

ARRÊT DE LA COUR
DU 1^{er} FÉVRIER 1978 ¹

Johann Lührs
contre Hauptzollamt Hamburg-Jonas
(demande de décision préjudicielle,
formée par le Finanzgericht de Hambourg)

Affaire 78/77

Sommaire

1. *Acte d'une institution — Adoption prévisible par un opérateur économique prudent et avisé — Principe de la confiance légitime — Inapplicabilité*
2. *Agriculture — Politique agricole commune — Pommes de terre — Approvisionnement — Difficultés — Règlements n^{os} 348/76 et 890/76 — Validité*
3. *Agriculture — Politique agricole commune — Pommes de terre — Exportation vers les pays tiers — Taxe — Conversion en monnaie nationale — Taux de change applicable (Règlements CEE n^{os} 950/68, 475/75 et 348/76 du Conseil)*

1. Si un opérateur économique prudent et avisé doit prévoir l'adoption d'une mesure communautaire rigoureuse, il ne saurait se prévaloir d'une confiance légitime dans le cas où cet acte est adopté.
2. Les règlements n^{os} 348/76 et 890/76 sont valables.
3. Eu égard aux incertitudes inhérentes au règlement n^o 348/76 du Conseil, il y a lieu d'appliquer pour la conversion de la taxe à l'exportation en monnaie nationale, celui des taux de change visés respectivement par le règlement n^o 950/68 de Conseil et par le règlement n^o 475/75 du Conseil, qui à l'époque était le moins onéreux pour le justiciable.

Dans l'affaire 78/77

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

JOHANN LÜHRS, Twielenfleth,

¹ — Langue de procédure: l'allemand.

et

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS,

une décision à titre préjudiciel portant sur l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 348/76 du Conseil, du 17 février 1976, relatif à des mesures à prendre en raison des difficultés d'approvisionnement en pommes de terre, et du règlement (CEE) n° 890/76 de la Commission, du 14 avril 1976, prévoyant, dans certains cas, l'exonération de la taxe à l'exportation de pommes de terre,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. O'Keefe, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Par suite de la diminution des surfaces cultivées et des conditions atmosphériques défavorables en 1975, il s'est produit une régression importante de la production de pommes de terre

dans la Communauté et dans d'autres pays européens. Il en est résulté en automne 1975 et surtout au début de 1976, des difficultés d'approvisionnement et des augmentations de prix considérables.

Après que certains États membres avaient adopté spontanément des mesures de protection, la Communauté elle-même a établi des mesures dans le secteur des pommes de terre. Ainsi le Conseil a suspendu, fin janvier/début février 1976, les droits à l'importation applicables aux pommes de terre. Afin d'éviter que des quantités excessives de

pommes de terre, dont on avait un besoin urgent dans la Communauté, ne soient exportées vers les pays tiers, le Conseil a arrêté le règlement n° 348/76 du 17 février 1976 (JO 1976, n° L 43, p. 14), entré en vigueur le 19 février 1976, relatif à des mesures à prendre en raison des difficultés d'approvisionnement en pommes de terre. Ce règlement a institué à compter du 20 février 1976 une taxe à l'exportation de pommes de terre de 25 unités de compte par 100 kg. Le règlement n° 890/76 de la Commission, du 14 avril 1976 (JO 1976, n° L 101, p. 40), a autorisé les États membres à exonérer de cette taxe certaines exportations à destination des pays figurant parmi leurs acheteurs traditionnels.

2. Le 20 février 1976, la firme Johann Lührs a exporté en Suède au total 121 000 kg de pommes de terre relevant de la position tarifaire 07.01-A-III du Tarif douanier commun (TDC). Le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a adressé à cette firme, les 3 et 9 mars ainsi que le 30 avril 1976, des avis de recouvrement de la taxe à l'exportation d'un montant de 108 258,60 DM. Le recouvrement de cette taxe était fondé sur le règlement CEE n° 348/76 du Conseil susmentionné.

