L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement du Conseil n° 974/71, ni des règlements de la Commission n°s 1013/71, 1014/71 et 548/72, fixant les montants compensatoires applicables à l'époque visée par les questions posées.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 24 octobre 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 26 JUIN 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Par ordonnance du 19 janvier 1973, le « Finanzgericht » de Berlin a posé à la Cour une série de questions relatives à la validité d'un certain nombre de règlements communautaires (en tant qu'ils ont pour objet les montants compensatoires applicables aux importations de produits laitiers en provenance de Bulgarie). Pour éviter de relire ici la liste des questions, qui est relativement longue, nous vous demanderons de bien vouloir vous référer à cet égard au rapport d'audience.

En vue de la bonne compréhension de l'affaire, nous nous bornerons à rappeler les éléments suivants. Au cours des mois d'avril et de mai 1971, certains marchés des devises de la Communauté avaient été perturbés par des mouvements spéculatifs et par un afflux inhabituel de capitaux à court terme. Face à l'augmentation de la masse monétaire qui en était résultée et qui pouvait provoquer de dangereux effets inflationnistes, la république fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas ont libéré le 9 mai 1971 les taux de change de leurs monnaies respectives, élargissant en d'autres termes les marges de fluctuation de ces taux par rapport aux parités officielles. Dès lors que le taux de change réel accusait par rapport à la parité officielle un écart supérieur à une certaine limite, ces mesures devaient nécessairement porter atteinte au bon fonctionnement des organisations communes des marchés, lesquelles étaient fondées sur les unités de compte et les parités officielles. En effet,

1 — Traduit de l'allemand.

les marchandises pouvaient être écoulées à un prix qui, calculé en monnaie nationale sur la base du taux de change effectif, était inférieur aux prix d'intervention ou aux prix d'achat fixés par les règlements communautaires par référence à la parité officielle.

Aussi le Conseil, faisant preuve de compréhension à l'égard de la mesure prise par la république fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas (voir résolution du 9 mai 1971 ; JO 1971, n° C 58, p. 1), a-t-il arrêté le 12 mai 1971 le règlement n° 974/71 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 1971, n° L 106, p. 1). Ce règlement prévoit que si, pour les transactions commerciales, un État membre admet pour sa monnaie un taux de change supérieur à la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale, il est autorisé à percevoir à l'importation en provenance des États membres et des pays tiers des montants compensatoires pour certains produits et à certaines conditions. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 1 dudit règlement, ces dispositions s'appliquent « aux produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles » ainsi qu'aux produits dont le prix est dépendant de celui des produits susmentionnés et qui relèvent de l'organisation commune des marchés ou font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité. L'article 2 — et nous y reviendrons par la suite — indique le mode de calcul des montants compensatoires. Enfin, l'article 6 prescrit que les modalités d'application du règlement « qui pourraient comporter d'autres dérogations aux règlements relatifs à la politique agricole commune » sont arrêtées selon la procédure dite du « Comité de gestion ».

C'est en ce sens que sont tout d'abord intervenus les règlements de la Commission n^{os} 1013/71 (JO 1971, n° L 110) et 1014/71 (JO 1971, n° 110), datés tous deux du 17 mai 1971. Le premier de ces règlements contient quelques prescriptions d'ordre technique, notamment en ce qui concerne la détermination des taux de change au comptant par rapport au dollar. Quant au règlement n° 1014/71 de la Commission, ses annexes indiquent les montants compensatoires applicables aux différents produits à prendre en considération. Ce règlement a été constamment modifié, et notamment par le règlement n° 548/72 de la Commission, du 16 mars 1972 (JO 1972, n° L 66), dont l'annexe V, partie A, prévoyait sous la position tarifaire ex 04.04 — et nous nous rapprochons ainsi des faits à l'origine de l'instance au principal — que les importations en provenance des pays tiers de « fromage et de caillebotte, à l'exclusion des fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano », c'est-à-dire de produits relevant de l'organisation commune des marchés instituée dans le secteur du lait et des produits laitiers par le règlement du Conseil n° 804/68 (JO 1968, n° L 148), seraient passibles d'un « montant de base » représentant 45,50 DM « par 100 kg de poids net ».

C'est effectivement ce montant compensatoire qui a été appliqué (en plus du prélèvement et de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation) lorsque, le 24 mars 1972, la société Balkan-Import-Export, demanderesse au principal, a fait dédouaner pour mise en libre pratique du fromage de brebis bulgare qui lui avait été livré en exécution du contrat de vente, libellé en DM, qu'elle avait conclu le 3 novembre 1971 avec Rodopaimpex, entreprise commerciale d'État.

La société Balkan-Import-Export a estimé que l'administration n'était pas en droit de percevoir cette imposition et elle a dès lors saisi le « Finanzgericht » de Berlin, engageant ainsi l'instance qui a donné lieu à la procédure préjudicielle qui nous occupe présentement. A l'appui de son action, elle a fait valoir (abstraction faite de certaines violations de dispositions du droit allemand qui sont sans intérêt ici) que c'est à tort que le règlement n° 974 du Conseil a été fondé

sur l'article 103 du traité CEE, texte qui se rapporte aux mesures relevant de la politique de conjoncture. Tout au plus, estimait la demanderesse au principal, le règlement litigieux aurait-il pu être pris en application des dispositions spéciales relatives aux questions agricoles, et dans ce cas le Parlement aurait dû être consulté, ce qui n'a pas été fait. Si toutefois, ajoutait-elle, on estime que l'article 103 du traité pouvait s'appliquer, encore convient-il d'observer que cet article n'autorise pas le Conseil à adopter des *règlements*. Au surplus, il permet uniquement l'adoption de mesures prises dans l'intérêt commun, ce qui ne saurait être le cas du règlement n° 974, celui-ci n'organisant un système de montants compensatoires que pour certains produits agricoles. La demanderesse a allégué en outre que le règlement n° 974 violait le principe de proportionnalité en ce qu'il prenait uniquement en considération la réévaluation de fait par rapport au dollar, et non pas par rapport aux devises des autres pays tiers, ce qui permettait — dans le cas d'importations en provenance de Bulgarie — de percevoir des montants compensatoires excessifs. Enfin (abstraction faite de son grief selon lequel on ne voit pas comment a été déterminé le taux qui a été appliqué à ses importations), la demanderesse soutenait aussi que les montants compensatoires n'étaient en tout cas plus justifiés à la date du 24 mars 1972, motif pris de ce qu'il avait été décidé à la Conférence monétaire tenue à Washington le 18 décembre 1971 d'adopter des taux centraux et une nouvelle réglementation des marges de fluctuation.

Devant cette critique, qu'il n'a pas estimée sans fondement, le « Finanzgericht » a suspendu la procédure et vous a demandé, Messieurs, de statuer à titre préjudiciel sur les questions que nous avons évoquées au début de notre exposé et qui se rapportent à la validité tant du règlement n° 974 que des règlements pris pour son application.

Examinons donc les réponses qu'il y a lieu d'y apporter.

1. Pour commencer, déterminons si le Conseil était habilité à adopter le règlement n° 974/71 sur la base de l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE.

