CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL PRÉSENTÉES LE 6 MARS 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Comme vous le savez, depuis 1974, il existe sur le marché mondial de la viande de bœuf un excédent qui a provoqué une chute brutale des prix de marché, compromettant ainsi les objectifs du règlement n° (CEE) 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, du 28. 6. 1968, p. 24). La Commission a donc eu recours à des mesures de protection dans le domaine du commerce extérieur et elle a tout d'abord suspendu l'octroi de certificats d'importation et d'attestations de préfixation pour les produits du secteur de la viande bovine. Une certaine tendance à la stabilisation du marché étant apparue, elle s'est sentie incitée à permettre le rétablissement d'un certain courant d'échanges au moyen du règlement n° (CEE) 1090/75 du 23 avril 1975 concernant la délivrance de certificats d'importation pour certains produits du secteur de la viande bovine (Exim) au titre des mesures de sauvegarde (JO L 108, du 26. 4. 1975, p. 1). Cette réglementation prévoyait une action d'orientation portant sur les quantités, de sorte que des certificats d'importation n'ont été octroyés que pour les quantités pour lesquelles l'importateur avait au préalable allégé le marché intérieur de la viande en effectuant des exportations.

Cette procédure appelée Exim était conçue en même temps comme remplaçant les restitutions en espèces versées normalement à l'exportation. Quiconque exportait de la viande de bœuf sans restitution pouvait demander un certificat d'importation pour une quantité équivalente, la renonciation à la restitution étant en outre compensée financièrement par une réduction des prélèvements à l'importation dont le montant était trop élevé vu la mauvaise situation du marché.

Conformément au règlement n° 1090/75, les certificats d'importation étaient établis chaque mois selon une sorte de procédure d'adjudication, qui était aménagée de la manière suivante: d'après l'article 3, paragraphe 1 b), et l'article 4 paragraphe 1, les demandes d'octroi de certificats d'importation devaient être déposées au début de chaque mois, les demandeurs offrant le prélèvement qu'ils étaient disposés à verser. Selon l'article 3, paragraphe 2, seules étaient recevables les demandes qui portaient sur une quantité minimale de 10 tonnes, pour lesquelles la preuve de l'exportation sans restitution était apportée au moyen d'une attestation jointe de l'organisme chargé du paiement des restitutions. La Commission comparait alors les offres avec les données du marché dont elle disposait et déterminait le taux de prélèvement minimal en unités de compte pour 100 kilos de viande de bœuf en carcasses. Conformément à l'article 4, paragraphe 4, les États membres délivraient un certificat aux demandeurs qui avaient offert au moins ce montant minimal. Toutes les demandes proposant un prélèvement inférieur étaient rejetées, tandis que les demandeurs, qui avaient offert un taux de prélèvement supérieur au taux minimal fixé, étaient liés par celui-ci.

1 — Traduit de l'allemand.

Enfin, selon l'article 4, paragraphe 4, la Commission pouvait décider qu'il ne serait pas donné suite aux demandes de certificats ou que ces derniers ne seraient délivrés que pour un pourcentage de la quantité demandée.

Dans le cas où les certificats d'importation demandés n'avaient pas été octroyés, les demandeurs pouvaient déposer ultérieurement une nouvelle demande ou choisir la restitution normale en espèces, conformément à l'article 6, paragraphe 2.

Lorsque, à la fin de l'année 1975, il est apparu que la tendance à une stabilisation du marché de la viande de bœuf se maintenait, la Commission a remplacé la procédure Exim du règlement n° 1090/75, que nous venons de décrire, par le règlement n° (CEE) 76/76 instituant un régime de jumelage de l'importation de produits du secteur de la viande bovine au titre de mesures de sauvegarde avec la vente de viandes bovines détenues par les organismes d'intervention (JO L 10, du 10. 1. 1976, p. 21). Selon ce régime dit du jumelage, tout demandeur, qui avait précédemment acheté une quantité équivalente de viande d'intervention, recevait un certificat d'importation, sans que les exportations ne jouent aucun rôle.

