CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 14 JUIN 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le cas d'espèce fait suite à l'affaire 28/76, *Milac GmbH/Hauptzollamt Freiburg,* Recueil 1976, p. 1639.

Vous vous souvenez, Messieurs, que cette première affaire a été déférée à la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel émanant du Finanzgericht de Bade-Wurtemberg, au cours d'un litige dans lequel la demanderesse, Milac GmbH, attaquait les prélèvements de montants compensatoires monétaires au titre d'importations de lait entier de France, réalisées par elle durant la période s'étendant de juin à août 1974. Ce lait en poudre avait une teneur en matière grasses comprise entre 9,6 et 24,5 % et relevait de la sous-position 04.02 A II b) 2 du tarif douanier commun. En un mot, l'argument de la demanderesse était que les montants compensatoires monétaires en cause auraient dû être diminués d'un montant correcteur de 2 UC par 100 kg.

Dans les conclusions que nous avions présentées dans cette affaire, nous avions relaté en détail l'historique de la législation communautaire qui était à l'origine du litige (Recueil 1976, p. 1660 à 1663). Il ne nous semble pas nécessaire de reprendre cet exposé. Il suffira de rappeler les éléments ci-après.

La réglementation en vigueur à l'époque des importations en cause comprenait le règlement (CEE) n° 663/74 du Conseil du 28 mars 1974 (JO n° L 85 du 29. 3. 1974) «fixant pour la campagne laitière 1974-1975, le prix relatif du lait et les prix d'intervention du beurre, du lait écrémé en poudre et des fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano». L'article 3 de ce règlement stipulait

1. que le prix auquel les organismes d'intervention de la Belgique, de l'Allemagne, du Luxembourg et des Pays-Bas achèteraient le lait écrémé en poudre serait égal au prix d'intervention diminué d'un montant correcteur égal à 2 unités de comptes pour 100 kilogrammes,
2. que ce même montant correcteur serait appliqué, pour le produit en cause, dans les échanges de chacun des États membres avec les autres États membres et avec les pays tiers (les États du Benelux étant considérés comme un seul État membre) et que, à cet effet, «les montants perçus à l'importation et les montants octroyés à l'exportation dans le cadre de la politique agricole commune» seraient «diminués du montant correcteur», et
3. que les modalités d'application de l'article 3 seraient arrêtées selon la procédure prévoyant l'intervention du Comité de gestion.

La Commission a arrêté les modalités d'application visées dans cet article par le règlement (CEE) n° 712/74 du 29 mars 1974 «portant modalités d'application du montant correcteur appliqué au lait écrémé en poudre pendant la campagne laitière 1974-1975». Ce règlement avait pour effet de définir le lait écrémé en poudre, pour l'application de l'article 3 du règlement n° 663/74, comme du «lait en poudre ou granulé, d'une teneur en poids de matières grasses inférieure ou égale à 3 %». Il prévoyait également des montants correcteurs proportionnels pour

1 — Traduit de l'anglais.

certaines préparations fourragères contenant du lait écrémé en poudre. En outre, il stipulait expressément que les montants compensatoires monétaires «fixés conformément au règlement (CEE) n° 974/71» devraient être diminués des montants correcteurs.

Pour la période durant laquelle se situent les importations réalisées par la demanderesse, les règlements (CEE) n° 725/74 du 29 mars 1974, n° 1692/74 du 28 juin 1974 et n° 2038/74 du 31 juillet 1974 de la Commission avaient fixé les montants compensatoires monétaires applicables, remplaçant successivement en l'occurrence la partie 5 de l'annexe I au règlement (CEE) n° 218/74 de la Commission du 25 janvier 1974. Chacun des règlements n° 725/74, n° 1692/74 et n° 2038/74 contenait une note aux termes de laquelle les montants qu'ils fixaient devraient être diminués, le cas échéant, «conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 712/74».

Dans l'affaire 28/76, le Finanzgericht a déféré deux questions à la Cour, dont les termes étaient les suivants:

«1. Les montants compensatoires monétaires visés par les dispositions combinées de l'article 1 du règlement (CEE) n° 974/71, de l'article 1 du règlement (CEE) n° 218/74, annexe I, partie 5, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 725/74 et applicables au lait en poudre de la position tarifaire 04.02 A II b) 2 du tarif douanier commun, doivent-ils être réduits à concurrence d'un montant égal ou inférieur à 2 unités de compte, même lorsque la teneur en poids de matières grasses est supérieure à 3 % et que les autres conditions posées par le règlement (CEE) n° 712/74 sont réunies?

