

tionnelles et provisoires créées par la situation monétaire.

Ils ont pour objet d'éviter la désorganisation, dans l'État membre en cause, du système d'intervention prévu par les réglementations communautaires.

Il ne s'agit pas de redevances unilatéralement décidées par des États membres, mais de mesures communautaires qui, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'époque, sont admissibles dans le cadre de la politique agricole commune.

Dans l'affaire 9-73

ayant pour objet une demande adressée à la Cour de justice des Communautés européennes, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht de Bade-Wurtemberg et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

CARL SCHLÜTER, Osnabrück,

et

HAUPTZOLLAMT LÖRRACH,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 5 et 107 du traité et de la résolution du Conseil du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (JO n° C 28 du 27. 3. 1971, p. 1) ainsi que sur l'interprétation et la validité du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106 du 12. 5. 1971, p. 1) et des règlements n° 1013/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 8), n° 1014/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 10) et n° 501/72 (JO n° L 60 du 11. 3. 1972, p. 1) de la Commission,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et M. Sørensen, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Le système d'organisation des marchés agricoles et, notamment, la fixation des prix indicatifs, des prix de seuil et d'intervention d'où dérive le calcul des prélèvements et restitutions est fondé sur des parités fixes entre les monnaies des différents États membres par rapport à une unité de compte.

Au cours de l'année 1971 l'afflux croissant de capitaux errants dans certains États membres, notamment en République fédérale et aux Pays-Bas, a amené le Conseil, dans sa résolution du 9 mai 1971 (JO n° C 58 du 10. 6. 1971, p. 1) concernant la situation monétaire, à marquer sa compréhension « pour que, dans certains cas, ces pays puissent élargir, pour une période limitée, les marges de fluctuation des taux de change de leurs monnaies par rapport à leurs parités actuelles » — phénomène qualifié de « flotaison » de la monnaie.

Comme, pour l'établissement et le calcul du niveau des prix dans le cadre des organisations de marchés agricoles, les anciennes parités étaient — même en ce qui concerne le DM et le florin — maintenues, les prix, tout au moins pour les produits pour lesquels des prix d'intervention sont fixés ainsi que pour les produits dont le prix est fonction des premiers, sont demeurés, en principe, inchangés à l'intérieur de la Communauté. Cependant, exprimés en DM ou en florins, ces prix ont subi une diminution correspondant à l'incidence de la réévaluation de fait des dites monnaies.

Cette situation faisant prévoir des distorsions de concurrence au détriment des

producteurs agricoles allemands et hollandais et des perturbations dans les échanges de produits agricoles, le Conseil, dans sa résolution du 9 mai 1971, a également décidé d'arrêter « sans délai, conformément à l'article 103 du traité, les mesures appropriées ».

En exécution de cette résolution, le Conseil a, par le règlement n° 974/71, mis en place un système de montants compensatoires à l'importation et à l'exportation, tant dans les échanges entre les États membres que dans ceux avec les pays tiers, montants compensatoires qui visent à neutraliser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues.

Les modalités d'application de ce règlement ont été édictées par la Commission dans son règlement n° 1013/71 du 17 mai 1971 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 8), tandis que les montants compensatoires, eux-mêmes, étaient fixés par divers règlements, notamment en ce qui concerne l'importation qui a donné lieu au litige au principal, par le règlement n° 501/72 de la Commission du 9 mars 1972 (JO n° L 60 du 11. 3. 1972, p. 1).

A l'occasion de l'importation en Allemagne, le 15 mars 1972, par la firme Carl Schlüter, requérante au principal, de 7 247 kg de fromage d'Emmenthal et de Gruyère en provenance de Suisse, ces produits ont été frappés, en outre du prélèvement et de la taxe sur le chiffre d'affaires, d'un montant compensatoire de 3 297,39 DM, soit 45,50 DM par 100 kg.

La requérante au principal, contestant la validité du règlement n° 974/71, a introduit devant le Finanzgericht de Bade-Wurtemberg un recours visant à l'annulation de l'avis de recouvrement du droit compensatoire, à la suite de quoi cette

juridiction a, par ordonnance du 8 novembre 1972, adressé à la Cour les questions suivantes :

1. Le règlement CEE n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 est-il valable, dans la mesure où il autorise la perception de montants compensatoires lors d'importations en provenance des pays tiers (article 1) ?

A titre subsidiaire :

2. L'article 2 du règlement n° 974/71 est-il valable, dans la mesure où le critère applicable pour fixer les montants compensatoires est exclusivement le rapport de change entre le deutschmark et de dollar américain ?

A titre subsidiaire :

3. Le règlement n° 974/71 et les règlements de la Commission n°s 1013/71 et 1014/71 du 17 mai 1971 et n° 501/72 pris en application de celui-ci sont-ils valables dans la mesure où ils autorisent, dans le cadre des échanges commerciaux avec les pays tiers portant sur les fromages d'Emmenthal et de Gruyère classés sous la position tarifaire n° 04.04, la perception de montants compensatoires qui, ajoutés aux prélèvements, excèdent le montant maximum des droits consolidés dans le cadre du GATT ?

A titre subsidiaire :

4. L'autorisation de percevoir des montants compensatoires dans le commerce avec les pays tiers, contenue dans le règlement n° 974/71, n'était-elle plus valable le 15 mars 1972, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de ce règlement, parce que
 - a) les États membres appliquaient à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ou
 - b) parce qu'il était bien établi, au plus tard depuis la conférence monétaire de Washington du 18 décembre 1971, que les États

membres ne reviendraient pas aux anciennes parités de change ?

A titre subsidiaire :

5. Existait-il le 15 mars 1972 une interdiction à la charge des États membres, les empêchant de libérer leurs cours de change (floating), interdiction fondée
 - a) sur l'article 107 du traité CEE,
 - b) sur la résolution du Conseil du 22 mars 1972, concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté,
 - c) sur l'article 5 du traité CEE ?

L'ordonnance de renvoi du 8 novembre 1972 a été enregistrée au greffe de la Cour le 19 février 1973.

Sur rapport préalable du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des mesures d'instruction.

La demanderesse au principal, le gouvernement allemand, la Commission et le Conseil ont présenté des observations écrites.

A l'audience du 27 juin 1973 le demanderesse au principal, représentée par M^e Ehle, du barreau de Cologne, la Commission, représentée par son conseiller juridique M. Gilsdorf, le Conseil, représenté par son agent, M. Lambers, et le gouvernement allemand, représenté par M. Seidel, Regierungsdirektor, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 juillet 1973.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour

Attendu que le rapport d'audience a résumé comme suit les observations :

A — Observations de la requérante au principal

Sur la première question

Selon la requérante au principal les montants compensatoires constitueraient des droits de douane ou des taxes d'effet équivalent interdits, à moins qu'une disposition du traité ou des organisations de marché n'habilite le Conseil à prendre des mesures exceptionnelles.

Or, une telle exception ne pourrait être fondée en l'occurrence sur l'article 103, paragraphe 2. Il ne s'agirait pas d'une mesure de politique conjoncturelle, mais plutôt d'une mesure visant à protéger l'unité des prix agricoles. Il ne s'agirait pas non plus d'une « question d'intérêt commun » (art. 103, paragraphe 1), mais d'une mesure protégeant certains producteurs agricoles. Enfin, l'article 103, paragraphe 2, ne permettrait d'intervenir qu'au moyen de directives ou de décisions, comme il découlerait aussi bien d'une interprétation littérale que de sa fonction de coordination à l'égard des États membres en ce qui concerne « leur » politique de conjoncture.

Seuls les articles 40 et 43 du traité, en liaison avec l'article 235, auraient pu fournir une base juridique correcte aux montants compensatoires, comme le Conseil l'aurait reconnu lui-même en fondant, entre autres, le règlement n° 509/73 du 23 février 1973 (JO n° L 50 du 23. 2. 1973, p. 1), modifiant le règlement n° 974/71, sur les articles 28, 43 et 235 du traité.