Dans le cadre de la procédure Exim, en vertu de l'article 2 du règlement n° 3170/75 (JO L 314, du 4. 12. 1975, p. 13), les dernières demandes de certificats d'importation pouvaient être déposées jusqu'au 15 décembre 1975. Par la décision du 19 décembre 1975 (JO L 5, du 10. 1. 1976, p. 35), la Commission a fixé, pour les demandes introduites jusque là, un taux minimal de prélèvement de 42,998 unités de compte par 100 kg de viande bovine en carcasses.

L'article 11 du règlement n° 76/76 prévoyait un régime transitoire pour les entrepreneurs, qui avaient effectué des exportations sans restitution dans le cadre du régime Exim avant le 16 décembre 1975, mais qui n'avaient pas reçu de certificats d'importation sur la base du règlement n° 1090/75. Ces entrepreneurs pouvaient demander un certificat d'importation jusqu'au 2 février 1976. Ce certificat devait leur être accordé dans la mesure où ils s'engageaient à verser le taux de prélèvement de 50,320 unités de compte par 100 kg de viande bovine en carcasses, fixé à l'avance dans l'article 11.

L'entreprise E. Danhuber de Munich, qui, auparavant, avait déjà participé à la procédure d'adjudication selon le régime Exim et qui avait obtenu, lors de la dernière adjudication, un certificat d'importation pour un taux de prélèvement de 43 unités de compte par 100 kg de viande bovine, a fait usage de cette disposition transitoire et, le 29 décembre 1975, elle a déposé auprès de «l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse», compétente à l'époque, des demandes d'octroi de certificats d'importation pour de la viande bovine dans le cadre de la procédure Exim. Ces demandes ont été précisées par une lettre du 30 janvier 1976 et accompagnées des preuves prescrites concernant des importations effectuées par la demanderesse avant le 15 décembre 1975.

L'Einfuhr- und Vorratsstelle a satisfait à cette demande en délivrant deux certificats d'importation pour «de la viande de l'espèce bovine, congelée, désossée» ainsi que deux certificats pour des bovins vivants, tandis que, conformément à la réglementation transitoire de l'article 11 du règlement n° 76/76, il fixait le prélèvement respectivement à 309,74 DM et à 95,44 DM par 100 kg en prenant pour base le taux de prélèvement de 50,320 unités de compte.

Après une réclamation demeurée sans succès, l'entreprise Danhuber a intenté un recours contre l'Einfuhr- und Vorratsstelle devant le Finanzgericht de Hesse en lui demandant d'annuler les taux de prélèvement fixés par la défenderesse ainsi que la décision rendue sur réclamation puis d'obliger la défenderesse à fixer de nouveaux taux de prélèvement dans les certificats d'importation en tenant compte d'un taux de 43 unités de compte par 100 kg de viande bovine.

Pour motiver son recours, la demanderesse dans l'instance principale a allégué qu'elle n'avait pas été en mesure de présenter ses demandes en temps utile pour les exportations effectuées avant le 15 décembre 1975 dans le cadre du régime Exim, parce que le bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas, compétent pour délivrer une attestation d'exportation sans restitution, avait appliqué avec retard la réglementation relative à la preuve. La Commission aurait eu connaissance de cette pratique qui l'aurait incitée à inclure dans le règlement n° 76/76 la réglementation transitoire que nous avons décrite. La demanderesse aurait donc été contrainte d'accepter, pour des exportations effectuées avant le 16 décembre, le taux de prélèvement de 50,320 unités de compte fixé dans cette disposition. Le taux de prélèvement minimal applicable à des demandes que les exportateurs avaient présentées aux organismes d'intervention, avec les documents justificatifs, jusqu'au 15 décembre, aurait été fixé à 43 unités de compte par 100 kg. Ainsi, par suite de faits qui ne lui sont pas imputables, la demanderesse serait désavantagée par rapport aux exportateurs qui ont reçu leurs documents de preuve en temps utile et qui ont donc pu présenter des demandes jusqu'au 15 décembre.

