

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. CLAUD GULMANN

présentées le 3 décembre 1992*

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Dans les présentes affaires, la Cour est invitée à se prononcer sur le point de savoir si la Commission a légalement pu conférer un effet rétroactif à un règlement.

Le contexte juridique et factuel des affaires est décrit dans le rapport d'audience, auquel il est renvoyé. Pour ce qui est de notre réponse à la question posée, il suffit de constater ce qui suit.

2. La Commission a adopté le 19 mars 1986 le règlement (CEE) n° 805/86 instaurant une taxe sur le lait écrémé en poudre dénaturé en provenance d'Espagne¹. Les raisons de cette taxe spéciale à l'exportation ont été exposées de la façon suivante dans le préambule au règlement:

« considérant que des quantités importantes de lait écrémé en poudre ont été importées en Espagne avant le 1^{er} mars 1986, après avoir été dénaturées selon les prescriptions espagnoles, à des prix inférieurs au prix d'intervention communautaire;

considérant que, afin d'éviter que ce lait écrémé en poudre ne soit réexporté vers d'autres États membres avec application

d'un montant compensatoire 'adhésion' égal à zéro ou vers des pays tiers bénéficiant d'une restitution, il convient de prévoir comme mesure transitoire une taxe à l'exportation couvrant la différence entre le prix du produit importé et le prix d'intervention dans les autres États membres; »

Le règlement n° 805/86 visait donc une catégorie de produits clairement délimitée, à savoir *le lait écrémé en poudre dénaturé importé en Espagne avant le 1^{er} mars 1986*².

Il ressort du dossier que:

— le 1^{er} mars 1986 était la date à laquelle les dispositions de l'acte d'adhésion de l'Espagne relatives à l'adaptation à la politique agricole de la Communauté sont entrées en vigueur;

— le lait en poudre visé par le règlement avait une teneur en matières grasses inférieure à 1,5 %;

— l'exportation de lait écrémé en poudre dénaturé vers les autres États membres n'était pas soumise au paiement de montants compensatoires « adhésion », et

2 — La charge de la preuve de ce qu'il ne s'agit pas de lait écrémé en poudre importé, mais de lait produit en Espagne, incombe à l'opérateur en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement.

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 75, p. 15.

— la taxe spéciale à l'exportation instaurée par le règlement était de 100 écus par 100 kg, c'est-à-dire la différence approximative entre le prix des produits importés et le prix d'intervention dans la Communauté.

3. La Commission a cru pouvoir constater au mois de février 1987

— que des quantités importantes de lait en poudre dénaturé en provenance d'Espagne avaient été mises sur le marché en Allemagne et en Hollande à des prix très bas;

— qu'il s'agissait de produits qui auraient relevé du règlement n° 805/86, mais auxquels des matières grasses avaient été ajoutées de telle sorte que les produits ne constituaient plus du lait écrémé en poudre au sens du règlement n° 805/86, et

— que l'adjonction de matières grasses avait été effectuée dans le seul but de ne pas payer à l'exportation la taxe prévue dans le règlement n° 805/86, mais de ne payer que le montant compensatoire « adhésion » applicable au « lait en poudre qui n'est pas du lait écrémé en poudre dénaturé », sensiblement inférieur.

4. La Commission a soumis ensuite un projet de règlement au comité de gestion du lait et des produits laitiers. Ce projet, qui a été approuvé par le comité de gestion le 12 février, comportait deux modifications du règlement n° 805/86. Le mot « écrémé » était supprimé et il était décidé que les

produits taxés en vertu du règlement ainsi modifié n'étaient pas simultanément frappés d'un montant compensatoire « adhésion ».

La Commission a adopté ce projet le 16 mars 1987 et le règlement a été *publié au Journal officiel des Communautés européennes le 17 mars 1987* sous le n° 744/87³. Le règlement disposait qu'il entrerait en vigueur le jour de sa publication et qu'il était *applicable à partir du 12 février 1987*.

5. Les demandereses au principal sont deux sociétés espagnoles commercialisant du lait en poudre. Entre le 12 février et le 16 mars, elles ont exporté en Allemagne respectivement 207 tonnes et 120 tonnes de lait en poudre dont la teneur en matières grasses était respectivement, selon le dossier, de 12 et 18 %. Les sociétés ont soutenu qu'il n'est pas techniquement possible/économiquement rationnel d'ajouter des matières grasses à du lait écrémé en poudre contenant moins de 1,5 % de matières grasses pour obtenir un produit ayant une teneur en matières grasses de 12 % ou plus. A notre avis, ces indications ne peuvent être comprises qu'en ce sens que les sociétés font valoir que les produits qu'elles ont exportés ne relevaient pas du règlement n° 805/86 dans sa rédaction initiale. Nous reviendrons ultérieurement sur l'importance de ce point.