La requérante au principal rejette également toute référence éventuelle à l'article 113 du traité, car le règlement litigieux concernerait non des problèmes de politique commerciale, mais des problèmes de taux de change qui, en vertu de l'article 107, ressortiraient fondamentalement de la compétence des États membres. Elle rejette également, comme incompatible avec l'article 4 du traité, la conception selon laquelle, lorsque le système des prix agricoles serait en péril, on pourrait, en vertu des principes généraux

du droit, prendre les mesures nécessaires, sans devoir s'appuyer sur une attribution de compétences déterminée.

Bien que le règlement n° 974/71 se contente d'invoquer « notamment » l'article 103, ce qui, en principe, devrait permettre une précision ultérieure de sa base légale, par référence, entre autres, aux dispositions du traité qui concernent l'agriculture, le recours à un tel procédé serait, en l'occurrence, inefficace, la consultation du Parlement européen requise par l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, n'ayant pas eu lieu.

De toute façon, la formule tout à fait générale employée pour indiquer la base légale du règlement litigieux ne satisferait pas à l'exigence de motivation telle qu'exprimée à l'article 190 du traité.

Sur la deuxième question

D'après la requérante au principal l'utilisation exclusive, à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 974/71 du rapport de change entre le deutschmark et le dollar américain, aurait résulté, à l'égard des importations de fromage en provenance de Suisse, en une surtaxation de 12 % au moins, la parité du franc suisse n'ayant que très peu varié par rapport au DM.

La perception de montants compensatoires de l'ordre de 13 %, alors que l'écart maximum entre le franc suisse et le DM était de 3 %, violerait l'interdiction des taxes d'effet équivalent à des droits de douane, contenue à l'article 19 du règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 13).

L'article 2 du règlement n° 974/71 violerait également le principe de proportionnalité en ce qu'il ne serait pas limité « aux montants strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues », ainsi que le stipule pourtant le dernier considérant dudit règlement.

Il y aurait violation des fondements du traité, et en particulier des articles 39, 40 et 110, en ce que d'éventuelles mesures de sauvegarde n'auraient pu être prises que pour autant qu'elles auraient été nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39. L'objectif du règlement n° 974/71 serait la préservation du marché agricole unique pour les produits soumis à l'intervention, ainsi que la limitation des pertes encourues par les producteurs. Or, tandis que des montants compensatoires se bornent à neutraliser l'effet de la réévaluation par rapport aux devises des pays tiers eussent suffi à protéger les producteurs communautaires, le système utilisé leur accorde, par contre, une protection supplémentaire, trouble le fonctionnement du marché commun, mène à des prix au consommateur trop élevés et viole l'objectif d'une politique commerciale libérale, respectueuse des dispositions du GATT.

Le calcul des montants compensatoires frappant le fromage aurait négligé un certain nombre de facteurs qui, s'ils avaient été pris en considération, auraient réduit la charge de ces montants et permis leur élimination progressive, laquelle, notamment pour les fromages, aurait été réalisée à la date de l'importation litigieuse (15.3.1972). La requérante au principal cite la réduction du coût des moyens de production, l'indépendance du prix du fromage à l'égard du prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre, les fluctuations des prix de marché qui auraient compensé les fluctuations monétaires.

En ce qui concerne le calcul des montants compensatoires, la requérante au principal estime qu'on ne pourrait justifier le système adopté en invoquant des considérations d'ordre administratif et pratique. Selon elle, on aurait dû tenir compte du fait que, pour les espèces de fromage dont s'agit, il n'y a pas de prix d'intervention et qu'il aurait été possible de fixer des montants compensatoires spécifiques pour les principaux États tiers ayant des relations commerciales avec la Communauté, ou, tout au moins, de prendre comme critère la moyenne

pondérée des fluctuations des parités des États tiers les plus représentatifs. Enfin, il aurait toujours été possible d'apporter des corrections aux montants compensatoires qui n'auraient pu être fixés avec précision.

Sur la troisième question

Le taux du droit de douane frappant le fromage Emmenthal et Gruyère à l'importation a été consolidé dans le cadre du GATT (annexe II du règlement (CEE) n° 1/72 modifiant le règlement n° 950/68 relatif au tarif douanier commun ; JO n° L 1 du 1.1.1972, p. 375). Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, le prélèvement est donc limité au montant résultant de cette consolidation.

D'après la requérante au principal, la notion « droits consolidés » engloberait les montants compensatoires. La Cour aurait, dans son arrêt du 15 octobre 1969 (affaire 14-69, Markus & Walsh, Recueil 1969, p. 356) déclaré que les termes « consolidation » et « droit consolidé » sont fréquemment utilisés « dans un sens large, comprenant l'ensemble des concessions tarifaires effectuées par les membres du GATT et formant l'objet d'une obligation dans le cadre de cet accord ». Tant la pratique du Hauptzollamt, partie défenderesse au principal (qui qualifie le montant compensatoire de « Angleichungszoll »), que celle du gouvernement fédéral, qui aurait considéré que l'extension des montants compensatoires à tous les produits agricoles violerait l'article 12 du traité, indiqueraient la parenté entre ces montants et les droits de douane. Des représentations auraient même été faites à ce sujet par les États-Unis, conformément à l'article XXIII, paragraphe 2, du GATT, qui auraient d'ailleurs amené la Communauté à supprimer les montants compensatoires pour une grande partie des produits concernés par le GATT et, finalement, en avril 1973, également pour le fromage Emmenthal et Gruyère.

Quant à la question de savoir si, contrairement à ce qu'estime la juridiction de

renvoi, le respect des droits consolidés constitue plus qu'une simple obligation de droit public international, la requérante au principal observe que l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1972 (affaires jointes 21 à 24-72, *International Fruit Cy*, Recueil 1972, p. 1219) ne se serait prononcé que sur l'effet direct d'une seule disposition (l'article XI) de l'Accord général. L'article II, par contre, en liaison avec la liste annexée à l'Accord, dans laquelle les droits ont été fixés, constituerait une réglementation claire et sans réserve, qui pourrait être invoquée par les justiciables, indépendamment de la réaction de l'État concerné, en l'occurrence, la Suisse.

De toute façon, la consolidation du droit litigieux résulterait de la liste constituant l'annexe II du Tarif douanier commun (dans sa version du règlement n° 1/72). Elle ferait, dès lors, partie intégrante de ce tarif et aurait le même effet direct.

En outre, selon l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 portant organisation commune dans le secteur du lait, les prélèvements ne pourraient, pour les produits pour lesquels le droit de douane a été consolidé dans le cadre du GATT, dépasser le montant résultant de cette consolidation. Cette disposition s'appliquerait à toutes les charges frappant les produits visés par ce règlement et, partant, aux montants compensatoires.

Sur la quatrième question

La requérante au principal estime que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 ne se réfère pas à l'introduction par les États membres de nouvelles parités, mais à l'application effective de la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change. Or, les accords de Washington du 18 décembre 1971 auraient fixé de nouvelles marges, notamment pour le DM, en priant la Bundesbank d'intervenir pour maintenir la parité à l'intérieur de ces nouvelles marges. L'absence de notification des nouvelles parités serait sans importance en ce qui concerne l'ap-

plication de l'article 8 du règlement n° 974/71.

Selon la requérante, la deuxième partie de la quatrième question serait inspirée par une interprétation erronée de l'article 8, paragraphe 2, qui ne se référerait pas au retour aux anciennes parités.

Sur la cinquième question

La libération des cours de change violerait les articles 5 et 107 du traité. Ce dernier ne prévoirait que le cas de la modification de parité, la flottaison n'étant admise dans la pratique du FMI que pour une courte durée.

La résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté contiendrait aux paragraphes 6 et 7 de la rubrique III une interdiction de libération des monnaies. Cette interdiction serait obligatoire pour la Communauté et les États membres à partir du jour même où a été prise la résolution. Cela vaudrait en particulier pour ladite rubrique III où le Conseil et les États membres seraient convenus d'une série d'actions à réaliser au cours d'une première étape d'une durée de trois années.