C'est ce que (nous l'avons déjà dit) la demanderesse au principal conteste énergiquement, en faisant valoir toute une série d'arguments. Elle relève, en premier lieu, que la mesure prise par le Conseil était conçue pour atténuer les effets de la libération des cours de change décidée par les autorités nationales. Or, dit-elle, cette libération n'étant pas licite au regard du traité ; il y a lieu de considérer également comme illicites les mesures « d'appoint » prises en cette matière à l'échelon communautaire. On ne saurait en tout cas admettre que l'article 103 du traité CEE autorise à prendre des mesures ressortissant à la politique monétaire. — En deuxième lieu, la demanderesse pense que le règlement n° 974 a pour objet, non pas une mesure relevant de la politique de conjoncture, mais bien une mesure de politique agricole, puisqu'il tend au maintien du système d'intervention dans le domaine agricole. Or, une telle mesure implique le respect des règles spéciales de compétence prévues en matière agricole, et à ce titre il était avant tout indispensable, aux termes de l'article 43 du traité, de consulter le Parlement européen. La demanderesse souligne ensuite que l'article 103 ne constitue pas une clause de sauvegarde permettant de déroger aux principes et de mettre en péril les objectifs du traité. Elle relève également que l'article 103 ne permet d'adopter que des mesures d'intérêt commun. Or, une fois de plus, il ne saurait être question de mesure prise dans l'intérêt commun lorsque, comme dans le cas du règlement n° 974, le but est simplement de protéger les intérêts de personnes produisant ou distribuant les produits visés par le règlement. La demanderesse soutient enfin que l'article 103 du traité ne permet en aucun cas d'adopter *un règlement* communautaire.

Examinons donc le mérite de chacun de ces arguments.

a) Nous commencerons par celui qui a trait à la licéité de la libération des taux de change, élément déterminant pour l'adoption du règlement n° 974, qui, effectivement, en accepte le principe et tend à en maîtriser les effets dans le domaine agricole. Il ne nous semble pas que ce point exige de longs développements. Lorsque la demanderesse allègue à ce sujet que l'article 107 du traité CEE suppose des rapports de change fixes entre les devises des États membres et exclut également un flottement par rapport aux pays tiers, nous ne tardons pas à nous apercevoir que cette argumentation ne saurait pas plus être admise que la thèse selon laquelle le libération des taux de change serait dirigée contre l'intérêt commun et contre les objectifs énoncés à l'article 104. Un premier élément essentiel à retenir à cet égard, c'est que la politique monétaire, et par conséquent l'ensemble des instruments de politique monétaire, est demeurée dans le domaine de compétence des États membres. Aussi, apparaît-il effectivement impossible d'en détacher une partie, et plus précisément la libération des taux de change, pour laisser toutefois les États membres assumer la responsabilité politique de toutes les autres questions relevant du même domaine. En ce qui concerne l'article 107 du traité CEE, il oblige simplement les États membres à considérer leur politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun ; mais le contenu de cette politique n'est pas défini, et il ne l'est notamment pas dans le sens de l'exclusion de la libération desdits taux. A ce titre d'ailleurs on ne saurait pas non plus, bien que l'article 107, paragraphe 2, fasse seulement état de la modification des taux de change, invoquer ce texte en faveur d'une limitation des compétences détenues par les États membres en matière de politique monétaire. Compte tenu, d'autre part, de la portée de l'article 104, on ne voit pas davantage comment la libération des taux de change pourrait contrevenir aux objectifs définis par cette disposition. De même, il est difficile (comme la Commission l'a démontré) de prétendre que la politique agricole commune instituée en application de l'article 43 du traité a eu pour effet d'établir des taux de change fixes. Sans doute le règlement n° 129 « relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de change à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune » (JO 1962, p. 2553) a-t-il manifestement été adopté sur la base d'un système de taux de change fixes. Mais cela ne signifie pas que l'objectif ait été d'arrêter immuablement un tel système : c'est non seulement ce qui ressort du fait que, dans le cas contraire, des mesures de politique monétaire de nature plus large auraient été adoptées, mais c'est également ce qu'indique le règlement n° 129 lui-même, dont l'article 3 prévoit en effet que des mesures dérogeant aux dispositions du règlement pourront être prises en cas de pratiques monétaires de caractère exceptionnel (cas où un pays permet des variations de la valeur de sa monnaie dans les limites plus larges que prévues par les règles du FMI ; taux de change fluctuants ou multiples). Enfin, la Commission a encore expliqué d'une manière convaincante qu'il n'est pas possible d'aboutir à des taux de change fixes par le biais d'accords internationaux (c'est-à-dire en faisant jouer les règles compliquées de l'accord relatif au Fonds monétaire international) et par application de l'article 234 du traité CEE. De même, elle a démontré qu'on ne saurait valablement soutenir que la libération des taux de change n'était pas justifiée par l'intérêt commun. Sur ce dernier point, il suffit en effet d'avoir présent à l'esprit le stade d'intégration réalisé pour s'apercevoir que les perturbations dont pâtissent l'équilibre de la balance des paiements et la stabilité des prix d'un État membre par suite de l'afflux incontrôlé de devises peuvent également avoir des répercussions préjudiciables sur d'autres États membres. Aussi l'adoption de contre-mesures appropriées va-t-elle tout à fait dans le sens de l'intérêt commun des États membres.

Il apparaît dès lors, Messieurs, que la libération des taux de change, point de

départ décisif du règlement n° 974, ne saurait donner lieu à une critique de nature à fonder des déductions mettant en cause la validité de la mesure prise à l'échelon communautaire pour parer aux effets de cette libération.

b) Examinons maintenant l'article 103, fondement juridique sur lequel s'appuie le règlement attaqué, afin de déterminer si c'est à bon droit qu'il y a été fait référence.

On sait que l'article 103 prévoit notamment ceci :

« 1) Les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun . . .

2) Sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation.

3) Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, le cas échéant, les directives nécessaires sur les modalités d'application des mesures décidées aux termes du paragraphe 2) . . . »

Cette citation montre bien que le texte gravite autour de la notion de « politique de conjoncture » et qu'il y a également lieu de se demander ce que signifie l'expression « sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité ».

Pour ce qui est de la notion de « politique de conjoncture », force est de constater que le traité lui-même ne contient aucune définition plus précise. Aussi croyons-nous pouvoir nous rabattre (comme l'ont fait unanimement le gouvernement fédéral, le Conseil et la Commission) sur les conceptions généralement reconnues et admettre qu'elles sont également valables dans le cadre du traité. Selon ces conceptions (et comme l'estime la Commission), il y a lieu de parler de politique de conjoncture lorsque le cours de l'ensemble des activités économiques est dirigé en fonction d'objectifs réalisables à court terme (ceux-ci étant entendus comme englobant également les objectifs de la politique économique générale : stabilité du niveau des prix, niveau d'emploi élevé, équilibre de la balance des paiements, croissance économique optimale). Relèvent de la politique de conjoncture toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'empêcher ou de limiter les fluctuations conjoncturelles. Les définitions que le gouvernement fédéral et le Conseil ont proposées pour leur part correspondent en substance à cette optique, le Conseil ayant encore ajouté qu'il s'agit de mesures visant à empêcher les prix et les revenus, notamment, de s'écarter de l'évolution à long terme de l'économie.

