que ceux établis par le règlement nº 90/62, en autorisant, pour les exportations vers les pays tiers, l'importation en franchise du prélèvement de quantités du même produit inférieures aux quantités exportées.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 23 mars 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 15 MARS 1972[1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'article 20, paragraphe 2, phrase 1, du règlement nº 19 « portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales » prévoyait « qu'afin de permettre l'exportation vers les pays tiers, sur la base des cours pratiqués sur le marché mondial, la différence entre ces cours et le prix de l'État membre exportateur » pouvait être couverte par une restitution dans certaines conditions. En conséquence, l'article 1 du règlement nº 90 de la Commission, « relatif aux restitutions applicables aux exportations de céréales » (modifié par le règlement nº 163/62 de la Commission, du 20 décembre 1962), précisait que : « Les États membres peuvent accorder une restitution à l'exportation vers les pays tiers de produits (parmi lesquels le maïs), visés à l'article 1, alinéa a et b, du règlement nº 19 du Conseil, dans les conditions prévues aux articles 2, 3, 4, 5 et 5 bis du présent règlement ». Le règlement nº 90 poursuivait : « le montant de la restitution à l'exportation vers les pays tiers ne peut être supérieur, pour chaque produit, au montant du prélèvement envers les pays tiers applicable le jour de l'exportation ». En outre, l'article 4 du règlement nº 90 précisait encore que : « Par dérogation à l'article 2, la restitution peut être accordée sous la forme d'une autorisation d'importer en franchise du prélèvement une quantité du même produit égale à la quantité exportée . . . »

Cette réglementation était également

1 — Traduit de l'allemand.

applicable en république fédérale d'Allemagne. A cet égard, le texte déterminant — dans la mesure où il revêt de l'intérêt pour le litige au principal — était la loi portant application du règlement n° 19, du 26 juillet 1962 (modifiée par la loi du 30 juin 1965), conjointement avec le règlement relatif aux restitutions applicables pour « les céréales et le riz », du 24 novembre 1964 (modifiée par le règlement du 3 février 1966). Conformément au paragraphe 5, alinéa 4, du règlement relatif aux restitutions, pour l'exportation de maïs vers la Suisse, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie, le prélèvement ne représentait à vrai dire que 90 % des taux maximaux prévus dans les règlements communautaires, tandis que les taux maximaux de restitution étaient appliqués pour les exportations vers d'autres pays tiers.

Le 1er mars 1966, conformément à ces dispositions, l'Office d'importation et de stockage des céréales et fourrages, l'autorité allemande compétente, a accordé des restitutions à l'entreprise Kampffmeyer, par un avis précisant qu'en cas d'exportation de 1 000 kg de maïs vers la Suisse, l'Autriche et la Yougoslavie, il n'était permis d'importer que 900 kg de maïs en franchise du prélèvement. Toutefois, l'entreprise Kampffmeyer a estimé qu'il s'agissait là d'une illégalité. A son avis, le droit communautaire n'autorisait pas à octroyer des restitutions à des taux inférieurs aux taux fixés dans les règlements communautaires et interdisait notamment toute différenciation. C'est la raison pour laquelle elle a introduit une réclamation contre l'avis accordant la restitution, puis, ultérieurement elle a saisi le Finanzgericht de Hesse. Eu égard à l'argumentation tirée du droit communautaire, selon laquelle la réglementation nationale serait contraire au droit communautaire, le Finanzgericht, par ordonnance du 21 septembre 1971, a sursis à statuer et vous a posé à titre préjudiciel la question suivante :

« Les dispositions combinées de l'article 20 du règlement n° 19/CEE et de l'article 2 du règlement n° 90/CEE habilitaient-elles les États membres de la Communauté économique européenne à fixer, dans le cadre de l'exportation de céréales vers les pays tiers, des taux de restitution différents pour les exportations réalisées vers certains de ces pays tiers ?

Tel est le problème que nous devons maintenant examiner, après que les parties dans le litige au principal et la Commission des Communautés européennes ont présenté leurs observations écrites et orales à ce sujet. Étant donné les arguments litigieux présentés par les parties, nous devrons procéder à une étude plus approfondie que celle qu'exige absolument la question posée.