B — Observations de la Commission

Sur la première question

D'après la Commission, le règlement n° 974/71, conçu comme une mesure de durée limitée, accompagnant les mesures monétaires prises par les États membres en accord avec les institutions communautaires, s'inscrit effectivement dans le cadre d'une politique conjoncturelle, incluant des aspects agricoles, mais s'étendant au-delà.

Les compétences prévues aux articles 103, paragraphe 2, et 43 du traité seraient cumulatives. Ainsi, les mesures prises pourraient-elles mettre un obstacle à la libre circulation des marchandises, pourvu qu'elles soient prises dans l'intérêt

commun et réduites au minimum nécessaire. On ne saurait faire échec à l'application de l'article 103 en faisant référence à la possibilité de recourir aux dispositions plus spécifiques des articles 39 à 46. S'il est vrai que le règlement n° 974/71 eût pu, comme cela a été fait plus tard, être fondé sur l'article 43, le recours à l'article 103 aurait été justifié, à l'époque, par le caractère temporaire du système, par ses conséquences financières et par la nécessité d'une action rapide.

L'article 103 n'aurait, en aucune façon, exclu la forme du règlement pour les mesures qui y sont prévues. Le terme « décider », au paragraphe 2, n'aurait aucune valeur spécifique et la mention des « directives » au paragraphe 3 se justifierait pour les modalités d'application. L'article 155 du traité mentionnerait expressément les compétences générales d'exécution que le Conseil peut déléguer à la Commission.

Sur la deuxième question

Le choix du dollar américain, comme critère de référence pour le taux de flottaison des monnaies communautaires, aurait, en tout cas, été justifié et serait probablement la seule solution utilisable. Le recours tant à l'évolution de chaque devise des pays tiers qu'à la moyenne de ces devises aurait été difficile à réaliser en pratique, et, en définitive, irréaliste, vu le rôle prépondérant du dollar dans le commerce international. En tout état de cause, en choisissant ce critère, le Conseil n'aurait pas dépassé la marge d'appréciation discrétionnaire qui lui appartiendrait en tant que législateur, car ce choix reposerait sur des motivations pertinentes. Il n'y aurait donc violation, ni de l'interdiction de discrimination, ni du principe de la proportionnalité, ni de l'objectif de stabilisation des marchés (art. 39 c) ni, finalement, de l'article 110 du traité.

Sur la troisième question

Examinant la compatibilité des montants compensatoires avec les règles du

GATT, la Commission estime que la question est plus complexe que ne le pense la requérante au principal.

Si l'article II, paragraphe 1 b, du GATT interdit la perception de droits excédant ceux qui étaient imposés à la date de l'Accord, il faudrait voir si les montants compensatoires sont visés par cette disposition et s'ils ne sont pas couverts par une disposition d'exemption.

L'introduction de mesures temporaires d'ordre monétaire ou ayant trait à la balance des paiements ne serait pas entièrement couverte par les dispositions du GATT, quoique les articles XII et XVIII permettent l'introduction de restrictions quantitatives de cet ordre.

Les montants compensatoires pourraient également tomber sous la disposition d'exception de l'article II, paragraphe 2a, concernant les impositions équivalentes à une taxe intérieure frappant un produit national similaire. Il faudrait à cet égard tenir compte de la nécessité de soutenir le marché commun agricole, faisant partie de l'union douanière admise par l'article XXIV.

La Commission renvoie également à l'article XIX qui permettrait certaines mesures de protection en cas de menace de préjudice sérieux résultant de l'importation d'un produit. D'autre part, si elle a, le 16 mai 1972, proposé une exemption des montants compensatoires pour les produits consolidés dans le cadre du GATT, ce n'est point pour des motifs tirés de l'incompatibilité de ces montants avec l'Accord général mais pour des raisons de politique commerciale.

La Commission ne croit pas que l'article II, paragraphe 1 b, de l'Accord général puisse avoir un effet direct. Quoique l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1972 (affaires jointes 21 à 24-72, International Fruit Cy, Recueil 1972, 1219) n'ait refusé l'effet direct qu'à l'article XI de l'Accord général, les considérants de cet arrêt indiqueraient clairement que c'est en raison de la construction juridique globale de l'Accord général, de ses aspects conventionnels, des dispositions d'exemption qu'il comporte, de l'absence de

sanctions juridiques, que l'effet direct ne pourrait lui être reconnu.

La même solution vaudrait donc également pour l'article II, paragraphe 1 b. On ne pourrait, pour juger de l'effet direct de cette disposition, utiliser tels quels les critères développés à propos de l'effet direct du droit communautaire comme, par exemple, l'absence de mesures d'exécution à prendre par les autorités nationales.

Toutefois, la Commission admet que l'inclusion aux annexes du Tarif douanier commun (règlement du Conseil n° 950/68, modifié par le règlement n° 1/72) des droits consolidés dans le cadre du GATT leur aurait conféré un effet direct. Les justiciables auraient donc pu les invoquer à l'encontre de dispositions communautaires subordonnées incompatibles. Mais, d'après la Commission, le règlement instaurant le système des montants compensatoires ne serait ni subordonné ni incompatible avec le Tarif douanier commun.

Il ne serait pas incompatible parce que, tant par leur fonction que par leur base juridique, les montants compensatoires se distingueraient des droits de douane proprement dits visés au Tarif douanier commun. Ils constitueraient tout au plus des « taxes d'effet équivalant à des droits de douane » qui, si l'on voulait les lier au principe du respect des droits consolidés, auraient dû faire l'objet d'une disposition spécifique (comme, par exemple, l'article 14, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 804/68 en ce qui concerne les prélèvements sur les produits laitiers). Par ailleurs, l'extension aux « impositions de même nature », des interdictions contenues dans l'Accord général, extension édictée par l'article II, paragraphe 1, lettre b, dudit Accord, n'aurait pas été reprise au Tarif douanier commun.

D'autre part, le règlement n° 974/71 ne serait, en aucune façon, une disposition de caractère subordonné par rapport au Tarif douanier commun. En tant que *lex posterior* et *lex specialis* ce règlement dérogerait aux dispositions du règlement

n° 950/68. Si le Conseil avait voulu lier la Commission, dans les dispositions d'application aux droits consolidés, une clause explicite à cet effet aurait dû figurer au règlement n° 974/71.

De toute façon, la Commission pourrait toujours exempter des produits, figurant à la liste du GATT, du paiement des montants compensatoires. Le règlement n° 974/71 ne contiendrait toutefois aucune clause d'exemption générale.

Sur la quatrième question

La Commission estime qu'en date du 15 mars 1972, les circonstances desquelles l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 fait dépendre la fin de l'applicabilité du système de montants compensatoires, n'étaient pas encore réalisées. Si le règlement n° 974/71 cherche à compenser l'écart séparant les parités réelles des parités officielles, c'est que celles-ci détermineraient, en vertu du règlement n° 129/62, toute la politique agricole commune.

Le 15 mars 1972, les États membres n'auraient toujours pas appliqué à nouveau la réglementation internationale, puisque ni le taux central, ni les écarts de flottaison n'y correspondaient. Le fait qu'il était clair que les États membres ne reviendraient pas aux anciennes parités, n'a, d'après la Commission, aucune importance, la « réglementation internationale » mentionnée à l'article 8 du règlement n° 974/71 visant le retour à des parités fixes à l'intérieur de marges de fluctuation précises et non le retour aux parités anciennes.

Sur la cinquième question

La Commission estime que, même si l'on admettait que les parités flottantes n'auraient pas été conciliables à longue échéance avec les conceptions monétaires sous-jacentes au traité CEE, l'article 107 ne contiendrait aucune interdiction absolue pour les États membres de libérer leurs cours de change. Une telle interdiction ne serait, au surplus, contenue ni dans l'Accord monétaire européen du 5

août 1955, ni dans l'Accord relatif au FMI dont les dispositions n'auraient, au surplus, pas d'effet direct.