La considération essentielle, c'est dès lors que, devant être considérée comme faisant partie intégrante de la politique économique générale, la politique de conjoncture peut couvrir *tous* les secteurs de l'économie et, contrairement à ce qu'estime la demanderesse, il est par conséquent certain qu'il n'y a pas lieu d'exclure de ce domaine les mesures relevant de la *politique monétaire.*

D'autre part et compte tenu de ces enseignements, il est indiscutable que le règlement du Conseil, objet des débats d'aujourd'hui, vise des *objectifs* de politique de conjoncture. Si nous pouvons l'affirmer, c'est parce qu'il ne fait pas de doute que la décision d'un État de libérer son taux de change ressortit à la politique de conjoncture et parce qu'il est manifeste que le règlement n° 974 a pour objet d'assurer à cet égard une protection d'appoint de la part de la Communauté, c'est-à-dire d'opérer dans la même direction. Si nous pouvons l'affirmer, c'est également parce que, à défaut du système compensatoire institué par le Conseil, les marchés agricoles des États membres intéressés auraient été submergés par des importations effectuées à bas prix et parce que des restitutions insuffisantes auraient eu pour effet d'engorger considérablement le marché intérieur. Non seulement cela aurait impliqué, avec les frais énormes qu'il aurait comportés, un gonflement des opérations

d'intervention (voire l'échec de ces opérations), mais il en serait résulté également une baisse des prix et une perte de revenus pour la population agricole, conséquences qui à leur tour auraient eu des répercussions défavorables sur l'ensemble de l'économie.

Mais comme, d'autre part, l'orientation principale des mesures entreprises relève du domaine agricole comme l'article 103, paragraphe 2, dont le texte commence par l'expression « sans préjudice de », renvoie aux « autres procédures prévues par le ... traité », il y a lieu, avant d'admettre que le recours à l'article 103 est justifié en l'espèce, de se demander encore si, en réalité et comme le prétend la demanderesse (qui se prévaut notamment de l'article 38, paragraphe 2, du traité), les expressions susmentionnées ne signifient pas que l'article 103 ne saurait être appliqué qu'à titre *subsidiaire*, ce qui reviendrait à dire que, dans le domaine de l'agriculture, il convient d'observer par priorité les règles de procédure spécialement prévues pour ces questions.

A cet égard, le Conseil et la Commission ont certainement raison lorsqu'ils soulignent que le sens de l'expression « sans préjudice de » n'est pas tout à fait clair. En effet, elle peut également vouloir dire que l'article 103 pourrait être invoqué même dans le cas où d'autres dispositions du traité offrent elles aussi une solution (impliquant par là non pas un principe de «subsidiarité », pour reprendre les termes de la Commission, mais bien un principe d'application cumulative). Lesdites institutions ont encore raison lorsqu'elles soulignent que, dans ces conditions, il est nécessaire de se livrer à une interprétation téléologique de la disposition en question. Et dès lors qu'on y procède, on ne peut notamment pas manquer de constater que les mesures relevant de la politique de conjoncture ont une portée *très large*. Mais puisqu'il en est ainsi, il apparaît comme impensable d'interpréter l'article 103 en ce sens que les mesures en question pourraient être fondées sur cette seule disposition et qu'il serait souvent nécessaire d'observer en outre d'autres règles de procédure (par exemple celles qui, en matière agricole, prescrivent la consultation du Parlement). En réalité, impliquant un alourdissement considérable de la procédure, un tel morcellement est inacceptable si l'on veut que les mesures relevant de la politique de conjoncture déploient rapidement leurs effets. Il semble dès lors qu'en principe nous devions considérer comme exacte la thèse selon laquelle, à la seule condition d'être en présence d'objectifs orientés vers la politique de conjoncture, on peut valablement appliquer l'article 103 indépendamment d'autres dispositions du traité et parallèlement à celles-ci.

C'est vainement aussi que à l'encontre de cette thèse, on tenterait d'ailleurs d'invoquer l'article 38, paragraphe 2, du traité, aux termes duquel les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles « sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus ». En réalité, cette réserve ne s'applique pas à l'article 103, texte qui, en effet, ne relève pas des règles « prévues pour l'établissement du marché commun », car la politique de conjoncture va au-delà de l'établissement de ce marché. Au surplus, la Commission a fait observer avec raison que les articles 39 à 46 ne contiennent aucune réglementation qui s'oppose à l'application de l'article 103.

Cela signifie (pour retenir une conclusion provisoire) que le fait que les règles du marché commun relatives à l'agriculture n'aient pas été prises en considération n'affecte pas la validité du règlement n° 974. Cela fait également apparaître du même coup que, lorsque la demanderesse se réfère à l'article 19 du règlement n° 804/68, disposition dont elle estime qu'il aurait fallu tenir compte dans le cadre de l'organisation du marché du lait lors de l'établissement du système compensatoire, l'argument est sans intérêt, et cela indépendamment du fait que ladite disposition permettait elle aussi au Conseil d'arrêter une mesure sans consulter le Parlement. De même, la conclusion provisoire à laquelle nous

sommes parvenus démontre le manque de pertinence de la référence faite au règlement n° 653/68 du Conseil, relatif aux conditions de modification de la valeur de l'unité de compte utilisée pour la politique agricole commune (JO 1968, n° L 123). En effet et indépendamment de toutes les autres considérations déjà invoquées, une raison bien simple ôte tout intérêt à cette référence : c'est que (comme la Commission l'a démontré) les clauses de sauvegarde que contient ce règlement en ce qui concerne la politique monétaire, ne permettaient manifestement pas de venir à bout des problèmes soulevés par la libération des cours de change.

c) Cependant, Messieurs, compte tenu des griefs formulés par la demanderesse au principal, cela ne suffit pas à mettre un terme à l'analyse que nous devons faire au regard de l'article 103. Il nous faut encore examiner s'il est permis d'affirmer que, comme l'exige ledit article 103, le règlement n° 974 du Conseil a été adopté dans *l'intérêt commun*. Nous devons, en outre, nous demander s'il était permis, en empruntant cette voie, de s'écarter des dispositions générales du traité et si l'article 103 pouvait être appliqué comme une disposition tenant lieu d'une clause de sauvegarde ; enfin nous devons déterminer si cet article prévoit l'adoption de *règlements* communautaires.

Voici les observations auxquelles ces problèmes nous paraissent donner lieu.

En ce qui concerne l'intérêt commun, les considérations que nous avons exposées plus haut ont déjà clairement, croyons-nous, fait apparaître qu'à notre avis l'adoption du règlement n° 974 satisfaisait à cette condition. Certes, il est exact que c'est en faveur des produits agricoles que ce règlement a institué la perception de montants compensatoires, qui ne s'appliquent d'ailleurs même pas à tous les produits agricoles. Mais, indépendamment du fait qu'au sens de l'article 103 l'intérêt commun n'est pas seulement en jeu dans le cas où l'ensemble de l'économie est intéressé, il ne faut pas perdre de vue les incidences qui se produisent sur d'autres secteurs économiques visés par cette mesure. En outre — et c'est un point qui importe lui aussi dans le présent contexte — il est certain que des États membres autres que ceux qui ont été directement habilités avaient intérêt à ce que les mesures en cause soient adoptées et à ce qu'elles préviennent les incidences de la libération des cours sur leur territoire économique. A cet égard, il suffit de se rendre compte que l'absence d'un système compensatoire aurait abouti à un écoulement accru de marchandises, notamment en provenance de la France et de l'Italie, ce qui se serait traduit par une poussée indésirable des prix dans ces pays.