1. Vous vous souvenez que la demanderesse au principal a soutenu énergiquement la thèse selon laquelle, dès après la première organisation des marchés dans le secteur des céréales, c'est-à-dire dès après le règlement n° 19, les États membres ne jouissaient plus, en principe, de leur liberté en matière de restitutions, mais qu'ils avaient au contraire *l'obligation* de les accorder. A cet égard, elle a fait état de l'action réciproque, nécessaire selon elle, des prélèvements et des restitutions, en vue de la stabilisation des prix dans le marché commun et elle a fait valoir qu'en cas de production excédentaire, les restitutions constituaient une soupape indispensable pour l'exportation. Si, poursuit la demanderesse, on pouvait admettre une marge de liberté des États membres en ce domaine, ce serait tout au plus compte tenu du fait qu'ils devaient réunir les montants nécessaires et donc qu'ils avaient conservé leur souveraineté financière. Cependant, puisque cette idée n'entre pas en ligne de compte pour des restitutions dites « en nature » (exportations contre des importations en franchise du prélèvement) accordées exclusivement en République fédérale et puisque la restitution en nature a du reste d'autres fonctions que la restitution en espèces (à savoir, permettre d'échanger les céréales et d'épargner des frais de transport), il ne serait absolument pas possible de tolérer pour la restitution en nature une déroga-

tion aux taux fixés dans les règlements communautaires.
Voyons donc tout d'abord ce qu'il faut penser de cette argumentation. Manifestement, la demanderesse tente ainsi de s'attaquer à la jurisprudence antérieure, relative à cette question. En effet dans l'arrêt que vous avez rendu dans l'affaire 6-71, vous avez, expressément souligné que « les États membres étaient libres de renoncer à tout octroi de restitution » et votre arrêt rendu dans l'affaire 21-71 a, lui aussi, parlé nettement de « restitutions facultatives » et a déclaré que les États membres étaient libres de prévoir une restitution. Mais, après avoir examiné avec soin tous les points de vue importants, nous estimons difficile de suivre la requérante sur la voie qu'elle préconise. En disant cela, nous n'entendons nullement nous contenter de renvoyer au texte explicite des dispositions relatives à cette question, c'est-à-dire de rappeler que, tant l'article 20 du règlement n° 19 que l'article 1 du règlement n° 90/62 emploient le terme « peut » (ou « peuvent ») et font ainsi clairement état d'une autorisation. Il existe, au contraire, des arguments plus importants, inhérents au système d'organisation des marchés, que l'on peut tirer de l'état de développement de la Communauté tel qu'il était alors. A cet égard, l'élément essentiel est que la première organisation des marchés dans le secteur des céréales ne comportait pas encore une uniformisation du niveau des prix à l'intérieur de la Communauté et que les conditions de concurrence étaient donc différentes selon les États membres. En outre, la politique commerciale commune n'en était qu'au stade de l'ébauche et il faut dire également que la production n'était pas excédentaire dans tous les États membres. Dans la mesure où on pouvait parler d'excédents, l'octroi des restitutions, c'est-à-dire de subventions à l'exportation — ainsi que nous l'avons entendu déclarer au cours de la procédure — ne constituait pas la seule forme d'aide possible. Bien plus, les excédents pouvaient être réduits d'une autre manière, de sorte que les restitutions ne constituaient pas une soupage indispensable pour la stabilisation des prix.
A notre avis, le législateur communautaire a exactement tenu compte de ces circonstances, en n'accordant qu'une autorisation à procéder à des restitutions, en créant un cadre et en établissant des exigences minimales à cette fin, mais pour le reste, en laissant en principe, aux États membres la liberté de faire ou non usage de cet instrument de politique économique. Il est également impossible de faire, en l'occurrence, une distinction entre des restitutions en espèces et des restitutions en nature, précisément parce qu'il ne s'agit pas seulement de problèmes de financement, mais essentiellement de considérations de politique commerciale et économique qui revêtent de l'importance indépendamment de la forme que revêtent les restitutions.
Une première conclusion à laquelle nous arrivons est donc que la thèse fondamentale de la demanderesse, relative à *l'obligation* d'accorder la restitution, n'est pas exacte.

2. A partir de là, c'est-à-dire étant donné que, dans le domaine des restitutions, l'idée d'une autorisation donnée aux États membres se trouvait manifestement au premier plan, il est en outre tentant d'admettre que les valeurs fixées par la Communauté ne constituaient qu'une limite supérieure, mais qu'elles ne pouvaient pas être interprétées en ce sens que des restitutions moins élevées étaient exclues. En fait, nous pouvons invoquer différents arguments à l'appui de cette idée.
Tout d'abord elle se situe sur le même plan que la thèse défendue dans vos arrêts 6-71 et 21-71. En effet, selon cette thèse, les États membres avaient le droit « d'ajouter (d'autres conditions) aux conditions d'octroi de la restitution, prévues par les règlements communautaires » et ils avaient « la faculté de faire usage de critères plus restrictifs que ceux prévus par la réglementation communautaire ». — Ensuite, nous pouvons invoquer le *texte* des dispositions en question. En réalité tous les règlements d'ap-

