CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 25 JANVIER 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire est soumise à la Cour par le biais d'une demande à titre préjudiciel formée par le Finanzgericht de Hambourg. Dans le litige pendant devant cette juridiction, la requérante est l'entreprise Kühlhaus Zentrum AG, le défendeur, le Hauptzollamt Hamburg-Harburg.

La requérante au principal est propriétaire d'un entrepôt de douane situé à Hambourg et, à ce titre, était redevable, au nom d'un client, de taxes frappant le retrait hors de cet entrepôt, le 12 novembre 1975, d'un lot de 2 760 kg de viande de bœuf congelée provenant d'Argentine. Ce lot de viande avait pénétré sur le territoire communautaire en tant que partie d'un contingent tarifaire accordé par la Communauté économique européenne dans le cadre du GATT. Cela avait pour effet d'exempter la viande en question du prélèvement à l'importation, tout en la maintenant assujettie aux droits de douane au taux de 20 %, perçus en application du tarif douanier commun, ainsi qu'au versement d'un montant compensatoire monétaire. La question qui oppose les parties concerne le chiffre même de ce montant compensatoire monétaire. Conformément au règlement CEE n° 2195/75 de la Commission, du 22 août 1975, «relatif aux montants compensatoires monétaires applicables dans le secteur de la viande bovine», le défendeur a fixé ce montant compensatoire à 67,64 DM par 100 kg, c'est-à-dire à 1 866,80 DM au total.

Vous vous souvenez, Messieurs, que les prélèvements à l'importation sont destinés, d'une manière générale, à compenser la différence existant entre les prix du marché mondial et les prix communautaires: voir, en ce qui concerne la viande bovine, les articles 10 et 13 du règlement CEE n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 «portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine». Ces prélèvements sont fixés en unités de compte. Pour pouvoir être appliqués à chaque cas particulier, ils doivent être convertis en monnaie nationale de l'État membre concerné. Depuis l'entrée en vigueur du règlement CEE n° 457/75 du Conseil du 27 février 1975 «relatif aux taux de change appliqués dans le secteur agricole», cette conversion a été effectuée, dans chaque cas, «au taux représentatif» (le taux «vert») applicable à cette monnaie, et qui est fixé régulièrement par le Conseil. Il est bien connu que les taux représentatifs des monnaies des États membres, ainsi fixés, ne correspondent pas, en général, à la valeur réelle de ces monnaies sur le marché.

Au début de la période d'application du système des montants compensatoires monétaires, c'est-à-dire de 1971 à 1973, la Commission avait l'habitude de fixer des montants compensatoires monétaires différents selon qu'ils s'appliquaient à des échanges avec des pays tiers et à des échanges entre États membres. Cependant, depuis 1973, par souci de simplification et pour faciliter le bon fonctionnement administratif du système, elle a fixé un montant compensatoire unique pour chaque produit et pour chaque État membre à l'égard duquel sont remplies les conditions d'application des montants compensatoires monétaires, visées au règlement CEE n° 974/71 du Conseil. La Commission a

1 — Traduit de l'anglais.

calculé les montants compensatoires monétaires en appliquant aux prix communautaires le pourcentage prévu par l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, tel qu'il a été modifié par le règlement CEE n° 1112/73 du Conseil, c'est-à-dire que, dans le cas d'une monnaie «à l'intérieur du serpent», ce qui est, bien sûr, le cas du DM, elle a appliqué, pour ce qui nous intéresse actuellement, le pourcentage représentant l'écart entre le «taux représentatif» de cette monnaie et son «taux central».

Il s'ensuit qu'en théorie du moins, dans l'hypothèse où une importation en provenance d'un pays tiers est assujettie à la perception d'un prélèvement, le montant obtenu en appliquant le pourcentage en question au montant du prélèvement serait pris deux fois en ligne de compte s'il n'y avait pas de correctif: une fois dans le montant compensatoire (puisque le prix communautaire équivaut en théorie au prix du marché mondial additionné du prélèvement) et une autre fois lorsque ce prélèvement en unités de compte est converti en monnaie nationale au taux «représentatif». C'est la raison pour laquelle, dans un tel cas, le prélèvement est affecté d'un correctif ayant la forme d'un «coefficient» dérivé du pourcentage utilisé pour calculer le montant compensatoire monétaire. Le coefficient est un chiffre par lequel on multiplie le montant du prélèvement. Les coefficients sont fixés régulièrement par la Commission et, à l'époque qui entre en considération en l'espèce (le 12 novembre 1975), le coefficient applicable au DM équivalait à 0,9: voir l'annexe II du règlement CEE n° 2147/75, du 14 août 1975, «modifiant les montants compensatoires monétaires».