En ce qui concerne ensuite la thèse de la demanderesse, selon laquelle les montants compensatoires établis sur les importations en provenance des pays tiers devraient être considérés comme des taxes d'effet équivalant à celui des droits de douane et dès lors comme interdits en vertu de l'article 19 du règlement n° 804/68, il suffit, croyons-nous, d'observer, avec la Commission, que ce texte constitue une disposition du droit communautaire *dérivé*, fondé sur l'article 43 du traité. Compte tenu de ce que nous avons dit des rapports existant entre l'article 103 et les dispositions du traité relatives à l'agriculture, il apparaît clairement qu'une disposition de ce genre ne saurait se voir reconnaître une force plus grande que des mesures de politique de conjoncture fondées sur l'article 103, qui elles aussi ne sont que du droit dérivé. Au surplus, une autre considération générale s'impose, et c'est que, compte tenu de leurs finalités, l'adoption de mesures de politique de conjoncture peut parfaitement rendre nécessaires certaines dérogations aux règles du droit communautaire, comme par exemple (point qui n'est pas directement en cause ici, mais qui revêt de l'importance en raison de la cohérence des mesures prises) certaines atteintes et restrictions apportées aux échanges intracommunautaires de produits agricoles (Nous aurons à

revenir plus en détail sur ce point dans un autre contexte.).

Pour ce qui est des rapports existant entre l'article 103 et l'article 226 du traité CEE, c'est-à-dire la clause générale de sauvegarde qui a cessé d'être en vigueur depuis la fin de la période de transition, observons encore qu'assurément il ne saurait être question d'utiliser l'article 103 comme une disposition remplaçant l'article 226. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'est agi en l'espèce, car il est manifeste que les conditions particulières d'application de l'article 103 (mesures prises dans l'intérêt commun au titre de la politique de conjoncture), conditions qui sont différentes de celles de l'article 226, ont été observées. Il ne fait dès lors pas de doute que, même s'il en est résulté un certain effet de protection pour des milieux économiques déterminés, il ne saurait être question de parler de transformation inadmissible de l'article 103 en une clause de sauvegarde se substituant à l'article 226.

Aussi ne nous reste-t-il plus, dans cet ordre d'idées, qu'à examiner l'objection selon laquelle, en ce qui concerne la politique de conjoncture, l'article 103 du traité CEE ne prévoirait, au niveau communautaire, qu'une coordination, l'adoption d'un *règlement* communautaire étant inconcevable sur la base de cette disposition.

Pour ce qui est de cette argumentation, un premier point que nous devrons concéder, c'est que, selon le paragraphe 1er de l'article 103, la politique de conjoncture est indubitablement l'affaire des États membres, puisque certaines obligations de coordination sont prévues pour eux. Mais c'est tout aussi clairement qu'il résulte du paragraphe 2 dudit article que, parallèlement à cette compétence, la Communauté a, elle aussi, un pouvoir réglementaire.

En ce qui concerne, d'autre part, la *forme* de l'exercice de cette compétence communautaire, nous ne saurions assurément pas nier que le texte allemand utilise ici les mots « entscheiden » et « Entscheidungen », qui évoquent l'idée de « décision ». Toutefois, comme le montre l'exemple de l'article 28 du traité, ces termes ne doivent pas nécessairement être entendus dans le sens technique de l'article 189. Et il en va de même pour l'article 103. C'est non seulement ce que démontre le libellé des autres versions linguistiques qui, utilisant le terme général de « mesures » (« misure », « maatregelen », « measures »), visent dès lors toutes les formes d'actes communautaires. Mais c'est également dans ce sens qu'on peut invoquer le caractère très large des objectifs de l'article 103 et la nécessité d'une interprétation qui tienne compte de l'état actuel de l'intégration et soit garante d'efficience. Relevons enfin à ce propos que c'est vainement que la demanderesse cherche à tirer argument du paragraphe 3 de l'article 103, c'est-à-dire du fait que ce texte ne parle que de *directives* nécessaires à l'application des mesures décidées aux termes du paragraphe 2. Ne perdons pas de vue, en effet, que l'adoption de ces directives s'effectue selon une forme simplifiée, celle de la majorité qualifiée. Le système doit à coup sûr être compris dans ce sens que, indépendamment de ces directives, des règlements adoptés *à l'unanimité* ne sont nullement exclus. On peut relever au surplus l'expression « le cas échéant », dont le gouvernement fédéral déduit avec raison que l'adoption de directives ne s'impose que dans certaines circonstances, sans qu'il soit exclu d'adopter parallèlement, en cas de nécessité, des règlements d'application en respectant les conditions prévues au paragraphe 2. En réalité, on ne saurait dès lors rien objecter au fait que le Conseil ait choisi la forme d'un *règlement* pour les mesures ici en cause. Puisqu'au surplus il aurait également pu (comme nous l'avons démontré) adopter des règlements d'application, il n'y a rien non plus à redire au fait qu'il se soit fondé sur les dispositions générales de l'article 155 du traité pour autoriser la Commission à arrêter des règlements d'application dans le cadre du système de montants compensatoires qu'il avait institué.

Tout cela, Messieurs, nous permet de

clore l'examen du premier groupe de questions posées dans l'ordonnance de renvoi en affirmant que la validité du règlement n° 974/71 et des règlements que la Commission a adoptés pour son application ne saurait être contestée en arguant de ce que les institutions communautaires n'étaient pas en droit de se référer à l'article 103 du traité CEE.

2. Venons-en maintenant à la question de savoir si la validité du système compensatoire peut être mise en doute au motif que c'est en termes généraux, c'est-à-dire quels que soient le pays de provenance des produits et les conditions du contrat, et dès lors également en ce qui concerne les importations en provenance de Bulgarie, que ce système a eu égard aux rapports entre le DM et le dollar.

A ce propos rappelons avant tout le texte de l'article 2 du règlement n° 974, qui déclare ceci :

« Pour les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, les montants compensatoires sont égaux aux montants obtenus en appliquant aux prix le pourcentage représentant l'écart entre la parité de la monnaie nationale de l'État membre en cause déclarée auprès du Fonds Monétaire International et reconnue par celui-ci, d'une part, et la moyenne arithmétique des cours de change au comptant, constatés au cours d'une période à déterminer, de cette monnaie par rapport au dollar des États-Unis d'Amérique, d'autre part. »

En ce qui concerne les produits dont le prix est dépendant de celui des produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles, le paragraphe 2 dudit article 2 dispose, en outre, que « les montants compensatoires sont égaux à l'incidence, sur les prix du produit concerné, de l'application du montant compensatoire aux prix du produit visé au paragraphe 1, dont ils dépendent ».

Il est manifeste que, dans le cas d'une monnaie comme le lev bulgare, qui ne suivait apparemment pas le dollar et dont la valeur d'échange par rapport au DM est restée pratiquement constante, ce système aboutissait à des taux trop élevés, c'est-à-dire à des montants compensatoires qui dépassaient l'incidence de la mesure monétaire. Aussi la demanderesse au principal estime-t-elle qu'il y a eu violation du principe de la proportionnalité, auquel les considérants du règlement n° 974 lui-même se réfèrent. Elle croit en outre pouvoir soutenir que ni l'article 39, paragraphe 1, e, du traité (prix raisonnables pour les livraisons aux consommateurs), ni l'interdiction de discrimination prévue à son article 40 n'ont été observés, et qu'il y a encore eu infraction à l'article 110, qui prescrit une politique commerciale libérale. Selon la demanderesse, ces méconnaissances du traité ne se seraient pas produites si on s'était efforcé de fixer une compensation distincte à l'égard de tous le partenaires commerciaux importants, si, à l'instar du système des prélèvements (prise en considération des possibilités d'achat les plus favorables sur le marché mondial), on avait eu égard aux pays en provenance desquels certains produits sont principalement importés, ou si du moins on avait pris pour base la moyenne pondérée de toutes les monnaies des pays tiers et sa relation avec le DM, cette moyenne devant être déterminée en fonction du volume des échanges commerciaux. C'est ce qui nous conduit à nous demander ici si des possibilités de solution de ce genre pouvaient être mises en pratique sans entraîner de difficultés considérables et s'il faut dès lors considérer que, n'ayant pas tenu compte de ces possibilités, les institutions communautaires ont commis une faute dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation.