plication (article 2 du règlement n° 90, article 1 du règlement n° 91, article 1 du règlement n° 164) se contentent d'affirmer que la restitution *ne peut être supérieure* à un certain montant. En outre, l'article 20 du règlement n° 19 s'est borné à dire que l'exportation vers les pays tiers devait être rendue possible « sur la *base* des cours pratiqués sur le marché mondial ». Il faut en déduire que cette orientation ne devait pas être la seule. Enfin et surtout, les exigences de la politique économique et commerciale, ainsi que les intérêts de l'organisation commune des marchés, jouent également un rôle en l'espèce. Comme on peut s'en apercevoir immédiatement, des considérations de politique commerciale ont pu inciter les États membres à prendre en considération la situation particulière des marchés d'exportation (structure des prix, dispositions applicables en matière d'importation, voies de transport) et, par conséquent, à fixer des montants de restitution moins élevés. En ce qui concerne les intérêts de l'organisation commune des marchés, il ne faut pas oublier qu'au début, certaines insuffisances de fonctionnement ont pu exister (le gouvernement fédéral en a fait état en se référant aux fixations de prix franco-frontière pour certains États membres). Dans ces conditions et afin d'éviter des détournements de trafic et d'éliminer des risques pour l'ensemble de l'approvisionnement du marché communautaire, il pouvait paraître parfaitement concevable de fixer les restitutions à un taux inférieur à la limite maximale autorisée par la réglementation communautaire. A cet égard, il est, une fois de plus, manifeste que les considérations indiquées valent également pour les restitutions en nature comme pour les restitutions en espèces et qu'il serait donc absurde de ne prendre en considération, pour les premières, que des arguments tirés du droit budgétaire. En ce qui concerne les restitutions en nature, il faudrait songer en outre qu'elles ont été prévues en tant que *facilités* données à certains États membres qui connaissaient antérieurement cette pratique. Mais alors, il ne serait pas conforme à l'intention du législateur d'exiger des conditions *plus strictes*, et notamment un respect absolu des taux fixés par le droit communautaire. C'est pourquoi, en ce qui concerne les restitutions en nature, la demanderesse invoque, d'ailleurs en vain, une interprétation qui va à l'appui de sa thèse et qui paraît découler du texte de l'article 4 du règlement n° 90. De multiples expériences nous ont appris, en effet, ce que valent en principe ces arguments en droit communautaire. A cela s'ajoute, en l'espèce, le fait que l'article 4 du règlement n° 90 autorise parfaitement l'interprétation selon laquelle le terme « par dérogation » ne se rapporterait qu'à la *forme* des restitutions et non aux principes déterminants, ce que justifie la thèse selon laquelle l'article 4 n'aurait introduit qu'une *modalité* supplémentaire des restitutions.

Enfin, à l'encontre de la thèse selon laquelle le droit communautaire n'aurait fixé que des taux maximaux de restitution, les États pouvant fixer des taux inférieurs, il est également impossible d'invoquer l'interdiction des restrictions quantitatives contenue dans l'article 18 du règlement n° 19 et le fait qu'un *dépassement* des taux maximaux de restitution a été expressément prévu dans certains cas (règlement n° 90/62, règlement n° 163/62). Au sujet de ce second argument, il faut dire qu'il était nécessaire de prévoir expressément ces dérogations, parce que la fonction des taux maximaux était d'empêcher que le système des prélèvements ne soit tourné, par des réductions des prix à l'exportation. Mais pour ce qui est de l'article 18 du règlement n° 19 et de l'interdiction des restrictions quantitatives, l'argument qui en fait état manque manifestement de pertinence. Certes, il faut reconnaître que la réduction des montants de restitution pourrait rendre plus difficiles les exportations. Cependant, si on ne veut pas imputer au législateur communautaire une contradiction incompréhensible entre la disposition de l'article 18 et la règle explicite d'autorisation de l'article 20 du règlement n° 19, la seule hypothèse qui reste en réalité est que les restitu-

tions tombaient dans la catégorie spéciale des aides à l'exportation et que la notion de « restrictions quantitatives » doit être délimitée plus étroitement, c'est-à-dire en excluant les restrictions.
Ainsi, la seconde conclusion à laquelle nous parvenons est qu'en principe le règlement n° 19 et ses règlements d'application ont laissé aux États membres la liberté de fixer des montants de restitution inférieurs à ceux que les textes communautaires prévoient (conclusion à laquelle le Bundesfinanzhof semblait être, lui aussi, parvenu dans son arrêt du 14 février 1970, en interprétant de façon indépendante les dispositions communautaires).