2. Les montants compensatoires monétaires fixés par le règlement (CEE) n° 725/74 et cités dans la première question étaient-ils, eu égard à leur niveau, compatibles avec le règlement d'habilitation entre le 25 juin et le 15 août 1974?»

Ainsi que nous l'avons souligné dans nos conclusions dans cette affaire, ces questions auraient dû se référer à vrai dire aux règlements n° 1692/74 et n° 2038/74 ainsi qu'au règlement n° 725/74, mais cela ne porte pas à conséquence.

La demanderesse fondait essentiellement son argumentation relative à la première question sur l'idée que l'article 3 du règlement n° 663/74, si on l'interprète correctement, autorisait la Commission à prescrire des montants correcteurs pour des produits autres que le lait écrémé en poudre lui-même, et que la Commission avait agi illégalement en ne fixant pas de pareils montants pour le lait en poudre d'une teneur en poids de matières grasses supérieure à 3 %. Subsidiairement, la demanderesse soutenait que si, par hypothèse, l'article 3 du règlement n° 663/74 n'autorisait pas la Commission à le faire, cette disposition était elle-même illégale. Toutefois, il convient de noter que l'ordonnance de renvoi ne faisait pas la moindre allusion à la validité du règlement n° 663/74.

En ce qui concerne la seconde question posée par le Finanzgericht, la demanderesse avait développé deux arguments. Le premier de ces arguments était d'une loyale portée et considérait que les montants compensatoires monétaires applicables aux frontières de la république fédérale d'Allemagne avaient été fixés dès l'origine à un niveau trop élevé et qu'ils auraient dû être abaissés depuis longtemps. Dans son deuxième argument, la demanderesse faisait valoir que, puisque dans son règlement n° 663/74, le Conseil avait fixé, pour l'Allemagne et les pays du Benelux, d'une part, et pour les autres États membres, d'autre part, des prix d'intervention différents pour le lait écrémé en poudre, cet écart aurait dû se refléter, en particulier en vertu des articles 1, paragraphe 2, et 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, dans les montants compensatoires monétaires fixés pour les produits dont le prix «dépendait» de celui du lait écrémé en

poudre, au nombre desquels figurait le lait entier en poudre. La validité du règlement n° 663/74 lui-même n'a pu être mise en cause sur la base de la deuxième question du Finanzgericht du fait que celle-ci se bornait à demander si les taux applicables des montants compensatoires monétaires étaient «compatibles avec le règlement d'habilitation».

Les deux branches de l'argumentation de la demanderesse quant à la première question se fondaient sur l'affirmation qu'en réalité la diminution, par l'effet des montants correcteurs, des prix du lait écrémé en poudre sur les marchés de la république fédérale d'Allemagne et du Benelux nuisait, en termes de comparaison avec les prix pratiqués pour ce produit sur le marché français, à la compétitivité du lait entier en poudre sur les marchés cités en premier lieu. Les acheteurs de lait entier en poudre de la demanderesse (pour la plupart des fabricants de chocolat, de crème glacée d'aliments pour nourrissons) auraient trouvé plus avantageux d'utiliser du lait écrémé en poudre additionné de beurre fondu, d'autant que ce dernier aurait lui aussi été assez bon marché, en raison du niveau relativement bas du prix d'intervention du beurre. A l'appui de cette assertion, la demanderesse a produit des statistiques et autres informations, en particulier des statistiques montrant que les importations de lait entier en poudre de France en république fédérale d'Allemagne avaient décliné. La demanderese prétendait que, dans ces circonstances, l'application de montants correcteurs au lait écrémé en poudre à l'exclusion du lait entier en poudre violait le principe de l'égalité de traitement et, en particulier, l'énoncé exprès de ce principe à l'article 40, paragraphe 3, du traité qui interdit, dans l'organisation commune des marchés agricoles, «toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté».