Les sociétés ont fait valoir qu'elles n'étaient pas tenues de payer la taxe à l'exportation prévue par le règlement n° 805/86, étant donné qu'il était illégal de conférer au règlement modificatif un effet rétroactif. Elles ont soutenu que le règlement modificatif n'est pas suffisamment motivé pour ce qui est de son application rétroactive et que

3 — JO L 75, p. 14.

les conditions de l'application rétroactive de dispositions ne sont d'ailleurs pas réunies.

6. Il n'est pas possible de se prononcer dans les présentes affaires sur la question de la validité du règlement modificatif sans déterminer, tout d'abord, quelle était la *teneur de la modification* ou, en d'autres termes, quels produits étaient frappés par la taxe spéciale à l'exportation après la modification.

7. Il y a deux interprétations possibles du règlement modificatif.

La première est que le règlement modificatif n'a fait qu'étendre l'application de la taxe à l'exportation aux produits initialement visés par le règlement n° 805/86, c'est-à-dire le *lait écrémé en poudre* dénaturé importé en Espagne avant le 1^{er} mars 1986, lorsqu'il avait été ultérieurement enrichi de matières grasses et qu'il n'était donc *plus* du lait écrémé en poudre.

La seconde interprétation est que le règlement modificatif a étendu l'application de la taxe à l'exportation à tout le lait en poudre dénaturé — *quelle que soit sa teneur en matières grasses* au moment de l'importation en Espagne avant le 1^{er} mars 1986.

8. Il ressort clairement des interventions de la Commission en l'espèce que la Commission estime que c'est la première des deux interprétations possibles qui est la bonne. Parmi de nombreux exemples, on peut citer l'affirmation suivante, extraite de ses observations écrites, selon laquelle la modification a été décidée:

« dans le but exclusif de rétablir l'équilibre voulu par le règlement (CEE) n° 805/86 et qui était compromis par les manœuvres commerciales susmentionnées, qui éludaient frauduleusement la taxe et procuraient à leurs auteurs un bénéfice anormal et injustifié... »⁴.

Il est cependant possible que les autorités espagnoles aient utilisé, lorsqu'elles ont appliqué le règlement modifié, la seconde interprétation, qui est plus large. En tout état de cause, cela aurait dû être le cas si — comme le soutiennent les deux sociétés — les produits exportés n'avaient pas été enrichis de matières grasses, c'est-à-dire qu'il s'agissait de produits qui ne relevaient pas du règlement initial.

9. Il n'est pas facile de déterminer laquelle des deux interprétations est la bonne. Certes, à première vue le choix paraît simple. Si l'institution qui a adopté un acte défavorable pour les particuliers estime qu'il y a lieu de l'interpréter restrictivement, c'est-à-dire en faveur des particuliers, et si elle a pu fournir à l'appui de cette interprétation une argumentation convaincante tirée du but de l'acte, il semble indéniablement adéquat de choisir cette interprétation. La difficulté en l'espèce provient toutefois du fait que le libellé même de la modification — le terme « *écrémé* » figurant dans le règlement initial est tout simplement supprimé — est difficilement conciliable avec l'interprétation restrictive.

10. Il faut de la bonne volonté pour comprendre les considérants du préambule en ce sens que le règlement visait uniquement à empêcher que le règlement initial ne

4 — Voir le point 2.4 des observations de la Commission.

soit écludé par l'adjonction de matières grasses au lait écrémé en poudre importé en Espagne avant le 1^{er} mars 1986⁵.

Nous estimons néanmoins qu'il y a lieu d'interpréter le règlement comme l'a indiqué la Commission. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il convient d'interpréter la réglementation communautaire conformément aux principes généraux du droit communautaire⁶. L'interprétation de la Commission implique que le règlement modifié n'impose pas aux particuliers des charges qui excèdent le but visé par la taxe à l'exportation — à savoir empêcher la spéculation. Rien dans le dossier n'indique qu'il y ait eu un quelconque besoin d'étendre l'application de la taxe à l'exportation à du lait en poudre dénaturé *autre* que le lait écrémé en poudre importé en Espagne avant le 1^{er} mars 1986 et ultérieurement enrichi de matières grasses dans un but d'évasion fiscale. Il n'est mentionné nulle part dans le dossier qu'un tel lait en poudre a posé des problèmes. A notre avis, le règlement modificatif serait à considérer comme contraire au principe de proportionnalité et, partant, invalide s'il devait nécessairement être interprété en ce sens qu'il a étendu l'application de la taxe à l'exportation à tout le lait en poudre dénaturé importé en Espagne avant le 1^{er} mars 1986.