Pour la conversion le Hauptzollamt est d'abord parti d'un taux de change de 3,57873 DM par unité de compte, c'est-à-dire de 89,47 DM par 100 kg. Par avis du 8 juin 1976, le Hauptzollamt a modifié les avis en question et exigé un supplément de la taxe à l'exportation de 2 456,30 DM en tout. Il a indiqué comme motif qu'il avait appliqué antérieurement un taux de change erroné par unité de compte. Le taux de change exact aurait été de 3,66 DM par unité de compte, et le montant de la taxe à l'exportation de 25 unités de compte par 100 kg aux termes du règlement n° 348/76 s'élèverait en conséquence à 91,50 DM par 100 kg.

La procédure administrative étant restée sans succès, la firme Lührs a introduit,

le 28 septembre 1976, un recours devant le Finanzgericht Hamburg. A l'appui de son recours, elle a exposé ce qui suit: Elle aurait vendu les 10 et 16 février 1976 des pommes de terre à des prix fixes en Suède. La livraison aurait été fixée au 21 février 1976. Au moment de la conclusion du contrat, l'institution d'une taxe à l'exportation de pommes de terre n'aurait pas été connue. Ayant entendu parler de l'éventuelle instauration d'une taxe à l'exportation de pommes de terre vers les pays tiers, la demanderesse au principal se serait informée auprès des services d'exportations officiels. Ceux-ci — ainsi que l'association professionnelle — auraient ignoré encore le 20 février 1976 l'entrée en vigueur du règlement n° 348/76. Confiante dans le fait que le régime de la taxe à l'exportation n'était pas encore entrée en vigueur, la demanderesse aurait exporté les pommes de terre. Lors de la conclusion des contrats avec le fournisseur et avec l'acheteur, elle se serait par conséquent limitée à calculer le bénéfice brut en usage dans le commerce. Elle estime que le montant de la taxe de 91,50 DM par 100 kg constitue «pratiquement une expropriation», puisqu'elle-même n'aurait obtenu que 105 DM par 100 kg. Au reste, le règlement n° 348/76 serait assorti d'un effet rétroactif illégal parce qu'il interviendrait dans des contrats de livraison déjà conclus avant son entrée en vigueur.

La défenderesse au principal estime au contraire que la taxe à l'exportation a été légalement perçue. L'institution de taxes à l'exportation de pommes de terre aurait été imputable à des difficultés d'approvisionnement ainsi qu'aux prix élevés des pommes de terre dans la Communauté. L'efficacité de mesures appropriées dépendrait de leur mise en vigueur rapide et du montant de la taxe à l'exportation. Le règlement serait certes entré rapidement en vigueur, mais non pas d'une manière rétroactive. Si le règlement a encore eu une incidence sur des contrats de livraisons non encore

exécutés, cet effet devrait être assumé par la demanderesse au principal dans le cadre du risque commercial. Toutefois, le règlement n'aurait pas affecté une situation basée sur la confiance légitime. Cela, déjà, du fait que la demanderesse n'aurait pas été surprise et qu'elle aurait «entendu parler», avant l'entrée en vigueur du règlement n° 348/76, de l'éventuelle institution d'une taxe à l'exportation.

Quant au montant du taux de change, la défenderesse au principal a fait valoir que le règlement n° 348/76 n'aurait pas été une mesure de politique agricole à laquelle il y aurait eu lieu d'appliquer le taux de change représentatif du règlement (CEE) n° 475/75. Il se serait agi plutôt d'une réglementation de politique conjoncturelle et commerciale. La taxe à l'exportation constituerait un droit de douane économique de la Communauté. C'est pour cette raison qu'il y aurait eu lieu d'appliquer, pour le calcul de la taxe, le taux de change de 3,66 DM qui est applicable aux droits de douane aux termes du règlement n° 950/68.

Par ordonnance du 16 juin 1977, le Finanzgericht Hamburg a décidé de suspendre la procédure et de saisir la Cour de justice des Communautés européennes conformément à l'article 177 du traité CEE, d'une demande préjudicielle portant sur les questions suivantes:

1. Les dispositions combinées du règlement n° 348/76 et du règlement CEE n° 890/76 portent-elles atteinte, particulièrement au regard du montant de la taxe à l'exportation, au principe de la protection de la confiance légitime, dans la mesure où elles ne prévoient pas de régime général exonérant de la taxe à l'exportation les exportations effectuées sur la base de contrats de livraison conclus avant le 17 février 1976?
2. En cas de réponse négative à la question 1.:
 - a) Aux fins de la conversion de la taxe à l'exportation, exprimée en

unités de compte, que prévoit le règlement CEE n° 348/76, y a-t-il lieu d'utiliser le taux de change applicable aux droits de douane et visé au règlement CEE n° 950/68, partie I, titre I, lettre C 3 ou le taux de change prévu dans le règlement CEE n° 475/75?