Cette question est à coup sûr délicate et, au moment d'en entamer l'examen, sans doute faut-il donner raison à la Commission lorsqu'elle relève que l'analyse de la situation monétaire et des variations que celle-ci connaissait dans un grand nombre d'États aurait comporté de grandes difficultés et que, s'il avait fallu, à ce titre, déterminer des montants compensatoires différenciés pour un grand nom-

bre de produits de base et de produits transformés, cela aurait compliqué considérablement le mécanisme compensatoire. En fait, le système en vigueur a lui-même déjà abouti à l'établissement d'une liste extrêmement détaillée de montants compensatoires, et on comprend dès lors la Commission lorsqu'elle affirme que l'application de la méthode préconisée par la demanderesse aurait comporté des exigences exagérées pour la pratique. Observons en outre que, tout d'abord, il en serait résulté une instabilité et une impossibilité d'avoir une vue d'ensemble du système compensatoire, qui auraient toutes deux rendu les échanges plus difficiles. Et n'oublions pas non plus que le régime différencié souhaité par la demanderesse aurait fait naître le danger d'opérations et de manœuvres frauduleuses, risque auquel il n'aurait été possible de parer que par un système de certificats d'origine et de contrôles portant sur les contrats d'importation et les mouvements de marchandises, ce qui, une fois de plus (mais cette fois-ci à l'échelon national), aurait entraîné une charge considérable pour l'administration, sans compter les entraves et les retards apportés aux échanges commerciaux. Ce sont là des considérations qu'il nous paraît impossible de négliger lorsqu'il s'agit d'apprécier des mesures compliquées prises en vue d'une protection vers l'extérieur dans le domaine de la politique monétaire, mesures qui, lors de leur adoption, n'avaient de toute façon été conçues que pour une brève période et pour lesquelles le législateur a évidemment une grande latitude d'appréciation.

Des considérations qui sont analogues et qui permettent de douter de la valeur de la thèse de la demanderesse valent également pour l'autre possibilité de solution envisagée par cette dernière, lorsqu'elle se demande si le système compensatoire n'aurait pas dû prendre en considération la moyenne pondérée des écarts des cours de toutes les monnaies des pays tiers. Il est certain, en effet, que, pour déterminer cette moyenne, il aurait fallu tenir compte de l'importance des courants commerciaux des différents produits ainsi que des variations que ces courants subissaient et que les recherches nécessaires à cette fin se seraient révélées très difficiles et très longues. A cela s'ajoute une autre considération, et elle n'est pas dénuée d'importance ; c'est que des montants compensatoires calculés de cette manière auraient assuré une protection insuffisante à l'égard des importations effectuées sur la base du dollar et auraient abouti, dans de nombreux cas, à la fixation d'un montant insuffisant pour les restitutions (qui sont le corollaire des montants compensatoires). Si l'on songe en outre que, lors de l'instauration du système compensatoire, la plupart des contrats relatifs aux produits agricoles étaient conclus sur la base du dollar, qu'à cette époque le dollar était le pivot du système monétaire international et qu'en général les autres monnaies librement convertibles se sont alignées sur lui (éléments qui ont été relevés par la Commission et que la demanderesse n'a d'ailleurs contestés que d'une manière superficielle), nous ne voyons vraiment pas comment on pourrait parvenir à admettre que le système institué par l'article 2 du règlement n° 974 devrait être considéré comme illégal au motif qu'il violerait le principe de la proportionnalité.

Et il en va de même (disons-le dès à présent) en ce qui concerne les arguments tirés par la demanderesse au principal des articles 40, 39 et 110 du traité CEE.

Pour ce qui est de l'article 40, c'est-à-dire de l'interdiction des discriminations, disons d'emblée qu'on ne saurait se défendre de l'impression que la demanderesse part d'une comparaison erronée quand elle rapproche la situation des producteurs de celle des importateurs. Et s'il faut comprendre son argument comme tendant à soutenir que divers produits auraient fait l'objet d'une discrimination par suite d'une imposition excessive au titre des montants compensatoires, c'est à bon droit qu'on lui rétorquera que la compensation était calculée sur la base de critères uniformes et que d'ailleurs — comme on pouvait le

prévoir lors de l'adoption du règlement n° 974 — tous les États membres intéressés ont fait usage de l'autorisation qu'il contenait. Nous ne croyons dès lors pas qu'il puisse être question d'une méconnaissance de l'article 40 du traité.

Quant à l'argument que la demanderesse tire des objectifs de l'article 39 en faisant valoir que le mécanisme compensatoire aurait négligé l'impératif d'assurer des prix raisonnables à la consommation et, d'autre part, aurait mis exagérément l'accent sur la protection des agriculteurs, notamment en omettant de tenir compte des avantages découlant de la réévaluation du DM, voici les observations qu'il nous paraît appeler. C'est à la rigueur pour les biens d'équipement que l'agriculture a retiré des avantages de la réévaluation. Mais, comme la Commission le pense avec raison, ils ne doivent pas être surestimés. Il ne fait pas de doute d'ailleurs qu'il était difficile de les évaluer et de les ventiler par produits. Aussi ne saurait-on trouver à redire au fait qu'ils n'aient pas été pris en considération dans le cadre du système compensatoire. Comme au surplus il était impossible (nous l'avons déjà démontré) de différencier dans le cadre de ce système en fonction des pays de provenance, comme d'autre part il est apparu qu'une protection suffisante ne pouvait être assurée qu'à condition de tenir compte de la monnaie principale, c'est-à-dire du dollar, et comme, enfin, l'article 39 ne dit pas que les livraisons aux consommateurs doivent être assurées aux prix les plus bas, mais parle uniquement de prix *raisonnables* et n'impose donc pas de tenir compte des intérêts des seuls consommateurs, il faut bien reconnaître que ce n'est pas non plus sous l'angle de la prise en considération, requise par l'article 39, des divers objectifs qu'il énumère (prise en considération qui implique une grande latitude d'appréciation), qu'il sera possible d'affirmer que le système compensatoire est illégal.

Il en va de même, enfin, pour l'appréciation du règlement litigieux sous l'angle de l'article 110 du traité CEE. Certes, cet article prévoit comme objectif la libéralisation des échanges. Mais il n'énonce pas de critères précis, et en tout cas il laisse une grande marge d'appréciation. En réalité, il est difficile d'admettre que les dispositions de cet article aient été méconnues dès lors qu'on se rappelle ce que nous avons dit de l'impossibilité qu'il y a en pratique à différencier le régime compensatoire et lorsqu'on songe que non seulement il fallait réaliser un compromis avec les objectifs énoncés à l'article 39, mais qu'il aurait même été permis d'établir des restrictions quantitatives à l'importation.