3. Il ne nous reste plus maintenant qu'à examiner la question qui constitue l'essentiel de cette affaire, à savoir si, en fixant les montants du prélèvement, les États membres étaient autorisés *à établir des différences* selon les pays tiers considérés. La demanderesse au principal estime, nous le savons, qu'il s'agit d'une illégalité. En revanche, la défenderesse et la Commission n'hésitent pas à répondre affirmativement à cette question.
Sur ce point également — disons-le tout de suite — nous ne pourrons pas partager l'avis de la demanderesse. En effet, après tout ce que nous avons déjà dit, la thèse contraire a pour elle les meilleurs arguments. Ainsi, d'une part, l'élément essentiel c'est que, pour les restitutions relatives aux pays tiers, le droit communautaire n'a créé qu'un cadre de réglementation. Selon celle-ci, les États membres sont, en principe, libres de fixer les restitutions au-dessous de la limite maximale établie par la Communauté, ce qui implique également la possibilité de différencier selon le pays de destination, d'autant plus que le droit communautaire ne contient nulle part une interdiction de discrimination en ce sens. D'autre part, il ne faut pas omettre les raisons que nous avons déjà citées en faveur d'une réduction des restitutions, eu égard à des considérations de politique commerciale et aux nécessités de l'organisation des marchés (empêcher des détournements de trafic). Si, dans les cas où ces considérations entrent en ligne de compte, les instances nationales n'étaient autorisées qu'à faire usage, sous une *forme générale,* de la possibilité de principe de réduire les montants de restitution, il est manifeste que l'atteinte portée au commerce irait au-delà de ce que les circonstances nécessitent. Il est impossible de supposer raisonnablement que le législateur communautaire ait voulu un tel résultat. — Enfin, ce qui est également intéressant dans le présent contexte, c'est que les règlements communautaires qui étaient alors applicables prévoyaient, à l'occasion, des dérogations aux taux maximaux sous forme de taux supérieurs, donc la possibilité d'une différenciation vers le haut, les différenciations telles que celle que la demanderesse critique, étaient également pratiquées dans d'autres États membres. Le phénomène était donc parfaitement connu ; peut-être même sommes-nous autorisé à parler d'une conception juridique commune de toutes les institutions publiques intéressées. Ultérieurement, la pratique en question s'est poursuivie sur le plan communautaire, également dans le cadre de l'organisation définitive des marchés dans le secteur des céréales. Ici aussi, des différences sont fréquemment établies (ainsi qu'il ressort des règlements n^{os} 139 et 694/67). De l'avis de la Commission, on peut parler d'une pratique constante en ce sens. Il ne faut certes pas méconnaître cette circonstance lorsqu'on apprécie les problèmes soulevés par la présente affaire.
Quelles sont, après cela, les objections qui restent à examiner ? Uniquement au fond la référence faite par le tribunal qui vous a saisis a la forme de la déclaration obligatoire concernant les restitutions. Vous vous souvenez que, selon l'article 7 du règlement n° 90, les États membres étaient tenus de fournir globalement des indications concernant les exportations vers les pays tiers, tandis qu'en ce qui concerne les exportations vers d'autres États membres, les communications devaient être ventilées en fonction du pays de destination. Toutefois, nous ne

pouvons certes pas en déduire que les restitutions relatives à des pays tiers devaient nécessairement être fixées de *manière uniforme*. Au contraire, la distinction en question s'explique simplement par le fait que la nécessité de communications ventilées, donc d'un aperçu exact des courants commerciaux, n'existait que pour le commerce intracommunautaire. Pour les échanges extra-communautaires en revanche, une connaissance *globale* des quantités en question était suffisante pour les objectifs statistiques, précisément parce que les compétences communautaires dans ce domaine n'étaient que faiblement développées, parce qu'il n'existait pas encore d'instrument d'orientation du commerce extérieur et parce que les restitutions relatives aux pays tiers n'étaient pas encore uniformément appliquées dans la Communauté. La forme de la déclaration obligatoire dans le cadre du règlement n° 90 n'a donc en réalité aucune valeur d'argumentation pour l'étude des problèmes qui nous intéressent ici.

4. Pour résumer toutes les considérations qui précèdent, nous pouvons donc conclure qu'il y a lieu de répondre comme suit à la question posée par le Finanzgericht de Hesse :

Selon l'article 20 du règlement n° 19, les États membres de la CEE étaient habilités, à l'occasion des exportations de céréales vers les pays tiers, à fixer, à l'égard de certains pays, des taux de restitution différents et moins élevés que les taux maximaux établis par le droit communautaire.