

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 1^{er} DÉCEMBRE 1970¹

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La demanderesse dans l'affaire au principal, une entreprise importatrice ayant son siège à Hambourg, a fait dédouaner, en janvier 1963, du maïs en provenance des États-Unis. Selon ses déclarations, il s'agissait d'une marchandise qui, au cours du transport, avait subi, par suite de l'humidité, une détérioration qui lui aurait fait perdre 25 % de sa valeur. Malgré cela, le bureau de douane compétent, se fondant sur le règlement n° 19 du Conseil, alors en vigueur, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1962, p. 933), a perçu le prélèvement conformément au taux indiqué dans le certificat d'importation, c'est-à-dire sans réduction.

L'entreprise importatrice considère que ce n'est pas justifié et qu'il est nécessaire, au contraire, de réduire le prélèvement en fonction de la perte de valeur. Pour cette raison, après une réclamation demeurée infructueuse, elle a porté l'affaire jusque devant le Bundesfinanzhof. Au cours de la procédure, elle a soutenu que, s'il est vrai que, selon le règlement n° 19, les différences de qualité des marchandises importées ne peuvent entrer en ligne de compte pour le calcul du prélèvement, toutefois, il s'agit de l'espèce de *vices de conditionnement* qu'il convient d'apprécier différemment. A cet égard, dit-elle, le règlement n° 19 ne contient aucune réglementation, notamment il ne prescrit pas qu'il est exclu de prendre ces particularités en considération. En réalité, il y a ici, à son avis, une lacune du régime des prélèvements, d'où la nécessité de le compléter en ce sens qu'en cas de vices

de conditionnement d'une marchandise importée, seul un prélèvement réduit est exigible. Si cette interprétation ne pouvait être retenue, mais s'il fallait au contraire, sur la base du règlement n° 19, estimer nécessaire de percevoir l'intégralité du prélèvement sur les marchandises détériorées au cours du transport, la validité du régime des prélèvements serait ainsi mise en cause pour violation du principe de l'égalité de l'imposition et du principe de proportionnalité et pour inobservation de l'interdiction de prélever des droits spécifiques, interdiction qui pouvait être déduite de l'article 12 du traité CEE.

Devant ces questions, le Bundesfinanzhof, par ordonnance du 4 juin 1970, a sursis à statuer et, conformément à l'article 177, a soumis les questions suivantes à la Cour de justice, afin qu'elle statue à titre préjudiciel :

- 1) Le règlement n° 19 du Conseil de la Communauté économique européenne portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, du 4 avril 1962, doit-il être interprété en ce sens qu'il y a lieu de percevoir sur du maïs qui a subi au cours du transport une détérioration par l'humidité avant d'être importé et perdu ainsi de sa valeur, le même prélèvement que sur du maïs n'ayant pas subi de détérioration?
- 2) Dans l'affirmative, le règlement en question est-il applicable dans ces conditions?
- 3) En cas de réponse négative à la question 1 ou 2 :
 - a) un prélèvement peut-il être perçu sur du maïs qui a subi une détérioration par l'humidité avant d'être importé?

1 — Traduit de l'allemand.

- b) en cas de réponse affirmative à la question 3, a :
selon quels critères doit-il être déterminé?

Sur la base des observations écrites présentées par la demanderesse au principal, le gouvernement néerlandais et la Commission des Communautés européennes et compte tenu des déclarations orales faites par la demanderesse et la Commission, nous allons maintenant nous prononcer sur ces questions.

1 — Sur la première question

Les termes dans lesquels la question a été formulée par le Bundesfinanzhof nous obligent à examiner tout d'abord si le règlement n° 19 doit être interprété en ce sens que le même prélèvement est applicable au maïs détérioré au cours du transport et au maïs qui n'a pas subi de détérioration. Selon la Commission, il faut répondre affirmativement à cette question. En revanche, la demanderesse estime que le règlement n° 19 ne prescrit pas d'appliquer un traitement identique. Enfin, le gouvernement néerlandais soutient que, sur la seule base du règlement n° 19 et des règlements d'application communautaires, il est impossible de répondre à la question de savoir quel est le prélèvement applicable au maïs endommagé au cours du transport. Pour étudier la question ainsi soulevée, nous pouvons certainement partir de l'idée que, selon le règlement n° 19, un système de prélèvement forfaitaire est applicable en principe. La Commission l'a énergiquement souligné et a fait à ce sujet un exposé détaillé. Le but du système était de garantir le niveau des prix obtenu pour la production nationale, en relevant au niveau communautaire, au moyen de taxes, le prix des marchandises importées de pays tiers, donc le prix mondial. Deux grandeurs de référence sont importantes pour cette opération. D'une part — en ce qui concerne le marché intérieur — le prix dit de seuil qui, à la frontière,