Certes, la fixation des taux de prélèvement attaqués se maintiendrait dans le cadre de l'article 11 du règlement n° 76/76, mais cette disposition violerait l'interdiction de discrimination, du fait que la demanderesse serait traitée plus défavorablement que les demandeurs qui ont pu présenter leurs demandes avant le 15 décembre. La disposition en question violerait également le principe de sécurité juridique parce que, en fixant le prélèvement, la Commission aurait commis un détournement de pouvoir: d'une part, elle n'aurait pas pris en considération le rapport arithmétique et financier étroit qui existe entre l'exportation et l'importation et, d'autre part, elle n'aurait pas tenu compte du fait que le jumelage est intervenu entre-temps et que par conséquent les offres des participants, qui, sans cela auraient pu être moins élevées, ont concurrencé sur le marché de la Communauté les offres provenant d'importations du régime Exim. La Commission s'étant abstenue illégalement de promulguer une disposition de fond autorisant les exportateurs à présenter ultérieurement les preuves relatives à l'exportation, lorsqu'ils avaient déposé leurs demandes en temps utile, elle aurait été tenue, selon la demanderesse, de fixer dans le régime transitoire le taux de prélèvement à 43 unités de compte par 100 kg de viande bovine en carcasses. Pour ces motifs également, la disposition en question serait nulle.

En revanche, la défenderesse dans l'instance principale estime que l'article 11 du règlement n° 76/76 constituait une disposition immédiatement applicable et qu'elle devait donc l'appliquer aussi longtemps qu'elle n'avait pas été expressément annulée.

Par ordonnance du 17 mai 1978, la VII[e] chambre du Finanzgericht de Hesse a

sursis à statuer et vous a demandé, en application de l'article 177, alinéa 2, du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante:

«L'article 11 du règlement n° (CEE) 76/76 de la Commission du 16 janvier 1976 (JO L 10, p. 21) est-il valide?»

Cette question appelle de notre part les observations suivantes:

I — Comme nous l'avons entendu, le régime Exim du règlement n° 1095/75 et celui du jumelage du règlement n° 76/76, dans le cadre desquels la disposition transitoire en question doit être considérée, ont été, l'un et l'autre, fondés par la Commission, en tant que mesures de sauvegarde, sur l'article 21, paragraphe 2, du règlement n° (CEE) 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, étant donné que le marché dans ce secteur était exposé à de sérieuses perturbations. A cet égard, il n'est pas nécessaire que nous soulignions spécialement que la Commission possède un pouvoir d'appréciation particulièrement large pour orienter le marché agricole, notamment lorsqu'elle adopte de telles mesures de sauvegarde. Selon la jurisprudence constante de la Cour, elle ne commet, dans ces cas, un détournement de pouvoir que si son activité est manifestement erronée et sort nettement des limites du raisonnable.

La question se pose donc de savoir si la Commission a outrepassé son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle a prévu une réglementation transitoire qui, en fixant un taux de prélèvement de 50,320 unités de compte par 100 kg de viande bovine, a donné aux entrepreneurs, qui n'avaient encore obtenu aucun certificat selon le régime Exim, la garantie d'en obtenir un.

1. La demanderesse affirme que, lors de la dernière adjudication Exim, l'offre la plus basse était de 42,988 unités de compte et que tel aurait été précisément le taux minimal de prélèvement fixé par la Commission. En conséquence, tous les participants à cette adjudication auraient obtenu leur certificat d'importation. Elle aurait été la seule entreprise qui n'ait pas pu participer à la dernière adjudication, parce que, pour des motifs qui ne lui sont pas imputables, il ne lui aurait pas été possible de présenter en temps utile l'attestation d'exportation. La réglementation transitoire aurait été exclusivement conçue pour ce cas et serait en réalité une «Lex Danhuber».

Au contraire, comme la Commission l'a déclaré au cours de la procédure orale, lors de la dernière procédure d'adjudication, sept offres étaient inférieures au taux minimal de prélèvement de 42,988 unités de compte qu'elle avait fixé et n'ont donc pas été admises. Dans l'ensemble, neuf entreprises ont fait usage après coup de la réglementation transitoire en question, six d'entre elles n'avaient pas obtenu de certificat lors de la dernière adjudication Exim parce qu'elles avaient fait des offres à des taux de prélèvement trop faibles.