Il serait exact que la libération des cours aurait des conséquences fâcheuses sur la politique agricole, celle-ci reposant, en effet, sur un système de parités fixes. On ne pourrait, toutefois, en déduire que ce système serait immuable. La réalisation du marché agricole unique aurait anticipé sur la réalisation de l'Union économique et monétaire. Toutefois, quand il n'y a plus de coïncidence entre les deux objectifs, il faudrait y apporter les corrections qui s'imposaient.

La résolution du Conseil du 22 mars 1971 ne s'opposerait pas davantage à la libération des cours. Cette résolution n'aurait aucune force obligatoire. En fait, la crise monétaire aurait bouleversé les prévisions pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, ce qui aurait d'ailleurs motivé une nouvelle résolution du 21 mars 1972.

La solution ne pourrait être différente si l'on considère l'article 5, paragraphe 2, du traité. Si la libération des cours de change fait toujours partie des instruments des politiques monétaires nationales, elle ne pourrait, du seul fait qu'elle rend plus difficile la réalisation des objectifs du traité, être considérée comme incompatible avec les obligations qu'impose l'article 5.

La Commission propose de répondre que l'examen des deux premières questions n'a révélé aucun élément de nature à mettre en question la validité du règlement n° 974/71 dans la mesure où il autorise la perception de montants compensatoires sur les importations en provenance de pays tiers et où il utilise les fluctuations de parité du DM par rapport au dollar pour la fixation des montants compensatoires.

D'autre part, le règlement du Conseil n° 974/71 et les règlements de la Commission nos 1013/71 et 501/72 seraient valides, même si les montants compensatoires prélevés sur les importations en provenance de pays tiers devaient excéder

les droits de douane consolidés dans le cadre du GATT (troisième question).

La réponse à la quatrième question devrait être que l'autorisation de fixation des montants compensatoires, contenue dans le règlement n° 974/71, était toujours valable le 15 mars 1972.

Enfin, sur la cinquième question, la Commission estime que ni l'article 107 du traité, ni la résolution du 22 mars 1971, ni l'article 5 du traité, ne contiennent une interdiction de libération des cours de change.

C — Observations du Conseil

Sur les première et deuxième questions

Le Conseil se réfère à ses observations dans l'affaire 5-73 (Balkan-Import-Export contre Hauptzollamt Berlin-Packhof) et estime qu'aucune circonstance n'affecte la validité du règlement n° 974/71 en ce qu'il permet le prélèvement de montants compensatoires. Le choix du dollar américain, comme critère de référence, n'affecterait pas la validité de l'article 2 du règlement n° 974/71.

Sur la troisième question

Examinant la validité du règlement n° 974/71 par rapport à l'accord tarifaire conclu le 6 octobre 1963 entre la Communauté et la Suisse dans le cadre de l'article XXVIII du GATT, le Conseil estime que l'on pourrait considérer que les montants compensatoires ne feraient pas partie des droits sur lesquels des concessions tarifaires auraient été convenues. Ils ne constitueraient pas une charge nouvelle, mais ne feraient que compenser la réduction de la charge antérieure qui est la conséquence des fluctuations monétaires. Si certains produits, figurant aux listes des concessions du GATT, ont été exemptés des montants compensatoires, ce serait chaque fois dans des cas individuels et en application de l'article 1, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 974/71, qui subordonne la fixation des montants

compensatoires à l'existence de perturbations dans les échanges des produits agricoles. Aucune exemption de caractère général ne serait prévue, comme il ressortirait d'ailleurs du refus du Conseil de suivre la proposition de la Commission du 16 mai 1972, à cet effet.

D'autre part, le Conseil estime que les considérations émises par la Cour dans les affaires jointes 21 à 24-72 (arrêt du 12 décembre 1972, *International Fruit Cy*), refusant la reconnaissance de l'effet direct à l'article XI du GATT, auraient un caractère général et s'appliqueraient à l'ensemble de l'accord. La validité du règlement n° 974/71 ne pourrait donc être affectée par l'article II du GATT en liaison avec l'accord tarifaire du 6 octobre 1969.

Le Conseil estime qu'il n'en est pas autrement si on confronte le règlement n° 974/71 avec le Tarif douanier commun (règlement n° 950/68 du Conseil, modifié par le règlement n° 1/72 du Conseil du 20 décembre 1971), qui a repris les concessions faites dans le cadre du GATT.

En premier lieu, le Conseil ne croit pas que les montants compensatoires tombent sous les dispositions du Tarif douanier commun. Leur base juridique serait différente et il faudrait, comme pour les prélèvements, dont la mention au Tarif douanier commun n'a qu'une valeur d'information, une disposition expresse pour les lier aux tarifs consolidés.

De toute façon, le Conseil aurait pu, par le règlement n° 974/71, prendre des dispositions dérogeant au contenu du règlement n° 950/68 et primant celui-ci en tant que *lex specialis*.

Sur la quatrième question

Le Conseil se réfère à ses observations dans l'affaire 5-73.

D — Observations du gouvernement allemand

Sur la première question

D'après le gouvernement allemand, la « politique de conjoncture », dont il est

question à l'article 103 du traité, a pour objectif spécifique de sauvegarder l'évolution économique générale par des mesures tendant à contrôler les mouvements périodiques ascendants et descendants dans cette même évolution économique. Ainsi, le règlement n° 974/71 tendrait-il à rattraper, dans l'intérêt de la continuité de l'évolution économique à moyen et à long terme, les variations dont les effets se feraient sentir, du fait de la libération des parités, dans le secteur agricole. Il serait tout à fait exact, d'après le gouvernement allemand, que le traité prévoit aux articles 38 et suivants des compétences spéciales en matière agricole, mais il n'y aurait pas là une limitation des compétences existant dans le cadre de l'article 103. Les termes « sans préjudice des autres procédures » à l'article 103, paragraphe 2, indiqueraient l'existence de compétences cumulatives, de sorte qu'une intervention basée sur l'article 103 pourrait concerner tous les secteurs et que les mesures prises pourraient être adaptées à chaque cas particulier. Cette interprétation, sous-jacente à bon nombre d'actes communautaires, tel le règlement du Conseil n° 1586/69 du 11 août 1969 (JO n° L 202 du 12. 8. 1969, p. 1) autorisant la France à percevoir des montants compensatoires à l'exportation, se serait trouvée confirmée par l'arrêt de la Cour du 13 juin 1972 (affaires jointes 9 et 11-71, *Cie d'Approvisionnement*, Recueil 1972, p. 391).

Le système instauré par le règlement n° 974/71 ne serait pas non plus contraire à « l'intérêt commun », puisqu'il englobe la majeure partie du secteur agricole, évitant même de graves déséquilibres entre divers États membres.

En ce qui concerne la forme de ce règlement, le gouvernement allemand rappelle qu'aux termes de l'article 103 du traité, le Conseil n'aurait été tenu ni à la forme de la décision ni à celle de la directive. Il ressortirait clairement du deuxième paragraphe de l'article 103 que le Conseil pourrait, outre le pouvoir de coordination prévu au paragraphe 3, prendre des mesures d'ordre conjoncturel et intro-

duire une politique conjoncturelle commune.

Sur la deuxième question

Le gouvernement allemand estime que le Conseil n'aurait pas violé le principe de la proportionnalité en se référant à la parité du dollar pour fixer les montants compensatoires. Le Conseil se devait de trouver une solution coïncidant, d'aussi près que possible, avec les fluctuations monétaires tout en restant praticable. Cette dernière exigence aurait justifié le choix d'un système forfaitaire de préférence à un système se référant aux fluctuations de chaque devise des pays tiers. Quant à une moyenne arithmétique des parités des devises des pays tiers, cette solution n'aurait pas été praticable et n'aurait souvent pas suffi à couvrir les marges réelles de fluctuation.

Le Conseil aurait donc, à bon droit, mis en œuvre son pouvoir d'appréciation en vue d'aboutir au système qui aurait présenté les meilleures garanties de précision, d'efficacité et de praticabilité.

Sur la troisième question

Les montants compensatoires ne pourraient être considérés comme des droits de douane au sens de l'article II du GATT. Il s'agirait plutôt de droits sui generis, conditionnés, d'une part, par la libération des cours de change et, d'autre part, par la structure de l'organisation des marchés agricoles.