- b) La fixation de la taxe à l'exportation de pommes de terre à 25 unités de compte par 100 kg en tenant compte des taux de change prévus par les règlements CEE n° 950/68 ou n° 475/75 porte-t-elle atteinte à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 7 du traité CEE, dans la mesure où, en l'occurrence, l'écart existant entre la situation monétaire du pays d'exportation et celle des autres pays membres n'est pas compensée ou ne l'est qu'insuffisamment?

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 4 juillet 1977.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Bernhard Schloh, conseiller au service juridique du Conseil, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Peter Kalbe, conseiller juridique de la Commission, en qualité d'agent, assisté par M. Bjarne Hoff-Nielsen, membre du service juridique de la Commission.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour.

1. *Première question (protection de la confiance légitime)*

Le Conseil observe d'abord que la question première vise la situation juridique

qui résulte de l'application combinée des règlements nos 348/76 du Conseil et 890/76 de la Commission. Le grief d'irrégularité ne pourrait être opposé au règlement même du Conseil, puisque le Conseil a habilité et mandaté la Commission, à l'article premier, paragraphe 2, de son règlement, pour prendre toute mesure transitoire nécessaire. En conséquence, il aurait éventuellement appartenu à la Commission de tenir davantage compte de la nécessité de respecter le principe de la protection de la confiance, en prévoyant des mesures transitoires plus complètes que celle contenue dans le règlement n° 890/76.

A titre subsidiaire le Conseil examine si le régime relatif aux cas d'application et à l'exonération de la taxe, contenu dans le règlement n° 890/76 adopté par la Commission en liaison avec le règlement de base du Conseil, viole le principe de la protection de la confiance.

Il serait excessif d'assimiler l'application du règlement du Conseil aux exportations convenues avant son adoption mais réalisées ultérieurement à la rétroactivité de règles juridiques. Il ressortirait des différents arrêts de la Cour de justice (affaires 143/73, SOPAD/Forma et Firs, Recueil 1973, p. 1441, huitième et neuvième attendus, et 2/75 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Mackprang, Recueil 1975, p. 616, quatrième attendu) que l'application immédiate d'un acte juridique à des situations nées avant l'adoption de cet acte du fait du comportement des opérations du marché, mais achevées seulement par la suite, ne présente en principe aucune difficulté.

Il en résulterait qu'il ne peut s'agir de savoir si l'on devait tenir compte des anciens contrats, déjà conclus, mais pas encore exécutés, par un régime général d'exonération, mais seulement si, en introduisant la taxe à l'exportation, le

législateur communautaire avait sujet de créer des règles transitoires spéciales destinées à protéger la confiance des agents économiques concernés.

D'après la jurisprudence de la Cour de justice la confiance des agents économiques ayant contracté des engagements économiques ne serait justifiée que si la nouvelle réglementation génératrice de charges avait été adoptée sans annonce préalable et avec effet immédiat, et n'avait pas été prévisible même pour l'agent économique prudent (arrêt du 8. 6. 1977 dans l'affaire 97/76, Merkur, cinquième et neuvième attendus (pas encore publié) et l'arrêt du 15. 6. 1975 dans l'affaire 74/74, CNTA, Recueil 1975, p. 548, attendus 41 à 43).

Étant donné les mesures de certains États membres et les suspensions des droits de l'importation pour les pommes de terre par des actes communautaires, prises en janvier et début février 1976, le Conseil estime qu'un négociant en pommes de terre de la Communauté aurait certainement pu prévoir, au plus tard début février 1976, que la Communauté prendrait à court terme des mesures tendant à limiter l'exportation vers les pays tiers de la production communautaire déjà trop faible pour satisfaire la demande sur le marché intérieur.

Contre l'allégation de la demanderesse dans le litige au principal, selon laquelle à la date du 20 février 1976 elle ne pouvait pas encore être informée de l'entrée en vigueur de la taxe à l'importation, on pourrait faire valoir que le Conseil aurait fait connaître la portée du nouveau règlement par des communications à la presse les 17 et 18 février 1976 et que plusieurs quotidiens allemands d'importance nationale auraient publié ces informations dans leurs éditions du 19 février 1976.