En conséquence, au cas où elle serait introduite, une réglementation transitoire devait en principe être conçue pour un grand nombre de cas. Comme la Commission savait qu'il existait une série d'entreprises qui avaient exporté sans restitution, mais qui n'avaient pas reçu les certificats pour divers motifs, le fait qu'elle se soit inquiétée de la manière dont elle pouvait réglementer définitivement la procédure Exim, lors du passage d'une mesure de sauvegarde à une autre, ne pouvait donner lieu à critique.

A cet égard, nous pouvons laisser de côté la question de savoir si elle était tenue

d'adopter une mesure transitoire, lorsque l'on songe que, dans le cadre de la procédure Exim, aucune entreprise n'avait la garantie d'obtenir un certificat d'importation et qu'elle pouvait toujours, à la place, demander la restitution en espèces.

Un véritable rétablissement dans l'état antérieur, comme la demanderesse le demande, n'aurait pu se faire que sous la forme d'une nouvelle adjudication organisée par la Commission. Mais une telle procédure aurait été en contradiction avec l'esprit et le but de l'article 2 du règlement n° 3170/75 selon lequel les dernières demandes devaient être déposées au plus tard le 15 décembre, pour liquider le régime Exim. En outre, cette adjudication aurait dû avoir lieu dans les mêmes conditions que la dernière adjudication en décembre avec cette conséquence que les entreprises participantes n'auraient pas eu davantage la certitude que leur offre soit prise en considération. Pour terminer cette affaire, la seule solution logique pour la Commission était donc de donner aux entreprises intéressées une garantie quant à l'octroi d'un certificat d'importation. Mais une telle garantie supposait que le prélèvement avait été fixé à l'avance et elle était inconciliable avec l'idée d'une adjudication.

La Commission n'a donc pas commis de détournement de pouvoir en adoptant les conditions spéciales, que nous venons de décrire, comme une réglementation transitoire pour tous les entrepreneurs qui, lors de la dernière adjudication, n'avaient pas obtenu de certificat d'importation, pour une raison quelconque.

2. Il nous faut examiner maintenant la question de savoir si le montant du prélèvement établi a été fixé sur la base de considérations adéquates.

A ce sujet, la demanderesse allègue que la Commission aurait commis un détournement de pouvoir dans la mesure où elle n'a pas réexaminé la situation du marché en janvier, mais a recouru à la procédure d'adjudication du 15 décembre, en déclarant que l'offre la plus élevée effectuée alors serait le taux de prélèvement de la disposition transitoire. A cet égard, il n'aurait pas été tenu compte de ce que l'offre la plus élevée effectuée alors s'était vraisemblablement rapportée à une quantité de vétilles, tandis que la partie principale, quantitativement, des importations se serait située, lors des offres, au niveau de 43 unités de compte. De même, la Commission aurait négligé le fait que les importations effectuées sur la base du régime du jumelage ont coïncidé avec celles qui avaient été réalisées sur la base de la procédure Exim et qui ont dû être mises sur le marché à des prix supérieurs. Lorsque la Commission estime, qu'en prenant pour base un prélèvement minimal de 50,320 unités de compte par 100 kg, il resterait encore un avantage notable par rapport au paiement de restitutions à l'exportation, elle se fonde sur le prélèvement normal qui a été intentionnellement fixé à un taux excessif au point de devenir prohibitif. En outre, elle a pris pour base les taux de prélèvement en janvier qui étaient supérieurs d'environ 10 unités de compte à ceux de décembre. Si elle voulait partir de ces taux supérieurs de prélèvement, elle aurait dû également appliquer, pour ce mois, des restitutions majorées en conséquence.