Si il est vrai que la Communauté est, elle aussi, liée par les dispositifs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les justiciables ne pourraient toutefois invoquer une éventuelle violation dudit accord puisque, de l'avis du gouvernement allemand, l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1972 (affaires jointes 21 à 24-72, International Fruit Cy) aurait établi que l'accord n'engendrerait que des obligations entre États, sans effet direct en faveur des ressortissants de ceux-ci.

Sur la quatrième question

D'après le gouvernement allemand, les décisions de Washington, du 18 décembre 1971, n'auraient pas fait disparaître la nécessité de la perception des montants compensatoires : les fluctuations des monnaies à l'intérieur des nouvelles marges, quoique tenues dans des limites plus étroites, auraient toujours dû être compensées, puisque les prix agricoles exprimés en unités de compte continuaient d'être convertis sur la base des anciennes parités.

Les cours centraux résultant des Accords de Washington seraient distincts des parités officielles au sens de l'Accord créant le Fonds monétaire international. La renonciation des États membres à la flexibilité des cours de change et la réintroduction des parités fixes n'auraient donc pas signifié le retour à la « réglementation internationale ». Le système des montants compensatoires ne devrait donc pas être abrogé aussi longtemps que de nouvelles parités officielles n'auraient pas été fixées.

Sur la cinquième question

La seule limitation à la compétence des États membres pour la politique en matière de taux de change résulterait de l'obligation de la traiter comme un problème « d'intérêt commun ». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 107, les pouvoirs des États membres pour la modification des taux de change ne seraient limités qu'indirectement, la Commission autorisant les autres États membres à prendre, pour une période limitée, les mesures nécessaires, en cas d'usage abusif du pouvoir de modification.

Si le système monétaire en vigueur à l'époque reposait essentiellement sur les parités fixes, ce n'était pas là un principe absolu comme le démontreraient les multiples cas de libération de devises autorisés par le FMI.

Quant à la résolution du Conseil du 22 mars 1971, « concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté », elle

n'aurait qu'un objectif politique et n'engendrerait pas d'obligations juridiques.

Comme les États membres n'auraient pas voulu restreindre juridiquement leur autonomie en matière de politique monétaire, cette résolution se serait limitée à tenter de maintenir les fluctuations des cours des monnaies des États membres à l'intérieur des marges plus étroites, et ce « à titre expérimental ». C'est ce qu'aurait tenté de mettre en œuvre la deuxième résolution du Conseil du 21 mars 1972 (JO n° C 38 du 18. 4. 1972, p. 3).

L'article 5, quant à lui, ne contiendrait

pas non plus d'interdiction de libération de cours. L'alinéa 1 obligeant les États membres à prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant pour eux du traité et à arrêter le droit communautaire « secondaire », ne contiendrait aucune interdiction. Le second alinéa qui prévoit que les États membres « s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril, la réalisation des buts du traité », ne pourrait limiter l'autonomie des États membres en matière de politique monétaire, si l'article 107 ne contient aucune interdiction à cet effet.

Motifs

- 1 Attendu que, par ordonnance du Finanzgericht de Bade-Wurtemberg du 8 novembre 1972 parvenue au greffe de la Cour le 19 février 1973, il est demandé à celle-ci de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de plusieurs dispositions tant du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106 du 12. 5. 1971), que des règlements de la Commission nos 1013/71, 1014/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971) et 501/72 (JO n° L 60 du 11. 3. 1972) pris en exécution du premier, ainsi que sur l'interprétation des articles 5 et 107 du traité CEE et de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (JO n° C 28 du 27. 3. 1971, p. 1) ;
- 2 attendu que la requérante au principal, ayant importé le 15 mars 1972, en république fédérale d'Allemagne, 7 247 kg de fromage d'Emmenthal et de Gruyère en provenance de la Suisse, s'est vu réclamer, en application du règlement n° 974/71, des montants compensatoires à raison de 45,50 DM par 100 kg, résultant, pour les produits de la position 04.04 du Tarif douanier commun, des annexes du règlement n° 501/72 du 9 mars 1972 fixant les montants compensatoires applicables au moment de l'importation litigieuse ;
que, contestant la compatibilité, avec le traité, du régime des montants compensatoires mis en place par le règlement n° 974/71, elle a saisi le Finanzgericht d'un recours dirigé contre ceux qui lui étaient réclamés ;

Analyse du système des montants compensatoires

- 3 Attendu que l'afflux toujours croissant, au cours des premiers mois de l'année 1971, de devises et de capitaux spéculatifs à court terme et les effets de cette situation dans certains États membres, notamment en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, ont amené le Conseil, dans sa résolution du 9 mai 1971 (JO n° C 58 du 10. 6. 1971, p. 1), à marquer sa compréhension « pour que, dans certains cas, ces pays puissent élargir pour une période limitée les marges de fluctuation des taux de change de leurs monnaies par rapport à leurs parités (actuelles) » ;

que, par la même résolution, le Conseil a souligné le caractère incompatible, dans des circonstances normales, d'un tel système de taux flottants, avec le bon fonctionnement du marché commun et a « dans le souci d'éviter le recours à des mesures unilatérales » décidé qu'il y avait lieu pour lui, d'arrêter « sans délai, conformément à l'article 103 du traité » ... des mesures appropriées dans le domaine agricole ;

- 4 attendu que les organisations de marchés agricoles visent, entre autres, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, et à stabiliser les marchés, notamment par un système de prix stables, comportant la fixation de prix indicatifs, de prix de seuil et de prix d'intervention fondés sur des parités fixes des monnaies des différents États membres par rapport à une unité de compte ;

que, la fixation de nouvelles parités étant impossible aussi longtemps que flotteraient le DM et le florin, l'établissement et le calcul des niveaux de prix considérés comme souhaitables ont continué d'être effectués pour les produits pour lesquels des prix d'intervention sont fixés et pour ceux dont le prix est fonction du prix des premiers, sur la base des parités antérieurement notifiées au FMI, même en ce qui concerne les Pays-Bas et la République fédérale ;

que si, de cette manière, ces prix sont demeurés, en principe, inchangés, ils subissaient cependant, notamment exprimés en DM, une diminution correspondant à l'incidence de la réévaluation de fait de cette monnaie, provoquant, au détriment des producteurs, des perturbations dans les échanges des produits agricoles de nature, par ailleurs, à désorganiser, dans l'État membre en cause, le système d'intervention prévu par la réglementation communautaire ;

- 5 que le Conseil a, dès lors, considéré que les mesures appropriées à prendre sans délai, devaient consister dans la mise en place d'un système de montants compensatoires que ces États membres seraient autorisés à percevoir à l'importation et à octroyer à l'exportation, tant dans les échanges avec les autres États membres que dans ceux avec les pays tiers, et visant à neutraliser l'inci-

dence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des prix d'intervention sont prévus et des produits agricoles dont les prix dépendent des prix des premiers ;

- 6 que, selon l'article 2 du règlement n° 974/71, ces montants compensatoires résultent de l'application, au prix des produits agricoles pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, d'un pourcentage représentant l'écart, par rapport au dollar des États-Unis, entre la parité officielle de la monnaie nationale et sa parité réelle ;

que, pour les autres produits visés par le règlement n° 974/71, les montants compensatoires sont égaux à l'incidence sur le prix de ces produits de l'application du montant compensatoire au prix du produit dont ils dépendent ;

qu'en outre, selon la dernière phrase de l'article 1 de ce règlement, des montants compensatoires ne peuvent être perçus que pour autant que les mesures monétaires entraîneraient des perturbations dans les échanges des produits agricoles visés ;

qu'il appartient à la Commission, sur l'avis des Comités de gestion, de constater l'existence de cette situation ;

qu'enfin, selon l'article 8 dudit règlement, celui-ci cesserait d'être applicable, au moment où tous les États membres concernés appliqueraient, à nouveau, la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ;

- 7 attendu qu'en raison de l'évolution défavorable de la situation monétaire, notamment de la suspension de la convertibilité du dollar le 15 août 1971 et du flottement consécutif à partir du 23 août 1971, des monnaies de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le régime des montants compensatoires a été étendu à un plus grand nombre de produits et aux importations et exportations de ces États membres ;

qu'à la Conférence de Washington, du 18 décembre 1971, de nouvelles relations étroites de taux de change ont été décidées à l'égard du dollar, sous forme de taux centraux, avec, toutefois, des marges de fluctuation élargies par rapport à celles autorisées par les Accords de Bretton Woods ;

que, cependant, ces décisions n'ayant amené aucune modification officielle des parités et la désorganisation du système monétaire se poursuivant, le régime des montants compensatoires a été étendu à la France et à l'Italie et à l'ensemble des produits agricoles visés à l'article 1 du règlement n° 974/71 ;

- 8 attendu que, postérieurement aux faits litigieux, le Conseil a, par le règlement n° 2746/72 du Conseil du 19 décembre 1972 (JO n° L 291 du 28. 12. 1972, p.