5 — Le préambule du règlement comporte les considérants suivants:

«considérant que, afin d'éviter que des quantités de lait écrémé en poudre importées en Espagne et dénaturées selon les prescriptions espagnoles, avant le 1^{er} mars 1986, ne soient réexportées à des conditions anormalement avantageuses, une taxe à l'exportation de ce produit a été instaurée par le règlement (CEE) n° 805/86 de la Commission, modifié par le règlement (CEE) n° 3956/86; qu'il convient, pour les mêmes raisons, d'étendre l'application dudit règlement au lait en poudre, quelle qu'en soit la teneur en matières grasses; ... considérant que, afin d'éviter que ne se développent des mouvements spéculatifs sur le produit faisant l'objet du présent règlement, il convient d'en rendre d'urgence le dispositif applicable».

6 — Voir notamment les arrêts du 10 juillet 1991, Neu (C-90/90 et C-91/90, Rec. p. I-3617), et du 21 mars 1991, Rauh (C-314/89, Rec. p. I-1647).

Dans ces conditions, il nous semble correct et défendable de retenir l'interprétation préconisée par la Commission, selon laquelle le règlement modificatif n'a étendu l'application de la taxe à l'exportation qu'au lait écrémé en poudre visé par le règlement initial et enrichi de matières grasses par la suite.

11. Cela a en tout cas deux conséquences importantes pour les présentes affaires.

En premier lieu, les opérations d'exportation en question au principal ne sont pas visées par la taxe spéciale à l'exportation si, comme le soutiennent les demanderesses, les produits exportés n'étaient pas de ceux qui étaient initialement visés par le règlement n° 805/86.

En second lieu, la légalité du règlement modificatif doit être appréciée compte tenu du fait qu'il ne visait qu'un groupe déterminé de produits déjà visés par la taxe à l'exportation et qu'il avait pour seul but d'empêcher que les opérateurs ne se dérobent, de façon grave et manifeste, à l'obligation de payer la taxe spéciale à l'exportation qui avait été introduite pour porter un coup d'arrêt aux opérations spéculatives.

12. Dans ce contexte, nous estimons que les conditions générales auxquelles la Cour subordonne la possibilité de conférer à titre exceptionnel un effet rétroactif à un acte sont réunies, c'est-à-dire que le but de l'acte

l'exige et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée⁷.

Dès lors que le but du règlement était d'empêcher, de la façon la plus rapide et la plus efficace possible, de graves faits de spéculation, nous n'estimons pas que l'on puisse élever d'objections contre le point de vue de la Commission selon lequel ce but exigeait de conférer un effet rétroactif au règlement modificatif⁸.

A notre avis, il convient également de se rallier au point de vue de la Commission selon lequel il n'y a pas lieu de protéger la confiance légitime des opérateurs dans une situation telle que celle de l'espèce. Nous souscrivons à l'affirmation de la Commission selon laquelle:

« il n'y a aucune atteinte au principe de la confiance légitime des intéressés, pour la simple raison qu'il s'agit d'un cas où il ne

saurait y avoir de confiance *légitime* des opérateurs concernés.

... Le règlement (CEE) n° 805/86 porte, certes, sur le lait *écrémé*, et ne peut en disposer autrement puisque c'est en cet état que le produit avait été importé. Si le même produit est enrichi en matières grasses, en vu de 'salvis verbis legis, sentenciam eius circumvenit', nul ne peut s'attendre à ce que le législateur, une fois averti, ne rétablisse pas immédiatement le statu quo ante, en mettant un terme à la situation, de même que nul opérateur ne peut espérer que le juge couvre de sa protection des opérations spéculatives rendues possibles par l'exploitation de la lettre de la loi »⁹.

Il était, dès lors, légitime que la Commission rende le règlement applicable à compter du 12 février, qui était, d'une part, la date de l'approbation du règlement par le comité de gestion et, d'autre part, une date proche du moment auquel la Commission a eu connaissance de l'existence de transactions qui étaient à considérer comme tournant le règlement n° 805/86.

13. Il nous semble, en revanche, plus difficile d'accepter que la Commission n'ait pas arrêté le règlement avant le 16 mars. La Commission n'a pas fourni de justification convaincante à ce retard et le point de savoir quelle importance il y a lieu d'attacher, eu égard à la sécurité juridique, à un tel retard est, à notre sens, une question très difficile à trancher. La Commission ne peut à l'évidence se borner à indiquer que les opérateurs intéressés avaient en tout état de cause vraisemblablement connaissance du fait qu'un projet de règlement avait été

7 — Voir, entre autres, les arrêts du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695, point 17), du 25 janvier 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69, point 20), et Decker (99/78, Rec. p. 101, point 8). On peut mentionner en particulier l'arrêt rendu le 9 janvier 1990 dans l'affaire Società agricola fattoria alimentare (C-337/88, Rec. p. I-1) dans laquelle le but de l'attribution d'un caractère rétroactif à l'acte en question était, comme dans les présentes affaires, d'empêcher des mouvements spéculatifs dans le cadre des régimes transitoires applicables lors de l'adhésion de nouveaux États membres.

