'un grand secours non plus. En effet, il apparaît clairement de l'échange de télex et de lettres avec les autorités irlandaises, qui a été porté à la connaissance de tous les États membres par cette note, que la question à laquelle on a répondu alors avait trait uniquement à des morceaux de viande noble qui comprenaient encore un jarret *entier*. Les réponses que nous avons citées portent exclusivement, elles aussi, sur des morceaux de viande désossés comprenant également *le* jarret ou *le* flanchet (c'est nous qui soulignons). Ces réponses permettent certainement — et sûrement dans le contexte des questions posées — de les interpréter en ce sens qu'elles concernent uniquement des morceaux de viande désossés qui comprennent le «flanchet» *entier* ou une partie *prépondérante* du «flanchet». En tout cas, elles ne se prononcent absolument pas sur des morceaux de «flanchet» relativement petits qui, conformément à des méthodes de découpage utilisées localement, restent habituellement attachés à des morceaux de viande noble qui entrent en ligne de compte pour une restitution. Nous rappelons qu'il s'agissait en l'espèce de morceaux de poitrine comprenant un morceau de viande découpé en forme de pistolet, pour lesquels le Produktschap voor Vee en Vlees a refusé d'accorder une restitution à l'exportation parce qu'il a considéré ladite viande découpée en forme de pistolet comme étant du «flanchet».

Dans ces circonstances, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a fait remarquer à juste titre, à notre avis, dans ses observations écrites, que trois réponses peuvent en principe être données à la question posée:

1. un morceau désossé comportant du flanchet ne bénéficie d'aucune restitution à l'exportation;

2. un morceau désossé comportant du flanchet bénéficie d'une restitution à l'exportation pour la seule partie qui n'est pas du flanchet;

3. un morceau désossé comportant du flanchet bénéficie d'une restitution à l'exportation pour l'ensemble du morceau si le flanchet ne confère pas au morceau son caractère essentiel.

Vous vous souviendrez que la demanderesse au principal a proposé, lors de la procédure orale, que ce dernier critère soit précisé comme suit: la partie constituée par du «flanchet» ne peut représenter plus de 20 % de l'ensemble du morceau de viande désossé.

La première solution est celle qui a été choisie dans le règlement (CEE) n° 2773/82 de la Commission, du 13 octobre 1982 (JO L 292, 1982, p. 20). La note 7 de l'annexe à ce règlement précise que ne bénéficient de la restitution que les morceaux désossés ne comprenant pas, «en totalité ou en partie, le flanchet». Comme le gouvernement allemand l'observe à juste titre, ce règlement, qui est entré en vigueur le 1er novembre 1982, n'était cependant pas encore applicable pendant la période en cause ici. Comme nous l'avons dit précédemment, la question se pose alors de savoir si un point de vue identique peut être déduit avec une certitude suffisante de la finalité du règlement n° 2787/81 qui était encore applicable à l'époque. Le gouvernement allemand estime que ce n'est pas le cas et qu'il faut par conséquent, conformément à votre arrêt précité dans l'affaire

Wünsche, appliquer les règles générales du tarif douanier commun (règle 36 du titre I, partie A). Ceci conduirait alors à la troisième solution. D'après les gouvernement allemand, la deuxième solution en pourrait en effet être fondée que sur une définition expresse de cette finalité. Nous y ajouterons que cette deuxième solution nous paraît, de plus, inapplicable dans la pratique administrative.

La Commission estime que la première solution découle effectivement des termes et de la finalité de la disposition litigieuse. En ce qui concerne les termes de la disposition, nous avons déjà expliqué pourquoi nous ne pouvons pas nous rallier au point de vue de la Commission, non plus lorsque nous tenons compte de la note précitée du 29 octobre 1981. En ce qui concerne la finalité de la disposition litigieuse, la Commission observe que l'octroi de la restitution pour des morceaux ne contenant qu'une quantité restreinte de flanchet reviendrait à accorder une restitution relativement élevée pour une viande ayant relativement peu de valeur, ce qui encouragerait indirectement les exportations de cette viande, alors que le flanchet est recherché par l'industrie communautaire de transformation de viande.

Compte tenu de ses propres explications relatives à la première question, ce dernier argument de la Commission ne nous semble toutefois pas non plus totalement convaincant. La Commission a en effet déclaré elle-même de manière expresse, dans ces explications, qu'il existe des différences de conception au sujet de la limite exacte entre la poitrine et le flanchet, dont il s'agit en l'espèce. C'est notamment pour ce motif qu'elle a finalement proposé que votre réponse à la première question se réfère aux habitudes locales en matière de méthodes de découpage. Au cours de la procédure orale, on a souligné en outre que les méthodes de découpage locales pour la viande destinée à l'exportation ont seulement été adaptées après le règlement tout à fait clair de 1982. Reprendre la proposition de la Commission provoquerait peut-être alors des problèmes dans un nombre de cas inutilement élevé, comme nous l'avons indiqué dans notre première note en bas de page.

Pour tous ces motifs, il nous semble plus logique et plus pratique que la réponse à la deuxième question se réfère également aux habitudes locales précitées. Dans la pratique, cela donnera probablement, dans la plupart des cas, des résultats approximativement les mêmes que la solution proposée par le gouvernement allemand, mais empêchera mieux des usages abusifs de la réglementation relative aux restitutions.

En conclusion, nous vous proposons par conséquent de répondre comme suit à la deuxième question:

«Tout en tenant compte à cet égard de la réponse à la première question, les États membres ne doivent prendre en considération, pour la restitution à l'exportation vers les pays tiers prévue par le règlement n° 2787/81, ni en totalité ni en partie les morceaux désossés comprenant une partie d'aloyau qui, conformément aux méthodes de découpage locales en usage, ne doit pas être considérée comme faisant partie de ces morceaux mais comme étant du 'flanchet'.»