148), rendu le système des montants compensatoires obligatoire et l'a « inséré » dans le cadre de la politique agricole commune en lui donnant pour fondement les articles 28, 43 et 235 du traité ;

- 9 attendu que c'est au regard de la situation ci-dessus décrite et de son évolution continue, qu'il y a lieu d'apprécier les interventions du Conseil et de la Commission ;

I — Sur la première question

- 10 Attendu que, par la première question, il est demandé si le règlement n° 974/71 est valide dans la mesure où il autorise la perception de montants compensatoires lors de l'importation en provenance de pays tiers ;

a) Sur le fondement juridique du règlement n° 974/71

- 11 Attendu que cette question vise, en premier lieu, le point de savoir si la validité dudit règlement pourrait être affectée du fait qu'il est fondé sur l'article 103 du traité, alors que cette disposition ne concernerait pas le domaine de la politique agricole commune, régi par les dispositions spécifiques des articles 38 à 47 du traité, et que, en tout état de cause, ledit article 103 ne permettrait de prendre que des mesures de nature conjoncturelle, ce qui ne serait pas le cas des mesures litigieuses ;

- 12 attendu que, selon l'article 40 du traité, les États membres établissent, au plus tard à la fin de la période de transition, la politique agricole commune et que, en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il a été établi une organisation commune des marchés agricoles ;

qu'aux termes de cette même disposition, cette organisation commune peut comporter les mesures nécessaires et notamment des réglementations de prix, des subventions à la production et à la commercialisation, des systèmes de stockage et de report et des mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation ;

qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, statuant dès la fin de la seconde étape de la période de transition à majorité qualifiée, arrête dans ces domaines des règlements, directives ou décisions ;

qu'il ressort de ces dispositions que les compétences accordées pour la mise en œuvre de la politique agricole commune ne visent pas seulement d'éventuelles mesures structurelles mais comprennent également des interventions de nature

conjoncturelle propres à ce secteur de production et que le Conseil est habilité à y recourir dans le respect des procédures de décision y prévues ;

- 13 attendu, par contre, que l'article 103 vise la politique de conjoncture des États membres qu'ils doivent considérer comme une question d'intérêt commun ;

qu'il ne concerne donc pas les domaines déjà devenus communs comme l'est l'organisation des marchés agricoles ;

que l'article 103 a en effet pour objet, soit de coordonner les politiques conjoncturelles des États membres, soit, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, d'arrêter des mesures communes appropriées ;

- 14 attendu que la libération des taux de change des monnaies allemande et néerlandaise, estimée nécessaire pour endiguer le flot de capitaux spéculatifs dirigé vers la République fédérale et les Pays-Bas, mettait en péril l'unité du marché commun et rendait indispensables des mesures destinées à préserver les mécanismes et objectifs de la politique agricole commune ;

que l'instauration des montants compensatoires ne visait pas à une protection supplémentaire, mais au maintien de prix uniques, fondement de l'organisation actuelle des marchés, malgré l'abandon provisoire des parités fixes, en évitant ainsi une désorganisation du système des prix d'intervention et en maintenant les courants d'échange normaux des produits agricoles tant entre États membres qu'avec les pays tiers ;

que, destinées à compenser temporairement les effets préjudiciables de mesures monétaires nationales, en vue de maintenir, entre temps, un acquis essentiel de l'intégration économique, ces mesures, de caractère essentiellement provisoire, auraient normalement dû être prises dans le cadre des compétences attribuées au Conseil par les articles 40 et 43 et d'après les procédures y prévues, notamment après consultation de l'Assemblée ;

- 15 attendu cependant que le délai de mise en œuvre des procédures prévues par les articles 40 et 43, en permettant à un volume indéterminé d'échanges incontrôlés de se manifester, pouvait compromettre les organisations communes de marchés concernées ;

qu'en l'absence de toute prévision adéquate, dans le cadre de la politique agricole commune qui aurait permis de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire face à la situation monétaire décrite ci-dessus, il est permis de considérer que le Conseil était fondé à faire usage, à titre intérimaire, des pouvoirs que lui confère l'article 103 du traité ;

qu'ainsi, si la soudaineté des événements auxquels le Conseil a eu à faire face, l'urgence des mesures à prendre, la gravité de la situation et le fait que ces mesures étaient prises dans un domaine étroitement lié à la politique monétaire des États membres dont elles devaient partiellement corriger les effets, ont pu conduire à utiliser l'article 103, le règlement n° 2746/72 montre que cette situation n'a été que provisoire puisque la base légale de cette mesure a été finalement trouvée dans d'autres dispositions du traité ;

b) Sur la forme réglementaire de la mesure litigieuse

- 16 Attendu qu'il est ensuite demandé si la validité du règlement n° 974/71 pourrait être affectée du fait que l'article 103 du traité, notamment dans son paragraphe 3, ne permettrait d'arrêter les mesures qu'il prévoit que dans la forme d'une directive ou d'une décision, à l'exclusion des règlements ;

que cette interprétation résulterait du texte de l'article 103 et trouverait sa justification dans la circonstance que, dans le domaine de la politique conjoncturelle, les institutions ne se verraient attribuer qu'un rôle de coordination ;

- 17 attendu que si, selon le paragraphe 1 de l'article 103, les États membres sont tenus de considérer leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun, ce texte n'exclut pas la compétence des institutions communautaires d'édicter, sans préjudice des autres procédures prévues par le traité, de leur côté, des mesures de nature conjoncturelle dans les domaines de leur compétence ;

qu'au contraire, le paragraphe 2 de l'article 103, en déclarant que le Conseil peut « décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation » confère, sous la réserve ci-dessus indiquée, à cette institution les compétences nécessaires pour prendre, en principe, les mesures conjoncturelles qui peuvent se révéler nécessaires pour le maintien des objectifs du traité ;

que, privées de pareille possibilité inhérente à toute gestion économique, les institutions seraient dans l'impossibilité d'accomplir, dans ces domaines, les missions qui leur sont imparties ;

- 18 attendu que l'expression « mesures appropriées à la situation », au paragraphe 2 de l'article 103, indique que, également en ce qui concerne la forme des mesures, le Conseil peut choisir, selon le cas, celle qui lui apparaîtra la plus appropriée ;

qu'ainsi, sous réserve de l'exigence d'une délibération unanime, l'article 103, paragraphe 2, renvoie aux modalités générales de l'exercice par le Conseil de ses compétences, telles qu'elles sont décrites aux articles 145, 155 et 189, y compris donc son droit de conférer à la Commission l'exécution des règles qu'il aurait établies ;

que le paragraphe 3 de l'article 103 se distingue du paragraphe 2 en ce qu'il envisage, ainsi qu'il ressort de l'emploi de l'expression « le cas échéant », l'éventualité où, pour la mise en œuvre des modalités d'application des mesures de conjoncture décidées, le Conseil ne parviendrait pas à réunir l'unanimité des voix ;

que, dans cette éventualité, seulement ces modalités lieraient les États membres en ce qui concerne le résultat à atteindre, mais devraient laisser aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ;