Au point de vue de son montant, la taxe ne serait ni démesurément élevée ni

imprévisible pour les opérateurs du marché. Elle devait être de nature à ôter à l'exportation tout l'attrait résultant de l'octroi de subventions élevées à l'importation instauré par certains pays voisins de la Communauté. Selon les informations dont disposaient à l'époque les instances de la Communauté, ces subventions pourraient atteindre des montants considérables, comme 18 UC/100 kg dans le cas de l'espèce en Suède.

La Commission estime qu'un régime général d'exonération aurait été institué par le règlement n° 890/76 de la Commission, pris en exécution de l'article premier, paragraphe 2, du règlement n° 348/76 du Conseil. Cet article prévoyait expressément la possibilité de prendre de telles mesures. Le régime d'exonération fixé par la Commission devrait permettre «de maintenir certains courants d'échanges traditionnels» dont on pouvait supposer qu'ils porteraient sur des quantités «ne dépassant pas les quantités habituellement écoulées dans le cadre de ces courants» (règlement n° 890/76, premier considérant).

La première question porterait donc uniquement sur l'absence d'exonérations particulières en faveur des exportations vers d'autres pays européens et en particulier vers la Suède.

La taxe litigieuse n'aurait pas d'effet rétroactif et ne serait applicable qu'aux exportations effectuées après son entrée en vigueur. Le fait que de contrats anciens aient été exécutés dans des conditions moins favorables pour les intéressés ne suffirait pas à invalider les dispositions qui ont établi de telles taxes.

En ce qui concerne la protection de la confiance légitime, la Communauté pourrait être tenue d'arrêter des mesures transitoires particulières lorsque l'existence d'un rapport de droit entre les opérateurs ou l'exécution des obligations découlant de ce rapport serait affectée avec effet immédiat et sans avertissement, sans que cela soit commandé

par un intérêt public péremptoire (affaire 97/76 Merkur/Commission, mentionnée ci-dessus).

Le Conseil et la Commission auraient pu renoncer à arrêter une réglementation transitoire particulière. Seuls les Pays-Bas et la France exporteraient normalement une partie appréciable de leur production de pommes de terre. Ces deux pays avaient déjà interdit les exportations avant même que la taxe litigieuse ne soit instituée.

Par rapport aux interdictions d'exporter en vigueur dans les États membres, cette taxe présenterait l'avantage de rouvrir en principe la voie aux exportations. De plus, les institutions communautaires auraient toujours considéré qu'il ne leur incombait pas de favoriser par des dérogations particulières les exportations, qui, en raison des restrictions en vigueur dans un État membre, seraient réalisées par l'intermédiaire d'exportateurs établis dans un autre État membre.

Quant à l'exécution des contrats conclus par la requérante, celle-ci ne pourrait pas invoquer non plus la protection de la confiance légitime. Les efforts allégués de la requérante et de la société Engh à Straelen qui l'a approvisionnée, en vue de s'informer le plus rapidement possible des modalités de la taxe communautaire à l'exportation, montreraient que la taxe ne les a frappées ni soudainement ni d'une manière inattendue, et montreraient de plus qu'ils ont tenu compte de la possibilité de restrictions à l'exportation et de la taxe litigieuse dès la conclusion du contrat.

En objectant qu'une taxe de 25 unités de compte par 100 kg lui enlève la quasi-totalité du prix de vente, ce qui équivaldrait pratiquement à une «expropriation», la requérante aborde le problème juridique de la proportionnalité des moyens. Cette affirmation serait inexacte. La taxe à l'exportation devrait avant tout servir à neutraliser les subventions à l'importation des pommes de terre octroyées par la Suède. Ce seraient

surtout ces subventions qui incitaient de nombreux exportateurs de la Communauté à payer des prix excessifs pour les pommes de terre indigènes, ce qui ne ferait que renforcer la tendance des prix à la hausse dans la Communauté.

Vu l'existence d'une subvention de 18 UC par 100 kg pour les importations en Suède, la taxe de 25 UC par 100 kg correspondrait à une charge réelle de 7 UC par 100 kg, ce qui ne pourrait plus être considéré comme disproportionné.