Il apparaît par conséquent, Messieurs, que les considérations qu'appelle le deuxième groupe de questions ne conduisent pas, elles non plus, à conclure que le règlement n° 974/71 devrait être considéré comme illégal au motif qu'il n'a pris en considération que le rapport DM/dollar.

3. Par une autre question, le « Finanzgericht » de Berlin vous demande ensuite de dire s'il était licite au regard du droit communautaire que des montants compensatoires soient encore perçus sur les importations en provenance des pays tiers le 24 mars 1972, date à laquelle ont été effectuées les importations qui font l'objet de l'instance au principal.

C'est là encore un point que la demanderesse conteste, en alléguant qu'à la conférence de Washington du 18 décembre 1971, il a été décidé de réformer les cours de change et d'instituer un nouveau système de parités comportant des interventions officielles dans les limites d'une marge de fluctuation prévue. Elle estime apparemment que, par l'effet de ces décisions, se trouvaient réalisées les conditions prévues à l'article 8 du règlement n° 974, dont le paragraphe 2 s'énonce comme ceci : « Il (c'est-à-dire le règlement n° 974) cesse d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ».

Au moment de nous demander si cette appréciation de la situation est exacte,

rappelons-nous tout d'abord que le système compensatoire devait tenir compte du fait que, le 15 août 1971, les États-Unis avaient suspendu la convertibilité du dollar en or et que, le 23 août 1971, il avait également été décidé de libérer le taux de change de la monnaie de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Précisons, en outre, quel était l'objet de la conférence de Washington que nous avons déjà évoquée. Comme on nous l'a exposé au cours de la procédure, il a été décidé à Washington, le 18 décembre 1971, d'instituer de nouvelles relations fixes de change par rapport au dollar sous la forme de « taux centraux » (« Leitkurse »). A cette occasion, on a entre autres adopté pour le DM un taux central supérieur à la marge de fluctuation de la réglementation internationale. Toujours par dérogation à cette réglementation, il a également été convenu d'adopter, par rapport au dollar, une marge de fluctuation de 2,25 % au-dessus et au-dessous du niveau desdits taux centraux. Lesdites décisions ont été adoptées d'une manière non formelle et elles ont simplement été publiées dans un communiqué de presse diffusé à l'issue de la réunion des ministres du Groupe des Dix. La notification génératrice d'effets juridiques, telle qu'elle est prévue par l'accord sur le Fonds monétaire international, n'a pas été effectuée. Ce n'est que le 8 mai 1972 qu'eut lieu la dévaluation officielle du dollar, c'est-à-dire l'annonce du nouveau cours du dollar en tant que parité officielle.

Il importe d'observer, d'autre part, que les parités officielles, qui ne correspondaient pas aux taux centraux, tout comme les marges plus étroites de fluctuation telles qu'elles étaient fixées par la réglementation internationale, continuaient à revêtir de l'importance dans le système de prix du marché agricole, que les prix agricoles étaient exprimés en unités de compte et que l'ensemble du régime monétaire fondé sur le règlement n° 129/62 était édifié à partir des parités officielles. Celles-ci constituaient donc une condition de bon fonctionnement du marché commun agricole. Dans ces conditions et compte tenu, en outre, du fait que l'article 1 du règlement n° 974 établit formellement que, pour que le règlement s'applique il faut que, pour les transactions commerciales, un État membre admette pour sa monnaie un taux de change supérieur à la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale, il ne fait pas de doute qu'il ne saurait être question de soutenir que les conditions de l'article 8 du règlement n° 974 se seraient trouvées réalisées par l'effet desdites décisions de Washington. Comme au surplus, ainsi que l'ont montré les événements qui se sont déroulés à partir de l'été 1972, la situation monétaire restait encore incertaine et comme on s'attendait que de nouvelles parités soient fixées à bref délai, il n'est pas non plus possible de reprocher aux institutions communautaires de n'avoir pas songé à modifier, sur la base des éléments fixés à Washington, l'ensemble du système réglementaire des organisations des marchés agricoles et d'avoir maintenu initialement le régime compensatoire dans sa forme originaire jusqu'à la notification de la dévaluation du dollar.

Il apparaît dès lors, Messieurs, que, comme la Commission, le gouvernement fédéral et le Conseil se sont rejoints pour le proposer, la seule réponse que vous puissiez donner à la deuxième question du « Finanzgericht » de Berlin, c'est d'affirmer que ni le temps écoulé ni les événements intervenus dans le domaine de la politique monétaire postérieurement à l'adoption du règlement n° 974 n'ont eu pour effet d'affecter sa validité.

4. La question suivante, que nous allons examiner maintenant, comporte une première partie qui, comme vous le savez, tend à déterminer sur la base de quels éléments il convenait de calculer, en application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974, les montants compensatoires à percevoir sur les importations de fromage.

A cet égard, il importe avant tout de se rappeler la teneur de cet article. Son paragraphe 1 est libellé comme suit :

« Pour les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, les montants compensatoires sont égaux aux montants obtenus en appliquant aux prix le pourcentage représentant l'écart entre la parité de la monnaie nationale de l'État membre en cause déclarée auprès du Fonds monétaire international et reconnue par celui-ci, d'une part, et la moyenne arithmétique des cours de change au comptant, constatés au cours d'une période à déterminer, de cette monnaie par rapport au dollar des États-Unis d'Amérique, d'autre part ». Le paragraphe 2 poursuit alors comme ceci : « Pour les autres produits visés à l'article 1 (c'est-à-dire pour les produits dont le prix est dépendant de celui des produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles), les montants compensatoires sont égaux à l'incidence, sur les prix du produit concerné, de l'application du montant compensatoire aux prix du produit visé au paragraphe 1, dont ils dépendent ». Cette citation suffit à montrer que nous sommes en présence d'une disposition appelant des mesures complémentaires et impliquant indubitablement pour leur adoption une liberté d'appréciation d'ordre technique. Il ressort également de cette constatation qu'il n'appartient pas à la Cour de déterminer les modalités d'application, car cette tâche incombait au contraire à la Commission en application de l'article 6 du règlement n° 974. Prise dans son sens littéral, la troisième question du « Finanzgericht » de Berlin devrait dès lors (comme la Commission l'a affirmé à bon droit) être considérée comme irrecevable.

Mais, ainsi qu'il ressort de l'ensemble de la procédure, il semble bien que cette question tende en fait à autre chose. Elle est destinée à inviter la Commission à révéler les critères qu'elle a retenus et à faire examiner dès lors (c'est avant tout le sens de la troisième partie de la question) si le taux qui a été appliqué in concreto aux importations de la demanderesse au principal est conforme aux principes présidant à l'application du système. Dans cette optique, il est certain que rien ne s'oppose à ce que cette question soit examinée dans le cadre d'une instance préjudicielle. Cela fait apparaître du même coup que, sans qu'il soit nécessaire d'aborder séparément ici la première partie de la troisième question, nous ne devrons y revenir que lorsque nous analyserons la troisième partie de cette question.

5. Quant à sa deuxième partie, que nous allons nous efforcer de résoudre maintenant, elle tend à faire déterminer si l'article 2 du règlement n° 974 constitue une base du calcul suffisamment précise. Elle soulève donc une fois de plus un problème de validité.

Ce problème est lié à un grief qu'invoque la demanderesse au principal en se référant à certains principes tirés du droit constitutionnel allemand (art. 80 de la Loi fondamentale) et en vertu desquels le législateur doit donner au détenteur du pouvoir réglementaire des habilitations claires et précises, et cela notamment lorsqu'il s'agit d'autoriser des prélèvements fiscaux.