A cette époque, les règles applicables figuraient dans le règlement CEE n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 (JO n° L 139 du 30 mai 1975) qui se présente dans son intitulé, comme «portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires». L'article 4 de ce règlement, pour autant qu'il concerne la présente affaire, dispose:

«1. Pour chaque État membre et pour chaque produit pour lesquels les conditions d'application des montants compensatoires monétaires sont réunies un montant compensatoire est fixé.

Il est calculé sur la base du prix commun . . .

2. Le montant fixé conformément au paragraphe précédent s'applique dans les échanges entre les États membres et avec les pays tiers.

3. Toutefois,

a) dans les échanges avec les nouveaux États membres, les montants compensatoires adhésion ainsi que les éléments fixes,

b) dans les échanges avec les pays tiers, les charges à l'importation ainsi que les restitutions et les prélèvements à l'exportation,

fixés en unités de compte, applicables aux produits visés au paragraphe 1, sont affectés d'un coefficient. Ce coefficient est dérivé du pourcentage qui a servi au calcul du montant compensatoire monétaire et fixé par la Commission en même temps que ce montant.

. . .

4. Dans le cas où le prélèvement ou la restitution doivent être augmentés ou, selon le cas, diminués de montants compensatoires adhésion et de montants compensatoires monétaires ainsi que, en même temps, être affectés d'un coefficient, les opérations à effectuer sont les suivantes:

a) le prélèvement ou la restitution est diminué ou, selon le cas, augmenté du montant compensatoire adhésion;

b) le résultat est affecté du coefficient;

c) le montant ainsi obtenu est, après avoir été converti en monnaie nationale, diminué ou, selon le cas, augmenté du montant compensatoire monétaire.

Ainsi est-il clair que le coefficient ne s'applique pas au montant compensatoire monétaire. Dans le cas où, comme en l'espèce, aucun prélèvement ne doit être perçu et où les droits de douane sont ad valorem (et non fixés en unités de compte) le coefficient ne joue aucun rôle.

Cependant, devant le Finanzgericht comme devant votre Cour, la requérante au principal a soutenu énegiquement que, dans un cas comme celui-ci, le montant compensatoire monétaire devrait être diminué du montant dont le prélèvement, s'il avait été exigible, aurait été réduit par suite de l'application du coefficient, montant que, d'après ses calculs, elle évalue, en l'espèce, à 1 483,20 DM. La requérante au principal estime que le règlement n° 1380/75 devrait être interprété comme autorisant une telle déduction et, alternativement, au cas où il ne l'autoriserait pas, qu'il devrait être considéré comme nul pour autant.

Le Finanzgericht n'est pas resté insensible devant les prétentions de la requérante, et il a mentionné dans son ordonnance de renvoi que selon les déclarations du défendeur, il en était de même du ministère fédéral des finances. Les doutes du Finanzgericht portent sur la validité du règlement plus que sur son interprétation.

Les questions déférées à la Cour par le Finanzgericht sont les suivantes:

«1. Faut-il interpréter le règlement CEE n° 1380/75 en ce sens que, lors de l'importation dans des États membres de marchandises en provenance de pays tiers, pour lesquelles le prélèvement a été fixé mais n'a pas encore été perçu, et pour lesquelles un montant compensatoire monétaire est perçu, le montant compensatoire monétaire est réduit du fait de l'application d'un coefficient monétaire multiplicateur?

2. Dans l'affirmative,

le montant compensatoire monétaire doit-il être réduit d'un montant égal à celui qui viendrait en déduction du prélèvement, s'il était perçu, du fait de l'application du coefficient indiqué dans le règlement CEE n° 2147/75?

3. Dans la négative,

le règlement CEE n° 1380/75 est-il nul et non avenu dans la mesure où, pour les importations en république fédérale d'Allemagne en provenance de pays tiers, lorsqu'un prélèvement a été fixé en unités de compte, mais n'a pas encore été perçu, le montant compensatoire monétaire n'est pas réduit du fait de l'application d'un coefficient monétaire?»