2. Deuxième question sub a (le taux de change)

Le Conseil examine la question de savoir si le taux de change «vert», défini dans le règlement n° 475/75, pourrait être appliqué uniquement lorsque l'acte en question a directement ou indirectement pour base juridique un article du traité concernant la politique agricole commune. Le libellé du règlement semblerait confirmer cette interprétation. Toutefois, de l'avis du Conseil, on pourrait préconiser l'application du règlement n° 475/75, du moins par analogie, à la taxe à l'exportation des pommes de terre, fondée sur les articles 103 et 113. Comme motifs le Conseil évoque, entre autres, le caractère de produit agricole des pommes de terre, le fait que des mesures pourraient être considérées comme dictées à la fois par des raisons de politique agricole et de politique conjoncturelle ou commerciale, et finalement la teneur du règlement n° 485/76 de la Commission du 3. 3. 1976 (JO 1976, n° L 56, p. 23), portant modalités d'application du règlement n° 348/76.

Ce règlement n° 485/76 a rendu les dispositions du règlement n° 645/75 (JO 1975, n° L 67, p. 16) applicables à la taxe à l'exportation de pommes de terre, dispositions qui concernent la perception de taxes à l'exportation de produits des organisations de marché. Pour ces motifs le Conseil est enclin à estimer que les taux de change prévus par le

règlement n° 475/75 devraient être appliqués à la taxe à l'exportation.

Le règlement n° 348/76 étant fondé juridiquement sur les articles 103 et 113 du traité CEE, la Commission estime que d'un point de vue juridique strictement formel, il n'y aurait rien à redire à un refus éventuel de l'administration allemande des douanes d'appliquer les taux de change fixés par le règlement n° 475/75. Toutefois, la politique agricole et la politique commerciale et conjoncturelle ne seraient pas deux choses opposées.

La Commission estime que si cette taxe relève en raison de son fondement de la politique commerciale et conjoncturelle, il ne serait pas exclu qu'elle puisse être considérée comme une mesure résultant «d'un acte concernant la politique agricole commune» et que puissent être appliqués les taux de change établis par le règlement n° 475/75.

3. Deuxième question sub b (discrimination résultant de l'application d'un taux de change fixe)

Le Conseil observe que les taux de change fixes présenteraient de grands avantages et surtout celui de permettre aux opérateurs du marché de calculer en avance les conditions économiques les concernant. Les inégalités qui peuvent surgir à la suite de différences dans l'évolution monétaire des États membres ne seraient donc pas dues à un traitement discriminatoire.

Ce serait pour éviter que le niveau de prix à l'intérieur de la Communauté n'accuse des divergences artificielles dues à la situation monétaire des États membres et non pour éliminer une prétendue discrimination, que le système des montants compensatoires a été mis en œuvre.

Une telle mesure ne serait pas nécessaire pour les opérations d'exportation dont il est question en l'espèce, les exportations n'étant pas de nature à créer des diffé-

rences dans la formation des prix à l'intérieur de la Communauté.

Selon la *Commission*, il n'y aurait pas eu de risque du détournement du trafic, du détournement artificiel des courants d'échanges dû à des facteurs d'ordre monétaire qui auraient justifié l'institution d'un régime des montants compensatoires monétaires.

III — Procédure orale

La firme Johann Lührs, requérante au principal, représentée par M. Siegfried Stossno en qualité d'agent, le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Bernhard Schloh, conseiller au service juridique du Conseil, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Peter Kalbe, conseiller juridique de la Commission, assisté par M. Bjarne Hoff-Nielsen, membre du service juridique de la Commission, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 22 novembre 1977.

Au cours de cette audience la firme Johann Lührs a remarqué qu'elle n'est pas une entreprise de négoce de pommes de terre et donc pas familia-

risée avec les affaires de vente de légume. Ce n'aurait été que pour équilibrer les transports à effectuer par son parc véhicules qu'elle a acheté et vendu, le 10 et 16 février, des lots de pommes de terre, comme un chargement de camions.

