CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 14 OCTOBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a déféré à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions suivantes:

«1. Le sucre qui se trouve en cours de transport entre un magasin agréé conformément à l'article 3, paragraphe 1, phrase 1, du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977 établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre et abrogeant le règlement (CEE) n° 750/68 (JO L 156 du 25. 6. 1977, p. 4) et un autre magasin agréé, remplit-il la condition de fait du 'stockage dans un magasin' au sens de la disposition citée, bien que les deux magasins se trouvent dans des États membres différents?

Dans la négative:

2. L'interdiction générale de toute mesure arbitraire ou l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE oblige-t-elle à accorder en tout cas un remboursement analogue, à l'agent économique lésé, aussi longtemps que ce remboursement est illégalement accordé à l'agent économique favorisé?

Dans l'affirmative:

3. La réglementation particulière de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1998/78 de la Commission du 18 août 1978 établissant les modalités d'application du système de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 231 du 23. 8. 1978, p. 5) est-elle couverte par l'autorisation de l'article 3, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977?

Dans la négative:

4. Le régime de faveur illégal ainsi accordé aux transports entre magasins agréés dans le même État membre en comparaison des transports entre magasins agréés dans des États membres différents remplit-il la condition de fait d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE ou viole-t-il en tout cas l'interdiction générale, fondée sur les principes généraux du droit, de toute mesure arbitraire?»

Ces questions trouvent leur origine dans les faits suivants. L'article 8 du règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974 (JO L 359 du 31. 12. 1974, p. 1), prévoyait le remboursement par les États membres des frais de stockage pour le sucre produit à partir de la matière de base d'origine communautaire. Les règles générales régissant le remboursement ont été fixées par le règlement n° 1358/77 dont l'article 1 dispose que le remboursement des frais de stockage est en principe à la charge de l'État membre sur le territoire duquel les produits sont stockés. Aux termes de son article 4, le calcul du remboursement est effectué sur la base des relevés mensuels des quantités stockées, la quantité à prendre en consi-

1 — Traduit de l'anglais.

dération pour un mois étant «égale à la moyenne arithmétique des quantités se trouvant en stock au début et à la fin du mois en question». L'article 3, paragraphe 2, stipule que «dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être prises ... pour le sucre en cours de transport au début» du mois en question. Ces dispositions ont été arrêtées dans les articles 10 et 11 du règlement n° 1998/78 de la Commission. Le premier dispose que le remboursement est accordé pour le sucre de canne en provenance des départements français d'outre mer en cours de transport maritime le premier d'un mois à 0.00 heure. Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, «lorsque ... du sucre ... est en cours de transport ... le premier mois à 0 heure et qu'il est stocké à son arrivée dans un autre magasin agréé du même État membre», le remboursement est accordé.

En 1979, une firme allemande («Wagner») a demandé le remboursement de ses frais de stockage pour des quantités de sucre achetées à une entreprise française établie à Dijon, et qui étaient en cours de transport d'un magasin agréé en France (apparemment celui du fabricant) vers un magasin agréé en Allemagne (apparemment Wagner) le dernier jour du mois considéré. L'autorité compétente allemande, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles) a rejeté la demande au motif que, en vertu de l'article 11 du règlement n° 1998/78, seules les marchandises transportées entre magasins agréés du même État membre pouvaient entrer en ligne de compte. Wagner a alors saisi de l'affaire le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main. Celui-ci a estimé qu'aux termes du règlement n° 1358/77, le remboursement doit être accordé uniquement pour le sucre qui avait été retiré du marché dans les conditions applicables au stockage d'État. Le transport de sucre entre deux magasins agréés ne change rien au fait que le sucre demeure retiré du marché. En conclusion, le transport entre deux magasins agréés doit être assimilé au stockage en un seul lieu dans un magasin agréé, auquel cas, de l'avis du Verwaltungsgericht, il importe peu que les magasins se trouvent dans le même État ou dans des États membres différents. Ce point de vue a été soutenu dans les observations présentées à la Cour au nom de Wagner.