Si nous l'avons bien comprise, l'argumentation sur laquelle se fondent les prétentions de la requérante et qui, comme il a été dit, a trouvé un certain écho auprès du Finanzgericht, est la suivante: lorsqu'aucun prélèvement ne devait être perçu, les «mesures monétaires» visées au règlement n° 974/71 n'avaient d'impact, pour autant qu'un importateur était concerné, que sur le prix du marché mondial, c'est-à-dire que, dans la présente affaire, la réévaluation du DM n'affectait que la conversion en DM du «prix du marché mondial» tel qu'il est fixé par la Commission (en unités de compte) pour le calcul des montants compensatoires monétaires. En conséquence, selon la requérante au principal, dans un tel cas, toute compensation monétaire attribuable à la part du «prix commun» communautaire qui correspond à un prélèvement fictif devrait être éliminée. S'il n'en était pas ainsi, la requérante au

principal estime qu'il en résulterait une discrimination à deux niveaux: tout d'abord, une discrimination à l'encontre des importations en république fédérale d'Allemagne de produits en provenance de pays tiers, par rapport aux importations en provenance d'États membres et, deuxièmement, une discrimination à l'encontre des importations en république fédérale d'Allemagne de produits provenant de pays tiers par rapport à ces mêmes importations dans des États membres à monnaie dévaluée. Le premier type de discrimination résulterait du fait que le même montant compensatoire monétaire serait appliqué à des situations différentes. Le second découlerait du fait que les États membres à monnaie dévaluée accordent des montants compensatoires monétaires sur les importations. Dans ce cas, l'absence d'un correctif signifierait que le montant compensatoire monétaire serait plus important qu'il ne devrait l'être.

Nous partageons le point de vue du Finanzgericht: à supposer que ces arguments mènent à une conclusion quelconque, ce sera à la conclusion que la législation communautaire en cause est défectueuse et non à la conclusion que le règlement n° 1380/75 peut être interprété autrement que conformément à son texte.

Sur la question de l'interprétation, la requérante au principal se rapporte largement au septième considérant de ce règlement, dont les termes sont les suivants:

«considérant que les montants compensatoires adhésion ainsi que les éléments fixes au sens de l'article 61 de l'acte d'adhésion, les charges à l'importation, les restitutions et tous autres montants à percevoir ou à octroyer dans les échanges avec les pays tiers, fixés en unités de compte, sont, comme les prix dans les États membres concernés, convertis dans les monnaies de ces États membres à l'aide des taux prévus dans le cadre de la politique agricole commune; qu'il est, dès lors, nécessaire de ne retenir pour le calcul du montant compensatoire monétaire que la différence entre le niveau de prix et le montant exprimé en unités de compte en question; que, dans le but d'une simplification du système afin de permettre l'application d'un montant compensatoire identique dans les échanges d'un État membre donné avec chacun des autres États membres et avec les pays tiers, il convient de corriger les montants compensatoires adhésion ainsi que les éléments fixes, les charges à l'importation, les restitutions et tous autres montants à percevoir ou à octroyer dans les échanges avec les pays tiers au moyen d'un coefficient exprimant la situation de la monnaie de l'État membre devant appliquer le montant compensatoire monétaire;»

La requérante au principal s'attache en particulier à la dernière phrase. Mais, à notre avis, la référence qui y est faite à «tous autres montants à percevoir ou à octroyer dans les échanges avec les pays tiers» doit être interprétée à la lumière de ce qui a été dit précédemment. Ces termes ne peuvent se rapporter qu' «aux montants à percevoir ou à octroyer, fixés en unités de compte» et ne peuvent pas inclure les montants compensatoires monétaires, fixés en monnaies nationales.

Dans ses observations écrites, la Commission a admis qu'appliquée à un cas tel que celui d'espèce, la méthode de calcul des montants compensatoires monétaires fixée par le règlement n° 1380/75 n'était pas parfaite, en théorie. Cependant, elle estime que les imperfections de cette méthode n'étaient que marginales, en particulier en raison de la manière dont les montants compensatoires dans le secteur de la viande bovine étaient calculés en fait. L'absence de correctif dans la présente affaire ne représentait pas une somme supérieure à 193,46 DM et un correctif de l'ordre de 1 483,20 DM, tel que l'a proposé la

requérante au principal, serait tout à fait injustifié.