Le ministère fédéral des finances aurait informé les directions principales des finances de l'existence de la taxe à l'exportation le 24 février seulement. Au plus tôt à cette date elle aurait pu informer les autorités douanières compétentes. Au moment de l'exportation, les services douaniers n'auraient pas encore été au courant de la nouvelle situation. Il en découlerait qu'une protection de la confiance légitime devrait être accordée. Une éventuelle interdiction d'exporter aurait été moins onéreuse pour elle, parce qu'une telle mesure aurait été constitutive d'un cas de force majeure, de sorte qu'elle aurait pu résilier le contrat sans subir de pertes. Il serait frappant qu'une mesure plus légère, à savoir une taxe à l'importation, aurait, pour elle, des conséquences beaucoup plus pénibles.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 janvier 1978.

En droit

1. Attendu que par ordonnance du 16 juin 1977, parvenue à la Cour le 6 juillet suivant, le Finanzgericht de Hambourg a saisi la Cour de justice en vertu de l'article 177 du traité de deux questions relatives à la validité et l'interprétation du règlement n° 348/76 du Conseil, du 17 février 1976, relatif à des mesures à prendre en raison des difficultés d'approvisionnement en pommes de terre (JO n° L 43, p. 14) et du règlement n° 890/76 de la Commission, du 14 avril 1976, prévoyant, dans certains cas, l'exonération de la taxe à l'exportation de pommes de terre (JO n° L 101, p. 40);

2 que ces questions sont posées dans le cadre d'un litige opposant au Hauptzollamt Hamburg-Jonas un négociant-expéditeur qui, le 20 février 1976, ayant exporté en Suède 121 000 kg de pommes de terre, a été taxé d'un montant de 108 256,60 DM en vertu du règlement n° 348/76, montant ultérieurement augmenté de 2 456,30 DM;

3 attendu que par la première question il est demandé si les dispositions combinées du règlement n° 348/76 et du règlement n° 890/76 portent atteinte, particulièrement au regard du montant de la taxe à l'exportation, au principe de la protection de la confiance légitime, dans la mesure où elles ne prévoient pas de régime général exonérant de la ~~taxe~~ ^{taxe} les exportations effectuées sur la base de contrats de livraison conclus avant le 17 février 1976;

4 qu'en effet il ressort du dossier que le requérant au principal a vendu les 10 et 16 février 1976 à des prix fixes en Suède des pommes de terre qu'il avait achetées aux Pays-Bas;

qu'ayant appris qu'une interdiction ou taxation communautaires de l'exportation des pommes de terre était imminente, il a essayé entre le 16 et le 20 février 1976 d'avoir des informations sûres, mais n'ayant pas pu les obtenir, il a exporté les lots en cause le 20 février 1976;

que, de ce fait, il a été taxé de montants qui ne seraient que légèrement inférieurs au prix de vente contracté;

5 attendu que le Conseil a adopté le règlement n° 348/76 en raison de la pénurie causée par la très faible récolte de pommes de terre en 1975, situation qui a entraîné une hausse considérable des prix ainsi que des difficultés d'approvisionnement dans certaines régions de la Communauté et un risque de hausse du coût de la vie;

que cette situation a été aggravée par les exportations de pommes de terre vers les pays tiers, favorisées dans certains de ceux-ci, dont la Suède, par des subventions à l'importation;

que, dès lors, le règlement a institué une taxe à l'exportation vers les pays tiers, s'élevant à 25 UC par 100 kg;

qu'aux termes de son article 2, le règlement est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, soit le 19 février 1976, et a été applicable «aux opérations ayant fait l'objet de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation à partir du jour suivant celui de son entrée en vigueur et jusqu'au 30 juin 1976»;

- 6 attendu qu'il résulte des circonstances indiquées que le règlement n° 348/76 est intervenu dans un intérêt public péremptoire, qui exigeait l'entrée en vigueur immédiate du régime arrêté;

qu'en effet, le bon fonctionnement du marché commun demandait une mesure susceptible de freiner un développement, dans lequel la tendance en hausse des prix et les exportations anormales vers des pays tiers se stimulaient réciproquement;

que d'ailleurs cette mesure ne pouvait pas surprendre les milieux professionnels qui, s'ils n'avaient pas encore été conscients de la situation anormale, avaient en tout cas été avertis par les mesures communautaires précédentes (suspension des droits de douane à l'importation) et par les mesures déjà prises par les États membres traditionnellement exportateurs de pommes de terre;

que, dès lors, les opérateurs économiques prudents et avisés devaient prévoir l'adoption de mesures plus rigoureuses de sorte qu'en l'espèce ils ne sauraient se prévaloir d'une confiance légitime;