correspond au prix indicatif de base, c'est-à-dire au prix de vente qu'on cherche à obtenir, pour le produit considéré, sur le marché de la zone la plus déficitaire, et d'autre part — pour ce qui est des importations — le prix CAF. Chaque année, l'État importateur a fixé le prix de seuil pour chaque catégorie de produit figurant dans le règlement n° 19 et pour une qualité standard déterminée (marchandise saine et marchande). La Commission a chaque fois déterminé le prix CAF. Elle a dû prendre en considération les possibilités d'achat les plus favorables sur le marché mondial pendant une période de référence déterminée, et cela, pour une « fair average quality », l'offre étant ensuite transformée en qualité standard communautaire, par application de coefficients déterminés. Le calcul de la différence entre les deux valeurs donne le prélèvement, tandis qu'il n'est pas tenu compte du prix de revient de chaque lot importé.

Tout cela, la demanderesse, elle aussi, le reconnaît, en particulier le fait que les différences de qualité sont sans importance. Elle estime toutefois que le système n'exclut pas de prendre en considération les différences résultant des vices de conditionnement d'une marchandise (qui ne peuvent pas être comparées aux différences de qualité). Elle se fonde en l'occurrence sur le fait que les valeurs déterminantes sont calculées en tenant compte d'une marchandise saine et marchande. Seule une telle marchandise devrait donc être prise en considération (ce qui apparaîtrait clairement dans le cadre du régime des restitutions). En outre, la demanderesse fait état de différenciations diverses, de plus en plus subtiles, à l'intérieur des organisations communes de marchés et elle invoque enfin la jurisprudence allemande relative aux anciennes organisations nationales des marchés, selon laquelle également les vices de conditionnement d'une marchandise importaient.

Toutefois, il est facile de montrer que tous ces arguments ne peuvent pas

étayer la thèse de la demanderesse, que nous avons exposée au début. Il en est ainsi certainement pour la référence au régime des restitutions. Il peut être laissé de côté sans plus, parce que les intérêts en jeu ne sont manifestement pas les mêmes que dans le cas de l'importation. Il n'est donc pas permis de conclure que tout ce qui s'applique à la restitution doit également s'appliquer au prélèvement.

Quant au fait que les organisations de marchés ne considèrent que les céréales saines et marchandes, il ne faut pas oublier que ce n'est le cas que pour le calcul des valeurs de références déterminantes. Il n'est toutefois pas possible d'en conclure à la nécessité de transposer à la marchandise effectivement importée des exigences de qualité correspondantes, et cela, surtout, parce que l'article 10 du règlement n° 19 parle seulement de produits, sans y ajouter d'épithète. Étant donné sa réglementation très détaillée, il est difficilement concevable que les auteurs de ce règlement aient voulu qu'il ne s'applique qu'à des marchandises saines tout en laissant une lacune pour la marchandise de moindre qualité.

Lorsque la demanderesse fait en outre état de la différenciation considérable qui existe en fait dans l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, on peut lui objecter qu'il s'agit essentiellement (nous laissons de côté le cas du retard de l'importation par suite de la force majeure) d'une différenciation selon les *produits* ou selon la composition des produits ou selon des considérations aussi générales que celles de la date de l'importation. Les mesures d'adaptation mentionnées par la demanderesse (concernant les prélèvements, les coefficients d'équivalence applicables au calcul des prix du marché mondial et certaines primes de dénaturation) sont, elles aussi, de caractère général, c'est-à-dire qu'elles se rapportent aux produits. En revanche, il est manifeste que les vices de conditionnement de la marchandise importée ne jouent en général aucun rôle dans la différenciation. Si