Pour sa part, la Commission a contesté l'exactitude des faits présentés par la demanderesse. Elle affirmait que la réduction des prix du lait écrémé en poudre en république fédérale d'Allemagne et au Benelux, opérée par les montants correcteurs, était trop marginale pour entraîner une quelconque modification appréciable de la compétitivité du lait entier en poudre sur ces marchés, et elle attribuait la baisse des importations de poudre de lait entier français en république fédérale d'Allemagne à d'autres causes, parmi lesquelles la présence sur le marché de beurre fondu moins coûteux. La Commission offrait de produire des experts à l'appui de son opinion à ce sujet (une offre de preuve qu'elle a réitérée en l'espèce).

Dans les circonstances de l'espèce, ni la Cour ni nous-mêmes n'avons estimé nécessaire d'éclaircir la question de fait ainsi soulevée.

S'agissant de l'espèce telle qu'elle nous avait été présentée, la première question à laquelle il convenait de répondre était celle de savoir si, du point de vue d'une interprétation linguistique du règlement n° 663/74, ce dernier autorisait la Commission à prescrire des montants correcteurs pour des produits autres que le lait écrémé en poudre, en particulier du lait entier en poudre. Tant la Cour que nous-mêmes avons estimé que cette disposition ne lui conférait pas ce pouvoir. Dans ces circonstances, l'allégation selon laquelle, en omettant de fixer de tels montants correcteurs, la Commission avait violé le principe d'égalité de traitement, était nécessairement écartée. La seule question qui pouvait rester était celle de savoir si, en négligeant d'habiliter la Commission à prescrire de tels montants correcteurs, le Conseil avait enfreint l'article 40, paragraphe 3, du traité. Nous avions fait d'assez longs développements sur cette question et nous avions conclu que, même si les faits étaient tels que la demanderesse les avait exposés, ils ne fournissaient aucun fondement permettant de dire que le Conseil avait commis une faute en

prévoyant une discrimination du type de celle que le traité interdit — en d'autres termes, de dire que le règlement n° 663/74 était privé de validité (Recueil 1976, p. 1666). Dans son arrêt, la Cour n'a pas examiné le problème, probablement parce que celui-ci n'avait pas été soulevé par l'ordonnance de renvoi — bien que, en traitant de la deuxième question posée par le Finanzgericht, la Cour ait en fait évoqué brièvement l'argumentation que la demanderesse avait fondée sur l'article 40, paragraphe 3 (voir 11e et 12e attendus de l'arrêt).

En définitive, pour répondre aux questions que lui avait déférées le Finanzgericht, la Cour a statué comme suit (Recueil 1976, p. 1659):

«1. Les dispositions combinées de l'article 1 du règlement (CEE) n° 974/71, de l'article 1 du règlement (CEE) n° 218/74, annexe I, partie 5, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 725/74 et applicables au lait en poudre de la position tarifaire 04.02 A II b) 2 du tarif douanier commun, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne permettent pas la réduction du montant compensatoire monétaire à concurrence d'un montant égal ou inférieur à 2 UC, lorsque la teneur en poids de matières grasses est supérieure à 3 %.

2. L'examen de la seconde question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 725/74.»

Après que l'affaire eut été ensuite renvoyée devant le Finanzgericht, la demanderesse a fait valoir devant ce tribunal que l'arrêt de la Cour n'avait pas d'effet obligatoire parce qu'elle avait omis d'examiner l'argumentation fondée sur l'article 40, paragraphe 3, du traité, de sorte que les motifs de la décision étaient insuffisants.

A notre avis, ces allégations étaient erronées. Il ne fait pas de doute qu'aux termes de l'article 63 du règlement de procédure de la Cour un arrêt doit contenir les motifs de la décision. Mais cela n'implique pas qu'un arrêt doive examiner tout argument développé devant la Cour, qu'il soit ou non pertinent. Ainsi que nous l'avons montré, la teneur de l'ordonnance de renvoi dans l'affaire 28/76 et la marche de celle-ci rendaient absolument inutile un examen par la Cour de la question de savoir si les règlements en cause étaient compatibles avec l'article 40, paragraphe 3, du traité. Il est sans importance que, nonobstant cela, la Cour ait brièvement évoqué l'argument que la demanderesse avait fondé sur l'article 40, paragraphe 3, et que nous l'ayons développé plus amplement.