8 — La Commission s'est exprimée ainsi au point 5 de ses observations écrites:
En d'autres termes, pour rétablir l'effet du règlement (CEE) n° 805/86, compromis par des manœuvres qui en tournaient les dispositions, le règlement (CEE) n° 744/87 a dû prévoir une rétroactivité formelle, mais non pas de fond, puisqu'elle était simplement destinée à faire en sorte que l'objectif du règlement (CEE) n° 805/86 soit atteint sans solution de continuité. En envisageant le règlement entrepris sous cet éclairage, il y a lieu de constater que nous ne sommes pas en présence d'un cas de rétroactivité 'authentique' mais d'une disposition rendue nécessaire pour rétablir et, de ce fait, sauvegarder durablement, l'efficacité de la règle éludée.

9 — Voir le point 6 des observations de la Commission.

soumis au comité de gestion et approuvé par ce dernier. Dans d'autres circonstances, il serait naturel d'estimer que l'adoption tardive d'un acte défavorable a nécessairement pour conséquence que l'on ne peut pas reconnaître à celui-ci l'effet rétroactif auquel il tend. Toutefois, en l'espèce, nous ne pensons pas que le retard doit se traduire par une telle conséquence. Cela est dû au but particulier du règlement, qui est d'empêcher les opérateurs qui ont déjà essayé une fois de spéculer sur les « lacunes » prévisibles de la réglementation agricole de la Communauté de tourner à nouveau la réglementation communautaire.

14. En résumé, nous estimons par conséquent qu'interprété conformément à son but, le règlement remplit les conditions auxquelles la Cour subordonne la reconnaissance de l'effet rétroactif d'un acte.

15. Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que l'exigence de motivation posée par l'article 190 du traité doit être considérée eu égard au contexte juridique et factuel dans lequel l'acte en question s'inscrit¹⁰. Les demanderesse au principal ont fait valoir qu'en matière de rétroactivité l'exigence de motivation est plus stricte, et notamment que la motivation doit contenir en particulier des indications qui justifient l'effet rétroactif.

Il va de soi qu'un acte auquel on confère un effet rétroactif doit comporter une motiva-

tion explicitant pourquoi il a été jugé nécessaire de déroger à la règle normale en matière d'application ratione temporis d'actes juridiques. Toutefois, la portée et l'intensité de l'exigence de motivation doivent également dépendre à cet égard des circonstances particulières propres à chaque espèce.

16. Le préambule comporte la motivation suivante:

« considérant que, afin d'éviter que des quantités de lait écrémé en poudre importées en Espagne et dénaturées selon les prescriptions espagnoles, avant le 1^{er} mars 1986, ne soient réexportées à des conditions anormalement avantageuses, une taxe à l'exportation de ce produit a été instaurée par le règlement (CEE) n° 805/86 de la Commission, modifié par le règlement (CEE) n° 3956/86; qu'il convient, pour les mêmes raisons, d'étendre l'application dudit règlement au lait en poudre, quelle qu'en soit la teneur en matières grasses; ...

considérant que, afin d'éviter que ne se développent des mouvements spéculatifs sur le produit faisant l'objet du présent règlement, il convient d'en rendre d'urgence le dispositif applicable ».

On peut se demander si la Commission a réussi à donner aux motifs du règlement modificatif une formulation tout à fait adéquate. A notre sens, cela n'exclut toutefois pas que l'on puisse considérer que la motivation est suffisante. Les opérateurs concrètement intéressés n'ont pas eu de difficultés à comprendre la raison d'être du

10 — Voir notamment les arrêts du 24 janvier 1991, Société industrielle de transformation des produits agricoles (SITPA) (C-27/90, Rec. p. I-133), et du 25 octobre 1978, Koninklijke Scholten-Honig et De Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf» (125/77, Rec. p. 1991).

règlement modificatif sur la base des motifs du préambule, de leur connaissance du règlement initial et des circonstances qui avaient motivé l'adoption de ce dernier. A cela s'ajoute que les opérateurs intéressés, c'est-à-dire ceux qui ont éventuellement

enrichi du lait, ne pouvaient pas avoir de difficultés à comprendre pourquoi la Commission a estimé nécessaire de conférer un effet rétroactif au règlement. La seconde partie des motifs cités ci-dessus suffit pour comprendre la raison de la rétroactivité¹¹.

17. Nous proposons par conséquent à la Cour de répondre comme suit aux questions posées:

« L'examen des questions préjudicielles n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement (CEE) n° 744/87. »

11 — Des doutes ont été émis en l'espèce quant au point de savoir si la question de la rétroactivité du règlement modificatif avait été soumise au comité de gestion. La Commission ayant confirmé que la question a effectivement été soumise au comité de gestion, nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'approfondir ce point.