Dans ces observations, la Commission s'est fondée principalement sur l'idée selon laquelle aucune méthode de calcul de montants compensatoires monétaires ne peut jamais être autre qu'approximative: pour atteindre la perfection, il faudrait calculer un montant compensatoire monétaire différent pour chaque transaction, basé sur le prix payé dans le cadre de cette transaction. La Commission s'est référée à des affaires dans lesquelles cette idée a été acceptée par la Cour, à savoir la première affaire *Balkan*, 5/73 Recueil 1973, p. 1091 (voir les attendus 39 à 41 de l'arrêt), l'affaire 154/73, *Becher/Hauptzollamt Emden*, Recueil 1974, p. 19 (attendus 6 à 8 de l'arrêt) et la seconde affaire *Balkan*, 55/75, Recueil 1976, p. 19. Elle s'est référée également aux dispositions des règlements du Conseil qui introduisent des éléments d'arbitraire dans le système, tels que par exemple la clause limitative à l'article 2, paragraphe 1, b), du règlement n° 974/71, introduite par l'article 5 du règlement n° 475/75, modifié par l'article 4 du règlement n° 557/76, aux termes duquel le premier 1,5 point de dépréciation d'une monnaie d'un État membre à monnaie dévaluée n'est pas pris en considération.

Nous partageons bien sûr le point de vue de la Commission, pour qui le système des montants compensatoires monétaires doit nécessairement présenter un caractère arbitraire pour être applicable sur le plan administratif. Nous nous permettrons d'ajouter, aux sources citées sur ce point par la Commission, l'affaire *IRCA*, 7/76, Recueil 1976, p. 1213. Néanmoins, nous n'estimons pas que soit là la clé de la présente affaire.

Si nous avons bien compris, la Commission est revenue, durant l'audience publique, sur ce qu'elle avait admis dans ses observations écrites et a affirmé qu'il ne pourrait y avoir aucune objection «économique» à l'application, dans un cas tel que celui-ci, du montant compensatoire monétaire au taux plein. C'est aussi notre avis. Accorder, dans le cadre du contingent en cause ici, une exemption de prélèvement aurait constitué une dérogation illogique au système communautaire de détermination des prix dans le secteur de la viande bovine. Ce système n'impliquait pas de conséquence logique particulière quant au quantum du montant compensatoire monétaire qui restait exigible. C'est bien ce qu'illustre le fait que, comme nous l'a dit le représentant de la Commission, des importations relevant d'une autre partie du même contingent étaient exemptées de l'intégralité du montant compensatoire monétaire. En vérité, la question de savoir si des importations particulières effectuées dans le cadre du contingentement ne devaient être exemptées d'aucune partie du montant compensatoire monétaire normalement exigible, ou d'une certaine partie de ce montant, ou de son intégralité, dépendait entièrement de ce qui avait été convenu par la Communauté dans le cadre du GATT. Elle ne dépendait d'aucun principe logique inhérent au règlement n° 974/71 ou à un quelconque autre texte.

De plus, pour établir la nullité, même partielle, du règlement n° 1380/75, la requérante au principal doit montrer que les dispositions de ce règlement sont incompatibles avec une règle supérieure de droit liant la Commission. La seule règle supérieure de droit invoquée par la requérante est le principe d'égalité et, en particulier, l'expression de ce principe figurant à l'article 40, paragraphe 3, du traité, qui exclut «toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté».

Cependant, il est clair que ce principe n'interdit pas de traiter les importations en provenance des pays tiers moins favorablement que les importations en provenance d'États membres. En fait, dans la troisième affaire *Balkan*, la Cour a dit expressément, en ce qui concerne l'éta-

blissement des montants compensatoires monétaires, que «le principe général de préférence communautaire» justifiait un traitement différent des produits provenant d'un autre État membre, comparé à celui qui est reservé aux produits originaires d'un pays tiers (quinzième attendu de l'arrêt).

Quant à l'autre forme de discrimination évoquée par la requérante au principal, il est manifeste que les montants compensatoires monétaires n'affectent pas de la même façon les importateurs installés dans des pays à monnaie valorisée (comme la république fédérale d'Allemagne) et ceux qui sont dans des pays à monnaie dévaluée. Pour les premiers, ces montants constituent des taxes, pour les seconds, ce sont des subventions. Ainsi, les situations de ces importateurs sont différentes et le fait de les traiter de manière différente n'entraîne aucune discrimination interdite — cf. l'arrêt de la Cour dans l'affaire 126/76, *Dietz/Commission*, qui n'est pas encore publié (vingt-sixième attendu).

En conclusion, nous estimons, Messieurs, que vous devriez répondre comme suit aux questions que vous a déférées le Finanzgericht:

1) Le règlement n° 1380/75/CEE ne doit pas être interprété en ce sens que, lorsque des biens importés d'un pays tiers sont exemptés d'un prélèvement dont ils seraient redevables autrement, une réduction d'un quelconque montant compensatoire monétaire exigible au titre de ces importations pourrait être accordée;

2) L'examen des questions soulevées n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de ce règlement.