En tout cas, sur la base de ces allégations, la demanderesse a demandé au Finanzgericht

1) de renvoyer de nouveau l'affaire devant la Cour en lui demandant spécialement de répondre à la question de savoir «si des prix d'intervention différents sans une exacte compensation des prix» sont compatibles avec l'article 40, paragraphe 3, du traité, ainsi qu'avec certains arrêts antérieurs de la Cour (qui figuraient au nombre de ceux cités devant la Cour par la demanderesse dans l'affaire 28/76 et que nous avons discutés dans ce cadre: voir Recueil 1976, p. 1664),

2) à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Bundesverfassungsgericht conformément à l'article 100 de la loi fondamentale, au motif que l'article 19, paragraphe 4, de cette loi fondamentale aurait été violé dans la mesure où la demanderesse se serait vu opposer un déni de justice, et

3) à titre encore plus subsidiaire, de décider lui-même que les montants compensatoires monétaires auxquels la demanderesse avait été assujettie soient diminués de 2 UC par 10 kg.

Le Finanzgericht a décidé de renvoyer de nouveau l'affaire devant la Cour. Cette fois-ci, les questions figurant à l'ordonnance de renvoi sont les suivantes:

«1. Par son arrêt du 23 novembre 1976 rendu dans l'affaire 28/76, la Cour de justice des Communautés européennes a-t-elle établi la validité du règlement (CEE) n° 725/74 de manière obligatoire pour la suite de la procédure au principal, de sorte qu'il n'y a plus lieu d'examiner si le règlement viole l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE?

En cas de réponse négative à la première question:

2. L'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE fonde-t-il pour le particulier des droits individuels dont les juridictions nationales doivent tenir compte?

En cas de réponse négative à la première question et de réponse affirmative à la deuxième question:

3. La juridiction nationale peut-elle constater l'effet discriminatoire et réduire le montant de la taxe en conséquence?»

Le Finanzgericht n'a donc toujours pas expressément invité la Cour à se prononcer sur le point qui constitue, de l'avis exprimé par la demanderesse et la Commission devant nous, le problème fondamental, c'est-à-dire, en bref, la question de savoir si le règlement n° 663/74 du Conseil était compatible avec l'article 40, paragraphe 3, du traité. Toutefois, la Cour a été instamment priée d'examiner ce point. A notre avis, le bon sens exige que l'on accède à cette demande, même si cette démarche s'écarte quelque peu d'une application stricte de la procédure. Nous disons «quelque», parce que, selon nous, en interprétant de façon raisonnablement large les derniers termes de la première question du Finanzgericht, ceux-ci peuvent être entendus comme une invitation faite à la Cour d'examiner ce point pour autant qu'elle l'estime nécessaire.

Néanmoins, il ne serait pas juste de notre part de vous importuner, Messieurs, en répétant les propos que nous avons tenus à cet égard dans l'affaire 28/76. Pour l'essentiel, les raisons pour lesquelles nous estimons qu'il n'existait aucun motif pour déclarer que le règlement n° 663/74 était incompatible avec l'article 40, paragraphe 3, restent les mêmes. Ni dans les observations écrites présentées par la demanderesse dans le cas d'espèce ni dans ce que son avocat a dit récemment lors de l'audience, nous n'avons pu déceler quelque élément susceptible de nous convaincre que nous étions en tort. En fait, nous n'avons pas relevé que, sur ce point, l'avocat de la demanderesse ait avancé en l'espèce un quelconque argument nouveau de quelque portée.

Cette question représentant le problème fondamental de cette procédure, la tentation est grande pour nous d'arrêter là l'examen de l'affaire. Toutefois, l'ordonnance de renvoi du Finanzgericht et les observations qui nous ont été présentées, en particulier par les représentants de la Commission et du Conseil, soulèvent quelques questions de portée générale et nous estimons devoir les évoquer, ne serait-ce que brièvement.

En premier lieu, on ne saurait évidemment douter du fait qu'une décision de la Cour au titre de l'article 177 du traité lie la juridiction nationale à laquelle elle s'adresse. Néanmoins, dans une affaire où la validité d'un acte d'une institution communautaire est en cause et dans laquelle la Cour n'a pas été convaincue de son défaut de validité, la pratique de votre juridiction est de ne pas décider de façon affirmative que l'acte est valide mais de déclarer que l'examen du cas d'espèce n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'acte en cause. Il nous semble qu'en adoptant cette façon de procéder, l'intention de

la Cour est d'offrir la possibilité de soulever, dans une autre affaire, un nouveau point quelconque qui permettra de conclure que l'acte est invalide. Dans l'affaire 28/76, la première partie de l'arrêt de la Cour portait sur une simple interprétation, mais la seconde partie, concernant la validité, était formulée selon l'usage courant et laissait ainsi la possibilité de soulever un nouveau point.