Les règlements ne stipulent pas que les frais de stockage sont remboursés dans la mesure où le sucre est considéré comme «retiré du marché». Même si le Verwaltungsgericht avait raison de penser que tel était le motif du remboursement des frais de stockage, sed quaere, le principal problème est de savoir si le sucre en question remplit les conditions fixées.

Les considérants du règlement n° 1358/77 soulignent la nécessité des contrôles et des inspections des stocks de sucre pour lesquels le remboursement doit être effectué. Pour cette raison, les magasins doivent être officiellement agréés. La règle générale est énoncée dans l'article 3, paragraphe 1. Le remboursement est accordé pour les sucres «*stockés* dans un magasin agréé par l'État membre sur le territoire duquel le magasin se trouve» et le calcul est effectué sur la base des relevés mensuels des quantités *stockées* (article 4, paragraphe 1). L'article 3, paragraphe 1, ne mentionne en rien le sucre en cours de

transport et il est évident que le sucre en cours de transport n'est pas «stocké dans un magasin», que le transport intervienne entre deux magasins agréés dans un même État membre ou dans deux États membres différents.

L'article 3, paragraphe 2, permet de prendre des dispositions spéciales «dans des circonstances particulières» pour le sucre en cours de transport. Les articles 10 et 11 du règlement n° 1998/78 ont trait aux deux catégories particulières auxquelles nous avons fait référence. L'article 10 n'entre pas en ligne de compte ici et l'article 11 est limité au sucre en cours de transport provenant d'un magasin agréé et qui, à son arrivée, est stocké dans un autre magasin agréé du même État membre. Ces dispositions ne considèrent pas le sucre comme étant dans un magasin alors qu'il se trouve en cours de transport; elles prévoient expressément le remboursement pour le sucre en cours de transport. A supposer même qu'il y ait lieu de les interpréter en ce sens que le sucre se trouve dans un magasin, elles ne le font que lorsque le transport s'effectue à l'intérieur du même État membre.

A notre avis, la première question appelle donc clairement une réponse négative.

La deuxième question ne semble se poser en l'espèce que si la troisième question reçoit une réponse négative et s'il est répondu affirmativement à la quatrième question. Nous les examinerons donc d'abord.

La troisième question concerne la compétence de la Commission d'adopter l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78; la quatrième, partant de l'hypothèse que le régime de faveur accordé au transport interne est illégal, vise à établir si le résultat constitue un traitement discriminatoire ou arbitraire.

Comme nous l'avons vu, le pouvoir de prendre «des dispositions spéciales» n'est conféré que «dans des circonstances particulières». La question de savoir si les faits invoqués peuvent constituer «des circonstances particulières» au sens propre des termes du règlement relève, en tant que question de droit, de l'appréciation de la Cour. Dans le cadre de cette définition, il entre cependant largement dans le pouvoir d'appréciation ou le pouvoir discrétionnaire de la Commission de déterminer si les circonstances justifient ou exigent des dispositions spéciales et en quoi elles doivent consister.

En l'espèce, on a considéré que le sucre provenant des départements français d'outre-mer nécessitait des dispositions spéciales parce que la quasi-totalité de ce sucre est acheminée par transport maritime vers les raffineries en France métropolitaine et que le voyage dure plusieurs semaines. Le sucre transféré entre magasins agréés à l'intérieur d'un même État membre a, dit-on, fait l'objet de discussions des négociants eu égard à la structure du commerce et à la nécessité de déplacer le sucre entre les magasins en attendant son écoulement. Les contrôles et inspections sur lesquels l'accent a été mis dans le préambule auquel nous avons fait référence pourraient être assurés et effectués d'une manière satisfaisante pour ce sucre. Il a été affirmé que cette situation pouvait être distinguée d'un cas dans lequel le sucre franchit les frontières d'États membres, même entre magasins agréés, et dans lequel il serait beaucoup plus difficile et plus coûteux d'assurer la surveillance nécessaire, particulièrement au regard des faibles quantités impliquées.

Il semble, à première vue, que la différence, en degré, qui sépare du point de vue de la difficulté du contrôle les deux situations, puisse être exagérée, notamment parce que a) la quantité franchissant les frontières est apparemment très

faible (même si elle n'est pas aussi faible que la Commission le prétend) et b) en raison des dispositions de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 1998/78 (lequel prévoit des mesures relatives au remboursement des frais concernant du sucre produit dans un État membre et stocké dans un autre).