telles sont les déductions que l'on peut tirer de la réglementation, il est difficile d'admettre étant donné précisément son caractère très détaillé, qu'une interprétation objective impose de faire une différenciation là où les auteurs du règlement n'en ont pas parlé expressément. Au reste, l'interprétation proposée par la Commission est corroborée non seulement par les travaux préparatoires au sujet du règlement n° 19 (il semble que les auteurs du règlement aient vu le problème des céréales détériorées au cours du transport mais qu'ils aient renoncé à élaborer une réglementation spécifique), mais aussi par le règlement de la Commission n° 61 fixant les standards de qualité pour les céréales ainsi que les coefficients d'équivalence entre ces standards et les standards de qualité fixés pour les prix indicatifs nationaux (JO 1962, p. 1671). Lorsque, pour le maïs, l'article 5 de ce règlement cite certains critères de composition, il est bien permis d'en conclure que les questions de vices de conditionnement n'ont pas été oubliées, mais que les auteurs n'ont entendu leur donner qu'une importance limitée, très précise.

Enfin, la référence à la jurisprudence nationale relative aux organisations nationales de marchés, autrefois en vigueur, et au fait que, selon cette jurisprudence, la détérioration d'un produit jouait un rôle dans la différenciation, est naturellement sans valeur en l'espèce. Comme la Commission l'a relevé avec raison, une telle référence ne pourrait être de quelque utilité que si les structures des organisations de marchés avaient été identiques. Toutefois, ce n'est manifestement pas le cas, étant donné la fonction antérieurement conférée à l'office d'importation et de stockage, qui agissait comme un mécanisme de régulation des prix et de fixation des contingents.

Nous parvenons donc, avec la Commission, à la conclusion que l'article 10 du règlement n° 19, bien qu'il ne mentionne pas les vices de conditionnement de la marchandise, prescrit la perception d'un seul et même taux de prélèvement pour

le maïs importé, sans égard à sa qualité ni à son conditionnement; il n'est donc pas possible de parler d'une lacune ni de la possibilité de parvenir, grâce à l'interprétation, à une application nuancée.

Cela montre également, soit dit en passant, le caractère insoutenable du point de vue exposé par le gouvernement néerlandais, selon lequel les États membres disposent, en ce qui concerne le problème qui nous intéresse actuellement, d'un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire qu'ils sont compétents pour adopter des normes d'application complémentaires, plus exactement : ils peuvent diminuer les prélèvements ou renoncer à leur perception, selon la nature des marchandises importées. Comme nous l'avons déjà dit, le système du règlement n° 19 a uniquement prévu la fixation par les États membres, une fois par an, du prix de seuil (que, du reste, ils ne peuvent pas modifier à leur gré). En outre, le règlement de la Commission n° 67 déterminant les critères de modification des prélèvements perçus sur les céréales, les farines, les gruaux et les semoules (JO 1962, p. 1860) laisse aux États membres une certaine marge à l'intérieur de laquelle ils peuvent décider que les fluctuations des prix CAF n'affectent pas le montant des prélèvements. En revanche, nous ne trouvons pas d'autres libertés réservées aux États membres, et à notre avis, il ne peut en être question pour la seule raison qu'elles seraient incompatibles avec l'idée fondamentale de l'uniformité du régime des prélèvements. A cet égard, la Commission a rappelé avec raison le principe que vous avez évoqué dans votre arrêt rendu dans l'affaire n° 74-69 (Recueil, volume XVI, p. 451) relative au pouvoir tarifaire de la Communauté et selon lequel les mesures d'application prises par l'État ne peuvent pas avoir pour effet de modifier la portée des organisations communautaires de marchés et, partant, ne peuvent certes pas non plus affecter l'application uniforme du régime des prélèvements. La jurisprudence relative à cette question établit notamment que l'article 23,

paragraphe 1, du règlement n° 19 ne permet pas de tels effets, mais que son objectif est uniquement de charger les États membres d'éliminer les entraves qui, en vertu de la législation nationale, pourraient s'opposer à l'application uniforme des règles des organisations de marché, application qui doit leur garantir la même portée.