II — Sur la deuxième question

- 19 Attendu qu'il est ensuite demandé si la validité du règlement n° 974/71 pourrait être affectée du fait que le critère applicable pour fixer les montants compensatoires est exclusivement le rapport de change entre le DM et le dollar américain ;
- 20 attendu que, selon le dernier considérant du règlement n° 974/71, les montants à instaurer doivent être limités à ceux strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires ;

qu'il n'est pas contesté que, en raison du choix d'un critère unique et forfaitaire, les importations vers l'Allemagne depuis des États dont la monnaie fluctue par rapport au DM dans une mesure différente de celle du dollar, sont frappées de montants compensatoires ne correspondant pas exactement, dans chaque cas, à l'incidence monétaire de la réévaluation du DM ;

que, selon la requérante au principal, le Conseil aurait dû, soit différencier les montants compensatoires d'après les taux de change par rapport au dollar des différentes monnaies des pays importateurs ou exportateurs vers la République fédérale et les Pays-Bas, soit les calculer d'après une moyenne pondérée, déterminée en fonction du volume des échanges ;

- 21 attendu que le Conseil, placé devant la nécessité, dans une situation en évolution constante et quasi imprévisible, d'arrêter des mesures d'effet immédiat et devant s'appliquer à l'ensemble des importations et exportations des produits dont s'agit, a pu procéder à une appréciation globale des avantages et inconvénients du système à mettre en place ;

qu'il a pu estimer qu'une différenciation des montants compensatoires d'après la provenance géographique des produits, aurait mis en danger la praticabilité du système, en raison notamment de la multiplicité des situations particulières, telles celles résultant des systèmes de taux multiples pratiqués dans certains pays ou des particularités des pays à commerce d'État ;

que pareil système aurait d'ailleurs été susceptible d'inciter à des détournements de trafic, difficilement contrôlables sinon par des systèmes de certificats d'origine ou de surveillance des mouvements de marchandises, de nature à entraver leur libre circulation ;

qu'en outre, il aurait pu être vidé de sa substance suivant le choix fait, par les parties intéressées, de la monnaie du contrat ;

qu'en déterminant, pour chaque État membre autorisé à instaurer des montants compensatoires, le montant de ceux-ci d'après la relation entre la parité officielle et la parité réelle de la monnaie nationale par rapport au dollar, le Conseil a entendu tenir compte de la circonstance que, à l'importation vers ces États, une partie notable des échanges est exprimée en dollars et que, à l'exportation, notamment vers les pays tiers, cela était, à l'époque considérée, le cas pour la plus grande partie de ceux-ci ;

- 22 attendu, par ailleurs, qu'un système pondéré aurait, en raison de son caractère forfaitaire, les mêmes inconvénients que celui critiqué sans assurer toutefois à l'égard du principal exportateur mondial de produits agricoles, la protection complète estimée nécessaire ;

que les mesures de conjoncture envisagées ayant, entre autres, pour but de corriger à court terme les effets de la réévaluation du DM susceptibles de mettre en danger l'objectif d'un niveau de vie équitable pour la population agricole, la nécessité d'une correction maximale pouvait être prise en considération ;

que si les institutions doivent veiller, dans l'exercice de leurs pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui

est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser, il ne s'ensuit cependant pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un groupe déterminé d'opérateurs ;

que pareille évaluation, étant donné la multiplicité et la complexité des situations économiques, serait non seulement irréalisable mais constituerait en outre une source perpétuelle d'insécurité juridique ;

que les exigences spécialement impérieuses de la praticabilité de mesures de nature économique, destinées à avoir un effet correcteur immédiat, exigences qui doivent être prises en compte dans la balance des intérêts en présence, justifiaient, en l'occurrence, une appréciation globale des avantages et inconvénients de mesures envisagées ;

- 23 qu'il n'est donc pas établi que le Conseil, en mettant en balance les avantages et les inconvénients d'un système rattachant les montants compensatoires au rapport entre la monnaie nationale de chaque État membre concerné et le dollar, et en optant pour le système appliqué, a imposé de façon manifeste aux opérateurs économiques, des charges disproportionnées à l'objectif à atteindre ;

III — Sur la troisième question

- 24 Attendu que, par la troisième question, il est demandé si la validité du règlement n° 974/71 et des règlements pris pour son application pourrait être affectée du fait que le montant compensatoire litigieux ajouté au prélèvement, forme un total excédant le montant des droits consolidés, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ci-après dénommé « Accord général », de la position tarifaire 04.04 ;
- 25 attendu que les droits de douane frappant l'importation d'Emmenthal et de Gruyère (position 04.04 A I a ex 2) sont consolidés, au taux de 7,5 U.C. par 100 kg en vertu d'une concession tarifaire résultant d'un Accord conclu entre la Communauté et la Suisse (JO n° L 257 du 13. 10. 1969, p. 3) et que ce taux figure sous la rubrique « taux des droits conventionnels » à l'annexe II du Tarif douanier commun en vigueur au moment de l'importation litigieuse (règlement n° 950/68 du Conseil du 28. 6. 1968 modifié par le règlement n° 1/72 du Conseil du 20. 12. 1971 — JO n° L 72, p. 1) ;

- 26 attendu qu'il n'est pas contesté que le taux du montant compensatoire s'ajoutant à celui du prélèvement perçu sur les mêmes marchandises dépasse le taux consolidé de 7,5 U.C. par 100 kg ;

que, selon la requérante au principal, le droit compensatoire litigieux a, dans la mesure de ce dépassement, été établi en violation tant de l'article II de l'Accord général que des dispositions du Tarif douanier commun ;

- 27 attendu que la validité, au sens de l'article 177 du traité, des actes pris par les institutions ne peut être appréciée au regard d'une disposition du droit international que si cette disposition lie la Communauté et est de nature à engendrer, pour les justiciables, le droit de s'en prévaloir en justice ;

- 28 attendu que la concession tarifaire, dont il est question, lie la Communauté dans la mesure prévue par l'article II de l'Accord général ;

qu'il y a donc lieu d'examiner si les dispositions de l'Accord général, et en particulier son article II, engendrent pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice en vue de contester la validité d'un acte communautaire ;

que, pour ce faire, il convient d'envisager à la fois, l'esprit, l'économie et les termes de l'Accord général ;

- 29 attendu que cet accord, fondé, aux termes de son préambule, sur le principe de négociations entreprises sur « une base de réciprocité et d'avantages mutuels », est caractérisé par la grande souplesse de ses dispositions, notamment de celles qui concernent les possibilités de dérogation, les mesures pouvant être prises en présence de difficultés exceptionnelles et le règlement des différends entre les parties contractantes ;

que ces mesures englobent, pour le règlement des différends, selon le cas, des représentations ou propositions écrites à « examiner avec compréhension », des enquêtes éventuellement suivies de recommandations, de consultations ou de décisions des parties contractantes, y compris celle d'autoriser certaines parties contractantes à suspendre, à l'égard d'autres, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général et, enfin, dans le cas d'une telle suspension, la faculté de la partie concernée de dénoncer cet accord ;

qu'enfin, pour le cas où, du fait d'un engagement assumé en vertu de l'Accord général ou d'une concession relative à une préférence, certains producteurs subissent ou risquent de subir un préjudice grave, l'article XIX prévoit la faculté pour une partie contractante de suspendre unilatéralement l'engagement ainsi que de retirer ou de modifier la concession, soit après consultation de la collectivité des parties contractantes et à défaut d'accord entre les parties contractantes intéressées, soit même, s'il y a urgence et à titre provisoire, sans consultation préalable ;

30 attendu que ces éléments suffisent à montrer que, placé dans un tel contexte, l'article II de l'Accord général n'est pas de nature à engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice ;

31 attendu que la circonstance que certains postes tarifaires ont fait l'objet d'accords bilatéraux conclus au titre de l'article XXVIII de l'Accord général en vue de la modification ou du retrait de concessions tarifaires antérieures n'a pas pour effet de modifier la nature des obligations assumées à cet égard par la Communauté ;

que, dès lors, la validité du règlement n° 974/71 et des règlements pris pour son application, ne saurait être affectée par une disposition de l'Accord général ou des accords conclus au titre de son article XXVIII ;