En outre, il est souligné que lorsque l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78 a été modifié par le règlement n° 2671/81 du 14 septembre 1981 (JO L 262 du 16. 9. 1981, p. 17), la limitation des transports entre deux magasins agréés à l'intérieur du même État membre a été supprimée. Toutefois, une restriction différente est introduite dans la mesure où le remboursement des frais de stockage n'est accordé que «pour autant que la cotisation ne soit pas déjà due». Cela exclut, semble-t-il, tout cas dans lequel le sucre est écoulé, ce qui, si nous avons bien compris le point de vue de la Commission, couvre la majorité des cas puisque, lorsque le sucre franchit une frontière, il est normalement écoulé. Lorsque le sucre reste la propriété du mêne commerçant, le contrôle est plus aisé que lorsqu'il y a écoulement et la dernière catégorie aurait soulevé davantage de difficultés si l'article 11 avait initialement visé des magasins situés dans différents États membres.

Nonobstant le poids des critiques qui ont été faites, il nous semble, en définitive, que la Commission a fourni des raisons valables (en ce qui concerne le problème du contrôle) sur le point de savoir pourquoi il pouvait être justifié de distinguer le cas du transport entre magasins agréés à l'intérieur du même État membre. A notre avis, la Commission était donc fondée à conclure que des circonstances particulières existaient dans ce cas et non pas dans le cas du transport entre États membres.

Enfin, il est affirmé que les considérants du règlement n° 1998/78 relèvent la nécessité de tenir compte du sucre produit dans les départements français d'outre-mer puis poursuivent, dans la version allemande — «ist daher» — (qu')il convient («donc») de prévoir un régime applicable au sucre en cours de transport entre magasins agréés des États membres. Selon l'argument avancé, il n'existe aucun lien de cause à effet entre les deux dispositions et la dernière n'est donc pas valide. Il et clair qu'un tel lien de casualité n'existe pas et l'équivalent de «ist daher» n'apparaît pas dans les versions rédigées dans les autres langues. A notre avis, ces termes doivent être écartés.

En conséquence, nous estimons que l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 1998/78 a été arrêté valablement en vertu des pouvois conférés par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1358/77 et que, puisqu'il a été démontré que les motifs invoqués sont objectivement justifiables, il n'y a ni discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité CEE ni violation de l'interdiction générale de toute mesure arbitraire.

Même s'il était établi que la Commission a agi illégalement en excluant le sucre en cours de transport entre des États membres, cela n'aurait pas, à notre avis, pour résultat d'ouvrir à Wagner un droit au remboursement ou à un «remboursement analogue» tel que le mentionne la deuxième question déférée à la Cour. Il appartient aux institutions communautaires compétentes d'arrêter les mesures

nécessaires pour remédier à la situation; cela peut impliquer l'appréciation de considérations économiques et politiques, ce qui relève du pouvoir discrétionnaire de ces institutions. Il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question de savoir si, comme on l'a suggéré, Wagner pourrait elle-même, dans l'hypothèse où les actes de la Commission seraient illégaux, engager une action en dommages et intérêts au titre des articles 178 et 215 du traité.

En conséquence, nous estimons que les questions posées appellent les réponses suivantes:

1. Le sucre se trouvant en cours de transport entre un magasin agréé conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77 et un autre magasin agréé, ne constitue pas du sucre «stocké dans un magasin» au sens de l'article 3, paragraphe 1, que les magasins soient ou non situés dans un même État membre ou dans des États membres différents.

2. Il n'a pas été démontré que l'adoption par la Commission de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78 excédait les limites du pouvoir d'adopter des dispositions spéciales conféré par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1358/77.

3. Il ne résulte pas de l'examen de la question que le régime de faveur accordé au sucre transporté entre magasins agréés dans le même État membre par rapport au sucre transporté entre magasins agréés dans des États membres différents, était arbitraire ou constituait une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

Eu égard à ce qui précède, la deuxième question est sans objet.