- 7 attendu, en ce qui concerne la hauteur de la taxe à l'exportation, que celle-ci ne saurait pas non plus surprendre les milieux avertis, étant donné qu'au moment de l'adoption du règlement n° 348/76 plusieurs pays tiers octroyaient déjà des primes à l'importation, tels la Suède, qui paraît avoir accordé des primes allant jusqu'à la contre-valeur de 18 UC par 100 kg;

que pour neutraliser l'effet de telles mesures la taxe communautaire devait être fixée à un montant encore plus élevé, de manière qu'un taux de 25 UC par 100 kg ne saurait être considéré comme excessif;

- 8 attendu qu'en vertu de l'article premier, paragraphe 2, du règlement n° 348/76 la Commission a, par son règlement n° 890/76, autorisé les États membres d'exonérer de la taxe à l'exportation «les exportations effectuées avant le 30 mai 1976 . . . vers les pays tiers ou territoires visés à l'annexe, pour autant que ces exportations soient effectuées en exécution de contrats conclus avant le 17 février 1976»;

que cette disposition a été adoptée en considérant qu'il convenait «de permettre aux États membres de maintenir certains courants traditionnels» et «que les quantités ne risquent pas de dépasser ces courants traditionnels»;

- 9 attendu que la mesure transitoire ainsi adoptée ne saurait pas non plus être considérée comme plus restrictive que ne l'exige le principe de la protection de la confiance légitime, une telle confiance ne pouvant exister que dans le chef d'opérateurs qui s'étaient fiés à la persistance des relations économiques habituelles et bien établies;

qu'il n'a pas été allégué que la Suède ferait partie des pays tiers avec lesquels existent des courants d'exportation traditionnels de pommes de terre et qu'elle aurait donc dû être mentionnée dans l'annexe du règlement n° 890/76;

- 10 attendu qu'il y a donc lieu de répondre que l'examen de la première question n'a pas révélé d'éléments susceptibles d'affecter la validité des règlements n°s 348/76 et 890/76;

- 11 attendu qu'à la lettre a) de la deuxième question il est demandé si, aux fins de la conversion de la taxe à l'exportation exprimée en unités de compte, il y a lieu d'utiliser le taux de change applicable aux droits de douane et visé au règlement n° 950/68 du Conseil du 28 juin 1968, relatif au Tarif douanier commun (JO n° L 172), partie I, titre I, lettre C3, ou le taux de change prévu dans le règlement n° 475/75 du Conseil, du 25 février 1975, relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO n° L 52, p. 28);

que la question s'explique par la circonstance qu'à l'époque le taux de change valable en vertu du règlement n° 950/68 était légèrement plus élevé que le taux de change valable en vertu du règlement n° 475/75 pour les actes concernant la politique agricole commune;

- 12 attendu que le règlement n° 348/76 ne contient aucune indication expresse quant aux taux de change à appliquer pour la conversion de la taxe prévue de 25 UC en monnaie nationale;

que, d'une part, la circonstance qu'il a été adopté en vertu des articles 103 et 113 du traité le caractérise comme une mesure relevant de la politique de conjoncture et de la politique économique plutôt que de la politique agricole commune;

que, d'autre part, les pommes de terre sont un produit agricole au sens du traité, et la taxe à l'exportation a été conçue par la direction générale de l'agriculture de la Commission et adoptée par le Conseil composé par les ministres de l'agriculture afin de maintenir les prix dans la Communauté à un niveau raisonnable et d'assurer l'approvisionnement, donc des objectifs visés à l'article 39, paragraphe 1, sous d) et e), du traité en tant qu'objectifs de la politique agricole commune;

qu'au surplus la confusion a été augmentée du fait que la Commission elle-même, dans son règlement d'exécution 485/76 du 3 mars 1976 (JO n° L 56, p. 23), a déclaré applicable à la perception de la taxe litigieuse son règlement n° 645/75 du 13 mars 1975, établissant les modalités communes d'application des prélèvements et des taxes à l'exportation pour les produits agricoles (JO n° L 67, p. 16);

que, si formellement le règlement n° 348/76 ne saurait être considéré comme relevant de la politique agricole commune, matériellement il s'y rattacherait donc étroitement;