En second lieu, si une juridiction nationale, à laquelle est destinée une décision, estime qu'elle n'a pas été suffisamment éclairée par la décision rendue par la Cour, il lui est toujours loisible de saisir de nouveau celle-ci au titre de l'article 177: voir affaire 29/68, Milchkontor/Hauptzollamt Saarbrücken, Recueil 1969, p. 180.

A notre avis, il s'ensuit, en l'espèce, que si, après l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 28/76, le Finanzgericht conservait des doutes quant à savoir si la décision réglait la question de la compatibilité du règlement n° 663/74 avec l'article 40, paragraphe 3, du traité, il était autorisé et, en fait, obligé de saisir de nouveau la Cour de l'affaire. En disant que le tribunal était obligé de procéder ainsi, nous n'oublions pas que le Finanzgericht, en tant que tribunal dont la décision aurait été susceptible d'appel, aurait pu juger lui-même en première instance. Mais, ayant décidé de saisir la Cour et ayant obtenu, en réponse, une décision préjudicielle qui le liait mais dont il a estimé que l'effet n'était pas clair, il nous semble qu'il devait renvoyer de nouveau l'affaire. Ce qui est étrange est le fait que le Finanzgericht n'a pas expressément posé à la Cour la question essentielle. Toutefois, nous estimons qu'il ne nous appartient pas de rechercher quelles sont les raisons à cela.

A notre avis, il s'ensuit également que l'intérêt qu'ont témoigné la Commission et le Conseil quant à la question de savoir si l'ordonnance de renvoi était recevable et, en cas de réponse affirmative, sur quel fondement, était inutile. Ces institutions ont suggéré que, au vu de sa teneur, cette ordonnance pouvait plutôt être considérée comme une demande d'interprétation de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 28/76 que comme une ordonnance de renvoi ordinaire. Dans cette hypothèse, la question se posait, aux dires de ces institutions, de savoir si cette demande était recevable au titre de l'article 40 du protocole sur le statut de la Cour ou au titre de l'article 177, en tant que renvoi adressé à la Cour pour une interprétation à titre préjudiciel d'un acte pris par une institution de la Communauté, c'est-à-dire par la Cour elle-même. En ce qui concerne l'article 40, on a souligné que cet article ne visait expressis verbis que la «demande d'une partie ou d'une institution de la Communauté justifiant d'un intérêt à cette fin». Dans ce cas, le sens de l'article 40 pouvait-il être étendu «par analogie» à une demande formée par un tribunal national? En cas de réponse négative, l'idée que la Cour pouvait interpréter ses propres arrêts au titre de l'article 177 était encore plus surprenante.

Pour intéressant que fût le débat sur ces questions et pour pertinent qu'il puisse être dans une affaire future, nous estimons, avec tout le respect que nous devons à ceux qui l'ont introduit dans l'affaire, qu'il n'était pas déterminant dans cette procédure.

Quant à la question de savoir si le deuxième alinéa de l'article 40, paragraphe 3, du traité, dans la mesure où il exclut «toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté» crée «des droits individuels que les tribunaux nationaux doivent protéger», nous nous bornerons à dire que nous partageons l'avis de la Commission. L'essence de cette disposi-

tion est telle qu'elle ne peut, de par sa nature, créer de tels droits. Mais, en revanche, elle peut, de par cette nature même, être invoquée devant un tribunal national par un particulier pour attaquer la validité d'un acte qui lui fait directement grief, émanant d'une institution de la Communauté.

Il nous reste à examiner la question de savoir, dans cette affaire peu commune, quelle forme devrait prendre le dispositif de votre arrêt. A cet égard, nous nous rallions à l'avis de la Commission et du Conseil en ce qu'ils estiment qu'une réponse pertinemment formulée à la première question du Finanzgericht rendrait superflue toute décision sur la deuxième et la troisième question. De même, nous estimons que la manière dont vous motiverez votre arrêt aura une importance beaucoup plus grande que la forme de son dispositif. Si vous partagez mon opinion sur le fond de l'affaire, je vous suggère, Messieurs, d'élaborer ces motifs de façon à rendre inutile, quant à la forme, de dire plus qu'un nouvel examen de la question n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité du règlement (CEE) n° 725/74.