A ce propos, il est avant tout permis de se demander si la maxime de droit allemand à laquelle nous avons fait allusion et qui procède du principe de la séparation des pouvoirs trouve son équivalent dans l'ordre juridique des autres États membres et si elle peut dès lors être reconnue comme principe général de droit communautaire. Et, sur ce point, nous croyons que certains doutes sont légitimes ; en tout cas la demanderesse est restée en défaut d'administrer la preuve qui s'imposait.

N'oublions pas, d'autre part, que, tout spécialement dans le domaine qui retient actuellement notre attention, la Communauté présente une structure spécifique et que celle-ci justifie l'adoption de critères spéciaux en ce qui concerne la précision des règles d'habilitation. Ainsi, il ne faudrait pas perdre de vue que les dispositions qui étaient nécessaires pour l'application du règlement n° 974 devaient être arrêtées selon la procédure dite du Comité de gestion, c'est-à-dire avec la

participation des représentants des États membres. En effet, cette procédure garantit pour ainsi dire indirectement aux États membres ou au Conseil une possibilité d'exercer leur influence, et il apparaît dès lors comme admissible de ne pas exiger que les textes d'habilitation pris à cette occasion présentent une précision aussi poussée que celle qui peut être de mise lorsque c'est la Commission qui est seule appelée à compléter le droit communautaire.

Enfin, relevons encore que la Commission a été convaincante quand elle a expliqué que, malgré l'imprécision du texte de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974, dont la version allemande surtout est difficile à comprendre, l'interprétation à donner de l'« incidence » au sens de cette disposition ne pouvait faire de doute pour un spécialiste. Si on peut l'affirmer, c'est parce que de telles méthodes de détermination de certains montants à partir d'autres sont courantes en matière agricole ; c'est ce que montre par exemple le règlement n° 823/68 (JO 1968, n° L 151), qui applique à la détermination des prélèvements dus sur les produits laitiers des méthodes similaires (selon lesquelles il faut avoir égard à la quantité du produit de base, c'est-à-dire de lait, nécessaire à leur fabrication). On peut encore invoquer d'autres règlements liés à la modification du taux de change de la devise française et au système de compensation à la frontière que cette modification a rendu nécessaire (par exemple, le règlement n° 1586/69 (JO 1969, n° L 202) et les règlements pris pour son application).

Nous croyons, par conséquent, pouvoir affirmer que la validité du règlement n° 974 ne saurait être mise en question au motif que la règle d'habilitation qu'il édicte manquerait de précision. En outre, Messieurs, nous n'estimons pas davantage que le défaut d'indications qui peut marquer à cet égard les règlements d'application de la Commission (élément qui pourrait présenter de l'intérêt sous l'angle du *défaut de motifs)* ait la moindre importance au regard de ce qui peut être considéré comme la règle en la matière et des critères retenus par votre jurisprudence (Arrêt 16-65 du 1. 12. 1965 (préj. Schwarze), Recueil XI, 1096 (F)) pour la motivation des actes qui concernent ainsi une multiplicité de produits.

6. Pour terminer, il nous reste à aborder la dernière partie de la troisième question du « Finanzgericht » de Berlin. Elle tend, vous vous en souvenez, à vous faire dire si le taux de 45,50 DM par 100 kg de fromage de brebis bulgare pouvait être considéré à la date du 24 mars 1972 comme conforme aux principes à respecter pour le calcul des montants compensatoires. Comme la Commission l'a démontré à la lumière des griefs articulés au cours de l'instance au principal; cette sous-question cache en fait certains autres problèmes qu'il convient d'analyser également.

a) Il importe avant tout de rappeler ici les factures que la Commission a retenues pour ses calculs.

Sur la base du fait qu'à l'exception de certaines variétés de fromage qui ne doivent pas retenir notre attention en l'espèce, des prix d'intervention n'ont été prévus que pour le beurre et le lait écrémé en poudre, les montants compensatoires applicables aux importations en provenance des pays tiers de ces deux derniers produits ont été calculés en appliquant aux prix d'importation de ces produits le pourcentage correspondant à la réévaluation de fait du DM par rapport au dollar. Et c'est en partant de l'idée que les prix des autres produits laitiers sont dépendants des prix du beurre et du lait écrémé en poudre (ce qui est en quelque sorte le système des règlements n^{os} 804/68 et 823/68) que la Commission a alors déterminé l'incidence, sur le prix du fromage, des montants compensatoires applicables aux produits de base, et cela en prenant pour base une des variétés de fromage : le Gouda. Compte tenu du fait que la production de 100 kg de fromage nécessite une certaine quantité de lait frais contenant un certain pourcentage de matières grasses et en calculant, à partir des montants compensatoires applicables au beurre et

au lait écrémé en poudre (et cela en fonction des matières grasses contenues dans le beurre et de la quantité de lait liquide nécessaire à la fabrication du lait écrémé en poudre), les montants compensatoires applicables aux matières grasses et au lait écrémé, il a été possible, en additionnant ces montants, de déterminer le montant compensatoire applicable au fromage. Ce mode de calcul se trouve exposé par le menu dans le mémoire de la Commission. Et il aboutit effectivement (nous nous permettons de renvoyer aux explications de la Commission pour les détails) à un montant compensatoire de 45,50 DM pour la date de l'importation litigieuse.

b) Pour ce qui est de ce mode de calcul, nous avons déjà relevé que les termes de l'article 2 du règlement n° 974 laissent une certaine marge d'appréciation sur le plan technique. La première question qui se pose dès lors, c'est de savoir si la Commission a exercé ce pouvoir d'appréciation d'une manière objective. C'est là une question à laquelle nous ne voyons pas comment on pourrait répondre par la négative, si l'on tient compte de ce que nous avons entendu au cours de la procédure, et notamment du fait que, alors que le Conseil était informé de tous les détails, il n'a cru devoir soulever aucune objection.

Sans doute avons-nous manifestement à faire à une méthode simplifiée et très approximative. Mais, en premier lieu, reconnaissons qu'il n'était pas possible de copier ici le système plus nuancé qui avait été élaboré pour les prélèvements au fil des années. A cet égard, il suffit de réfléchir au fait que le système de compensation devait également s'appliquer aux échanges intracommunautaires, pour lesquels il n'existait pas de prélèvements ; pensons en outre aux grandes difficultés administratives qu'aurait impliquées une méthode plus précise, difficultés qu'il ne pouvait être question de considérer comme devant absolument être prises en charge, alors qu'il ne s'agissait que d'instituer un mécanisme provisoire.

En second lieu, nous ne croyons pas non plus qu'il soit possible de suivre la demanderesse au principal quand elle fait valoir à ce propos que les prix du fromage ne dépendent pas des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre, mais qu'ils se forment exclusivement sur le marché en fonction de la qualité. Même s'il n'y a pas liaison étroite des prix du fromage auxdits prix d'intervention, on ne saurait considérer que ces deux prix sont tout à fait indépendants. A tout le moins peut-on, en effet, admettre que les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre garantissent un niveau minimal des prix du fromage et que, dès lors, ils justifient non seulement l'inclusion du fromage dans le régime de la compensation, mais également la règle consistant à établir à partir des montants compensatoires fixés pour le beurre et le lait écrémé en poudre ceux qui doivent être appliqués au fromage.