La demanderesse indique en outre qu'elle a pris sa décision, tant en ce qui concerne l'achat que la vente, en fonction d'un calcul effectué d'après la situation du marché qui existait alors et, qu'à la suite de ce calcul, elle a pris pour base un taux de prélèvement de 43 unités de compte. Elle pouvait s'attendre à recevoir le supplément à ce taux de prélèvement. Si elle devait désormais importer à un

taux de prélèvement supérieur, son traitement serait plus défavorable que celui des demandeurs qui ont pu respecter le délai.

La situation qui existait alors sur le marché de la viande bovine a contraint la Commission, comme celle-ci nous l'a assuré de manière crédible, à entreprendre, en ce qui concerne les importations, une action d'orientation portant sur les quantités. Comme nous l'avons vu, la procédure Exim et le régime de jumelage servaient, l'une et l'autre, à ce but. La Commission devait donc fixer dans la réglementation transitoire un taux de prélèvement qui tienne compte de cet objectif.

A ce sujet, elle est partie à bon droit de l'idée, qu'étant donné la situation de bas prix qui existait alors, les prélèvements normaux, qui sont fixés en fonction du prix d'orientation, auraient été trop élevés pour permettre des importations notables. D'autre part, elle ne pouvait pas recourir, pour une action d'orientation portant sur les quantités, à un montant minimal arbitraire. Dans la procédure Exim, d'une part, les prélèvements devaient au contraire être suffisamment réduits pour que les pertes subies lors de l'exportation du fait de la renonciation aux restitutions en espèces soient compensées, mais, d'autre part, le prix de la viande importée à bon marché a été suffisamment relevé pour qu'elle puisse être vendue sans affecter la stabilisation des prix sur le marché intérieur. Il était donc concevable et approprié, qu'en fixant les taux de prélèvement qui devaient être établis pour la période de transition, la Commission prenne comme indice les prélèvements offerts en décembre, afin de garantir un calcul des coûts qui soit proche des conditions du marché.

Puisque le sens et l'objet de la disposition transitoire étaient de créer une réglementation générale pour tous les entrepreneurs qui n'avaient pas participé à la dernière procédure d'adjudication, la Commission n'était même pas, à notre avis, liée par le taux minimal de prélèvement fixé pour le mois de décembre. Elle disposait au contraire d'une marge d'appréciation à l'intérieur de laquelle elle pouvait prendre également en considération des situations de prix éventuellement modifiées en janvier. Le fait qu'en décembre plusieurs offres contenaient un taux de prélèvement de plus de 43 unités de compte par 100 kg, et que certaines pour 200 kg, contenaient même un taux de prélèvement d'environ 50 unités de compte par 100 kg montre que le taux de 50,320 unités de compte était parfaitement conforme à la situation du marché et n'a pas été appliqué d'une manière manifestement erronée. Il n'était pas non plus illogique que la Commission tienne compte de la nécessité d'éviter que les entrepreneurs qui, lors de la dernière adjudication Exim, avaient offert un taux de prélèvement aussi élevé que possible, afin d'obtenir de toute façon un certificat d'importation, fassent l'objet d'une discrimination par rapport à ceux qui désormais recevraient peut-être la garantie d'une importation à un taux inférieur.

Le déroulement de la procédure n'a pas fait apparaître d'indice quant à la nécessité de considérer, lors de l'exercice du pouvoir discrétionnaire, que, comme la demanderesse l'affirme, les participants au jumelage pouvaient au même moment faire des offres plus favorables. Au reste, rappelons encore une fois que le but de toutes les mesures de sauvegarde était d'entreprendre une action d'orientation portant sur les quantités mais non pas de créer des possibilités particulières de profit et des chances d'importation pour le commerce d'importation. Par conséquent, il est sans importance de savoir si, par rapport au paiement de restitutions à

l'exportation, la réglementation transitoire procurait ou non un avantage notable aux différents entrepreneurs. Même dans l'hypothèse d'un désavantage théorique, il aurait toujours été possible de recourir à la restitution en espèces.