- 13 qu'ainsi, il y a lieu de répondre qu'eu égard aux incertitudes inhérentes au règlement n° 348/76, l'équité exige que soit appliqué pour la conversion de la taxe à l'exportation en monnaie nationale, le taux de change qui, à l'époque, était le moins onéreux pour le justiciable;
- 14 attendu qu'à la lettre b) de la deuxième question il est demandé si la fixation de la taxe à 25 UC par 100 kg portait atteinte à l'interdiction de discrimination, énoncée à l'article 7 du traité, dans la mesure où, en l'occurrence, l'écart existant entre la situation monétaire du pays d'exportation et des autres pays membres n'était pas ou insuffisamment compensé;
- 15 attendu qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir le problème général ainsi évoqué et d'examiner dans quelle mesure il peut et doit être pris en compte dans la réglementation communautaire, parce qu'il apparaît des informations fournies par la Commission que l'institution de la taxe à l'exportation ayant eu un effet prohibitif général, celle-ci n'a été appliquée que dans quelques cas isolés;

qu'il s'ensuit que la question est de nature purement théorique et qu'effectivement l'application du règlement n° 348/76 n'a pas porté atteinte à quelque interdiction de discrimination que ce soit;

- 16 attendu que l'examen de cette question n'a donc pas non plus révélé des éléments susceptibles d'affecter la validité du règlement n° 348/76;
- 17 attendu qu'il n'apparaît pas possible, en vue de ce qui précède, de faire droit aux besoins d'équité éventuellement inhérents à des cas particuliers, dans le cadre de la réglementation existante, de telles exigences ne pouvant être satisfaites que par le législateur communautaire au moyen de clauses de rigueur (Härteklauseln) appropriées, telles qu'elles se trouvent dans le droit fiscal allemand ainsi que dans celui d'autres États membres;

Sur les dépens

- 18 Attendu que les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

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,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Hambourg, par ordonnance du 16 juin 1977, dit pour droit:

- 1) L'examen des questions n'a pas révélé d'éléments susceptibles d'affecter la validité des règlements n°s 348/76 et 890/76;
- 2) Eu égard aux incertitudes inhérentes au règlement n° 348/76 du Conseil, il y a lieu d'appliquer pour la conversion de la taxe à l'exportation en monnaie nationale, celui des taux de change visés respective-

ment par le règlement n° 950/68 du Conseil et par le règlement n° 475/75 du Conseil, qui à l'époque était le moins onéreux pour le justiciable.

	Kutscher	Sørensen	Bosco
Donner	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keefe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 1^{er} février 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS,
PRÉSENTÉES LE 11 JANVIER 1978

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La présente affaire concerne certaines des mesures communautaires prises pour combattre les conséquences de la pénurie de pommes de terre au cours de l'hiver 1975/1976. Aucun État membre n'a recouru à la possibilité de présenter des observations et le requérant au principal ne s'est manifesté que lors de la procédure orale; toutefois, comme le Conseil et la Commission ont eu recours à cette possibilité et que l'affaire concerne la matière du principe de la confiance légitime, principe dont les conséquences sont délicates à fixer, vous avez renoncé à la renvoyer à l'une de vos chambres. Bien qu'il soit difficile pour la Cour de se prononcer dans l'abstrait, à l'occasion d'un examen objectif en interprétation ou en validité effectué dans le cadre de l'article 177, sur la «confiance» que le requérant au prin-

cipal pouvait avoir, à titre individuel, dans le maintien d'une situation juridique donnée, ce n'est pas tant ce principe ni ses conséquences qui nous paraissent, à vrai dire, devoir faire problème en l'espèce (première question) que la détermination du taux de change applicable (deuxième question).

I — Aux termes de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 348/76 du Conseil, du 17 février 1976, relatif à des mesures à prendre en raison des difficultés d'approvisionnement en pommes de terre, il est perçu une taxe à l'exportation vers les pays tiers de plants de pommes de terre non certifiés de la sous-position ex 07.01 A I et de pommes de terre de conservation de la sous-position 07.01 A III du Tarif douanier commun. Le montant de cette taxe s'élève à 25 unités de compte par 100 kg.