Aussi ne voyons-nous pas ce qu'on pourrait objecter au mode de fixation du taux adopté en l'espèce pour le montant compensatoire à percevoir sur le fromage.

c) Deux autres problèmes se posent ensuite. Sans doute n'ont-ils pas été soulevés formellement par le « Finanzgericht ». Mais, comme la demanderesse au principal considère qu'il s'agit de questions importantes et comme la Commission les a abordés, elle aussi, en vue de fournir une analyse exhaustive, nous croyons devoir les examiner également.

Le premier est lié à la thèse par laquelle la demanderesse relève qu'aux termes de l'article 1, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 974, la faculté d'appliquer des montants compensatoires ne pouvait être exercée qu'autant que l'application des mesures monétaires visées au paragraphe 1 dudit article entraînait des perturbations dans les échanges des produits agricoles. La demanderesse estime que tel n'était pas le cas pour le fromage de brebis bulgare, produit qui, dès lors, n'aurait pas dû être inclus dans le mécanisme compensatoire. Le second

problème est lié à l'objection par laquelle la demanderesse soutient que le régime de la compensation est discriminatoire, au motif que, alors qu'il vise le fromage de brebis bulgare, il épargne certaines variétés de fromages italiens.

Il nous appartient donc encore d'examiner si, en nous plaçant à ce double point de vue, nous ne devrons pas mettre en doute la légalité de la perception de montants compensatoires sur le fromage de brebis bulgare en mars 1972.

aa) Examinons d'abord l'existence de perturbations, qui est posée comme condition par l'article 1 du règlement n° 974, invoqué par la demanderesse. Celle-ci estime que deux éléments sont à prendre en considération à cet égard : premièrement, le fait qu'il n'y avait pas eu d'effet notable de réévaluation dans les rapports entre le DM et le lev et, en second lieu, le fait que, comme le fromage de brebis bulgare ne constituait pas un produit concurrent, le fromage produit dans la Communauté n'était pas mis en péril.

Pour ce qui est du premier élément, il nous paraît extrêmement douteux que, pour *l'application* du régime de la compensation et alors que l'article 2 du règlement n° 974 imposait d'avoir égard aux cours de la monnaie en cause par rapport au dollar, il ait été possible à la Commission de tenir compte de l'évolution des diverses monnaies au regard de l'existence de perturbations qui était prévue comme condition par l'article 1 du règlement. Mais même en admettant que la Commission ait eu la possibilité de le faire, il n'en reste pas moins que nous ne saurions suivre la demanderesse lorsqu'il s'agit de décider si la Commission *devait* le faire, si, en d'autres termes, en négligeant l'évolution de ces monnaies, elle a fait un usage eronné de son pouvoir d'appréciation. Ici aussi, en effet, interviennent tous les éléments dont nous avons déjà fait état pour établir la légalité de l'article 2 du règlement n° 974, tels que la nécessité de ne pas surcharger l'administration en exigeant d'elle des calculs trop différenciés, ainsi que les considérations tirées du risque de voir éluder la réglementation et celles qui sont relatives au contrôle de l'origine des marchandises et des conditions du contrat. Aussi croyons-nous qu'il ne convient pas de réintroduire au niveau de l'exécution du régime de la compensation une idée qui a déjà été écartée à bon droit au moment où il s'agissait de fixer les principes de base de ce régime. Telles sont les raisons pour lesquelles nous conclurons qu'il ne saurait être question d'invoquer l'évolution de la monnaie d'un pays exportateur déterminé pour nier l'existence d'un risque de perturbations au sens de l'article 1 du règlement n° 974.

Pour ce qui est du second élément, l'absence de concurrence entre le fromage de brebis bulgare et le fromage produit dans la Communauté, les explications fournies par la Commission nous amènent à penser qu'en réalité la situation est bien différente de celle que nous a décrite la demanderesse au principal. Il semble bien, en effet, qu'on puisse difficilement nier l'existence d'un risque de perturbation (ou, en d'autres termes, d'un besoin de protection) à l'égard du fromage italien de brebis et à l'égard du fromage de chèvre produit dans la Communauté. Au surplus, il est impossible d'affirmer que le fromage litigieux ne peut pas être substitué dans une certaine mesure à d'autres fromages et il faut reconnaître que, lorsque les prix des fromages importés subissent d'importantes fluctuations, cela constitue en tout cas un risque pour la production indigène. Cela mis à part, on peut également se demander si la Commission était tenue d'envisager des exceptions par produits, ce qui impliquait de soumettre certains de ceux-ci à des examens spéciaux, représentant évidemment une charge considérable pour l'administration. Il ne fait pas de doute qu'il ne pouvait en être question au moment où la mesure litigieuse a été adoptée, car à cette époque-là l'exercice correct du pouvoir d'appréciation impliquait simplement que soit dressé un pronostic sommaire de l'évolution que connaîtrait un grand nombre de produits. Tout au plus ces examens

spéciaux pouvaient-ils être envisagés à la suite d'une demande spéciale présentée dans des cas particuliers, motifs précis à l'appui, demande dont il n'a pas été question en l'espèce.

Il apparaît dès lors, Messieurs, que rien non plus ne saurait vous amener à déclarer que l'assujettissement du fromage de brebis bulgare au montant compensatoire est illégal au regard des conditions énoncées à l'article 1 du règlement n° 974.

bb) Pour ce qui est, enfin, du grief de discrimination que la demanderesse a articulé à propos de l'exemption de certaines variétés de fromage italiens, c'est assez brièvement que nous pourrons en faire justice. Pour en apprécier le mérite, il suffit en effet d'observer que l'élément de « comparabilité » fait défaut, car il semble bien que les sortes de fromages auxquelles il est fait allusion soient destinées à un usage très spécial et soient d'un prix exceptionnellement élevé. Leur exclusion du régime de la compensation ne risquait donc en aucune manière de compromettre la production indigène. Il convient en outre de tenir compte de la préférence communautaire, qui même dans le cadre du régime de la compensation, peut justifier la décision d'octroyer des facilités aux produits d'un État membre plutôt qu'aux produits provenant des pays tiers.

Ce dernier élément lui non plus n'est, par conséquent, pas de nature à faire apparaître comme illégale la taxation du fromage de brebis bulgare.

7. Pour récapituler, nous vous proposerons dès lors, Messieurs, de répondre comme suit aux questions dont vous a saisis le « Finanzgericht » de Berlin :

a) la procédure n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 974/71 du Conseil et des règlements n^{os} 1013/71, 1014/71 et 548/72 de la Commission, arrêtés pour son exécution, en tant qu'ils autorisent la perception de montants compensatoires sur les importations de produits laitiers en provenance de la Bulgarie. Il convient en particulier de retenir que le Conseil était en droit d'arrêter le règlement n° 974/71 sur la base de l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE et d'avoir égard, à titre général, pour la perception des montants compensatoires, au rapport entre le DM et le dollar des États-Unis d'Amérique.

b) Au regard du droit communautaire, la perception, sur les importations en provenance des pays tiers, des montants compensatoires visés au règlement n° 974/71 restait encore permise le 24 mars 1972.

c) La règle énoncée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 constitue une base suffisamment précise pour permettre à la Commission d'effectuer le calcul des montants compensatoires.

d) Rien n'indique que la perception d'un montant compensatoire de 45,50 DM les 100 kg de fromage de brebis bulgare ait constitué une mesure illégale le 24 mars 1972.