32 attendu cependant que ce droit consolidé a été repris dans la rubrique « droits conventionnels » du Tarif douanier commun ;

qu'ainsi, en tant qu'élément d'un règlement communautaire, cette disposition est susceptible d'engendrer en faveur des justiciables des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice ;

qu'elle est en effet claire, précise et ne laisse aux autorités chargées de son application aucune marge d'appréciation ;

qu'il y a donc lieu d'examiner si les droits compensatoires litigieux sont compatibles avec le Tarif douanier commun ;

33 attendu que les montants compensatoires, bien que constitutifs d'un cloisonnement du marché, ont en l'espèce un caractère correcteur des variations de

taux de change instables qui, dans un système d'organisation de marchés de produits agricoles basé sur des prix communs, étaient de nature à provoquer des perturbations dans les échanges de ces produits ;

que des distorsions de trafic dues uniquement à des causes monétaires pouvaient être considérées comme plus contraires à l'intérêt commun, compte tenu des objectifs de la politique agricole commune, que les inconvénients des mesures litigieuses ;

qu'ainsi ces montants tendent à assurer le maintien de courants d'échange normaux dans les circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire ;

qu'ils ont, en outre, pour objet d'éviter la désorganisation dans l'État membre en cause, du système d'intervention prévu par la réglementation communautaire ;

qu'il ne s'agit d'ailleurs pas de redevances unilatéralement décidées par des États membres, mais de mesures communautaires qui, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'époque, sont admissibles dans le cadre de la politique agricole commune ;

que, en les édictant, le Conseil n'a pas violé ces dispositions du tarif douanier commun ;

- 34 qu'il convient donc de répondre à la troisième question que l'examen de celle-ci n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 974/71 ni des règlements n°s 1013/71 et 1014/71 et n° 501/72, en raison du fait que les montants compensatoires litigieux ajoutés au prélèvement excèdent le montant maximal du droit consolidé, dans le cadre du GATT, de la position 04.04 ;

IV — Sur la quatrième question

- 35 Attendu que, par la quatrième question, il est demandé si l'autorisation de percevoir des montants compensatoires avait cessé d'être valable le 15 mars 1972 — date de l'importation litigieuse — en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 ;

que la question vise à savoir si les conditions que l'article 8 du règlement n° 974/71 met à la cessation de l'application de celui-ci, n'étaient pas réalisées à cette date en raison du fait que, depuis les Accords de Washington du 18 décembre 1971, les États membres avaient décidé de ne plus laisser flotter leur monnaie tout en acceptant une marge de fluctuation des changes autour d'un taux qualifié de taux central, plus importante que celle autorisée par les Accords de Bretton Woods ;

- 36 attendu que l'article 8 du règlement n° 974/71 dispose qu'il cesse d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ;

que cette disposition vise la suppression des montants compensatoires aussitôt que l'ensemble des États membres aurait décidé de s'en tenir à nouveau, soit aux parités anciennes, soit à des parités nouvelles notifiées au FMI ;

- 37 attendu que les arrangements du 18 décembre 1971 n'ont pas rempli ces conditions ;

que, loin de revenir à des parités fixes, les États concernés ne se sont engagés qu'à maintenir, dans la mesure du possible, des taux centraux, susceptibles d'être modifiés, et que ces arrangements autorisaient, en outre, autour desdits taux, des marges de fluctuation de 2,25 % en dessus et en dessous, aboutissant parfois à des fluctuations de change de la même importance que celles qui avaient mené à l'instauration des montants compensatoires ;

que, d'ailleurs, même après lesdits arrangements, une tendance à la réévaluation de certaines monnaies communautaires s'est poursuivie dans le cadre des marges de fluctuation élargies et que, à l'époque de l'importation litigieuse, l'écart du DM par rapport à son ancienne parité officielle atteignait 13 % et s'est maintenu à ce niveau jusqu'à la dévaluation du dollar, le 8 mai 1972 ;

que, enfin, la circonstance qu'il était certain que les États concernés ne retourneraient pas aux anciennes parités par rapport au dollar, n'était pas relevante, la réglementation internationale, dont il est question à l'article 8, visant non une parité déterminée, mais un système de parités fixes ;

V — Sur la cinquième question

38 Attendu que, par une cinquième question, il est demandé si les articles 5 et 107 du traité et la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971, relative à la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire, doivent être interprétés comme interdisant aux États membres à l'époque de l'importation litigieuse, de « libérer leur cours de change », c'est-à-dire, de laisser flotter leur monnaie ;

39 attendu que l'un des objectifs essentiels du traité est la création d'un espace économique unifié, libéré d'entraves intérieures, dans lequel devront être réalisées progressivement l'union douanière et l'union économique ;

que cet objectif exige des relations de change fixes entre les monnaies des divers État membres, l'intégration voulue par le traité se trouvant retardée ou compromise dès que cette condition vient à manquer ;

que les institutions communautaires et les États membres ont donc l'obligation de veiller et de coopérer à la création et au maintien de ces conditions ;

que, dans ce but, l'article 3, lettre g, prévoit l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances de paiements ;

que, cependant, aussi longtemps que n'auront pas été établies les procédures prévues par cette disposition, les articles 5 et 107 laissent aux États membres, en ce qui concerne l'obligation pour chacun d'eux de traiter sa politique de taux de change comme un problème d'intérêt commun, une liberté de décision qui empêche l'obligation contenue dans lesdits articles 5 et 107 d'engendrer, en faveur des justiciables, des droits que les juridictions nationales auraient le devoir de sauvegarder ;

40 attendu, d'autre part, que la résolution du Conseil du 22 mars 1971, qui exprime essentiellement la volonté politique du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, en ce qui concerne la mise en place d'une Union économique et monétaire au cours des dix années après le 1^{er} janvier 1971, ne saurait, elle non plus, en raison de son contenu, produire des effets de droit dont les justiciables pourraient se prévaloir en justice :

Quant aux dépens

- 41 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement et que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la requérante au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le Conseil et la Commission entendus en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 3, 5, 38 à 47, 103, 107 et 177 ;
vu l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et notamment ses articles II et XXVIII ;
vu l'Accord conclu entre la Communauté économique européenne et la Suisse le 6 octobre 1969 ;
vu les règlements du Conseil n^{os} 804/68 du 27 juin 1968, 823/68 du 28 juin 1968, 974/71 du 12 mai 1971, 1/72 du 20 décembre 1971 et 2746/72 du 19 décembre 1972 ;
vu les règlements de la Commission n^{os} 1013/71 et 1014/71 du 18 mai 1971 et 501/72 du 9 mars 1972 ;
vu la résolution du Conseil du 9 mai 1971 ;
vu la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Bade-Wurtemberg par ordonnance du 8 novembre 1972, dit pour droit :

- 1) L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement du Conseil n° 974/71, ni des règlements de la Commission nos 1013/71, 1014/71 et 501/72, fixant les montants compensatoires applicables à l'époque visée par les questions posées.
- 2) Ni les articles 5 et 107 du traité, ni la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire, ne peuvent être interprétés comme comportant, par eux-mêmes, une interdiction aux États membres de modifier la parité des cours de change de leur monnaie autrement que par l'établissement d'une nouvelle parité fixe, susceptible d'être invoquée par les justiciables devant la juridiction nationale.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 24 octobre 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER
PRÉSENTÉES LE 11 JUILLET 1973 ¹**

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Les deux instances préjudicielles introduites le 19 février 1973 par le Finanzgericht de Bade-Wurtemberg (affaire 9-73 et affaire 10-73) ont été examinées le 27 juin pratiquement au cours d'une seule

audience. Pour cette raison, mais aussi parce que les deux procédures ont en partie le même objet et se trouvent en partie dans un rapport de connexité étroite, nous pouvons certes nous permettre de les examiner en même temps dans nos conclusions. En outre, puisque les problèmes soulevés par les affaires en

¹ — Traduit de l'allemand.