Ce dernier point de vue peut déjà fournir une réponse à la question de savoir si la Commission a violé le principe de la protection de la confiance, reconnu par la Cour de justice, en fixant dans la réglementation transitoire un prélèvement supérieur à celui de la dernière procédure d'adjudication Exim (voir à ce sujet l'affaire 1/73, Westzucker/Einfuhr— und Vorratsstelle für Zucker, arrêt du 3 juillet 1973, Recueil 1973, p. 723; affaire 78/74, Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, arrêt du 18 mars 1975, Recueil 1975, p. 421; affaire 78/77, Johann Lührs/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, arrêt du 1er février 1978, Recueil 1978, p. 169). Puisque la disposition transitoire entendait établir une réglementation générale applicable à tous les entrepreneurs qui avaient exporté de la viande bovine sans restitution avant le 16 décembre, mais qui n'avaient pas déposé leur demande en temps utile, la situation subjective de la demanderesse seule ne peut pas revêtir d'importance. Le principe de la protection de la confiance ne serait violé que si, en fixant le taux de prélèvement à 50,320 unités de compte par 100 kg, la Commission n'avait pas tenu compte de la confiance légitime de tous les agents économiques intéressés, dans le maintien d'un taux inférieur. Comme la Commission le souligne à bon droit, ni la lettre, ni l'esprit de la réglementation Exim du règlement n° 1090/75 ne permet de conclure qu'un entrepreneur, une fois l'exportation réalisée, pouvait toujours recevoir le certificat d'importation correspondant pour la délivrance suivante et qu'il ne devait payer que le prélèvement minimal applicable à cette date de délivrance. Au contraire, selon cette réglementation, l'exportateur n'avait aucune certitude d'obtenir un certificat d'importation, surtout lorsqu'il n'offrait que le montant minimal fixé pour la délivrance précédente, puisque la situation du marché pouvait changer. S'il voulait obtenir un certificat avec une certitude absolue, il devait offrir un taux de prélèvement aussi élevé que possible, qu'il devait payer même si le taux minimal de prélèvement était fixé à un niveau inférieur. Si l'opérateur, qui participait dans le délai prévu à une adjudication déterminée, n'avait aucune garantie d'obtenir un certificat pour le prélèvement qu'il avait proposé, à plus forte raison cette garantie n'existait-elle pas pour celui qui, comme la demanderesse, avait, pour une raison quelconque, laissé passer un délai déterminé.

3. En résumé, nous parvenons donc à la conclusion que la validité de la réglementation transitoire prévue à l'article 11 du règlement n° 76/76 ne peut être mise en question ni du point de vue de l'interdiction de discrimination ni sous l'angle de la protection de la confiance ou du détournement de pouvoir.

II — La demanderesse soulève encore la question de l'insuffisance de motivation. Il aurait certainement été utile pour la clarté juridique que la Commission fasse nettement savoir dans les considérants du règlement n° 76/76 la manière dont elle est parvenue, dans la réglementation transitoire, au taux de prélèvement de 50,320 unités de compte pour 100 kg de viande bovine. L'obligation de motivation prescrite selon l'article 190 du traité CEE n'est toutefois qu'une disposition formelle qui exige seulement que la motivation fasse connaître les considérations essentielles de fait et de droit. Selon la

jurisprudence de la Cour, la motivation d'un règlement peut donc se borner «à indiquer d'une part la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre». Dès lors, on ne saurait exiger que le règlement «spécifie les différents faits, parfois très nombreux et complexes, au vu desquels le règlement a été adopté, ni a fortiori qu'il en fournisse une appréciation plus ou moins complète» (voir affaire 5/67, W. Beus/ Hauptzollamt München-Landsberger Straße arrêt du 13 mars 1968, Recueil 1968, p. 127; affaire 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, arrêt du 20 juin 1973, Recueil 1973, p. 635). Sur la base de ces critères, nous parvenons à la conclusion que la disposition transitoire en question n'est pas non plus entachée de nullité pour violation de la règle formelle de l'obligation de motivation.

III — Nous vous proposons donc de répondre de la manière suivante à la question posée par le Finanzgericht de Hesse:

L'examen de la question n'a rien fait apparaître qui pourrait mettre en cause la validité de l'article 11 du règlement n° (CEE) 76/76 de la Commission du 16 janvier 1976 (JO L 10, p.21).