Or, si, contrairement à l'opinion du gouvernement néerlandais, des dispositions nationales d'exécution ne peuvent pas prévoir, elles non plus, de dérogations aux taux des prélèvements communautaires, en fonction des vices de conditionnement des marchandises importées, la seule possibilité qui reste, en fait, est de répondre affirmativement à la première question posée par le Bundesfinanzhof.

2 — Sur la seconde question

A supposer que la première question soit résolue dans le sens que nous proposons, il faut encore aborder la seconde question qui se pose, selon la juridiction qui vous a saisis, c'est-à-dire celle de savoir si le fait que le règlement n° 19 n'a pas prévu de régime spécial pour les marchandises détériorées au cours du transport mais au contraire la perception du même taux de prélèvement que pour les marchandises non avariées, justifie des réserves quant à sa validité. La Commission le nie résolument; en revanche, la demanderesse au principal, se référant aux principes déjà exposés devant le Bundesfinanzhof, demande qu'une réponse affirmative soit donnée à cette question.

Les termes dans lesquels la question est posée montrent clairement qu'il ne s'agit pas de la validité du système forfaitaire du prélèvement en tant que tel. Comme la Commission l'a déclaré avec raison, aucune objection ne peut être élevée à cet égard notamment contre la non-différenciation du taux de prélèvement en fonction de la qualité des marchandises achetées et du prix de revient. Il est certain que nous pouvons approu-

ver sans plus les arguments que la Commission a présentés à ce sujet. C'est ainsi qu'il faut rappeler les avantages que comporte la fixation uniforme et directe des valeurs déterminantes, par la Commission, alors qu'une différenciation en fonction des données de chaque cas particulier, qui requiert une marge d'appréciation des autorités administratives nationales, pourrait aboutir à des erreurs, à des fraudes et notamment à des pratiques administratives divergentes. Nous devons tenir compte également des développements de la Commission au sujet de la neutralité du système forfaitaire à l'égard de la concurrence, des incidences de ce système sur la situation des prix sur le marché intérieur et du fait que l'importation de produits meilleur marché pourrait perturber la structure communautaire des prix. En outre, nous pouvons affirmer qu'en général, le commerce d'importations n'est pas affecté, car, au moment de l'achat, les importateurs peuvent s'orienter en fonction des particularités du système qu'ils connaissent et en particulier en fonction des critères de qualité, ce qui, au cas où les importations de bonne qualité prédominent, peut très bien avoir un effet secondaire utile pour l'organisation des marchés et la formation des prix sur ces marchés. Comme nous l'avons dit, tout cela est sans aucun doute exact, mais il est évident que cela ne permet pas en soi de dire si l'absence de dispositions spéciales pour le cas où des céréales saines ont été achetées et ont subi, au cours du transport, donc d'une manière imprévisible, une détérioration entraînant une diminution considérable de leur valeur, se justifie.

Dans son mémoire, le gouvernement néerlandais a montré quels pouvaient être, dans ces cas, les effets du système du prélèvement uniforme, normal; il est d'ailleurs facile de les imaginer. Il se produit un relèvement du prix des marchandises importées à un niveau supérieur à celui qui est en vigueur pour des marchandises similaires (détériorées) de provenance nationale, car le montant

du prélèvement est établi sur la base de marchandises saines et marchandes. Par suite de cette charge, la vente peut, selon les cas, se transformer en une opération fortement déficitaire ou, si le prélèvement est plus élevé que la valeur résiduaire de la marchandise endommagée, l'importation peut même devenir impossible. Le montant du prélèvement exercerait donc un effet prohibitif. Ces conséquences ne peuvent pas être exclues, bien qu'en général il existe une assurance de transport. En effet, selon les usages du commerce, il n'existe manifestement qu'une assurance pour les dommages subis au cours d'un transport, c'est-à-dire pour la perte de valeur qui doit être appréciée en fonction du prix du marché mondial. Elle ne procure toutefois qu'une compensation qui souvent — comme le montre le calcul cité en exemple par la demanderesse — ne garantit pas une vente sans perte en cas d'application des taux de prélèvement normaux. Seule une assurance spéciale, c'est-à-dire une assurance couvrant le risque de devoir verser des taxes qui, comparées à la valeur de la marchandise détériorée, doivent être considérées comme excessives, garantirait une compensation plus importante. Toutefois, il est évident que ces assurances ne sont pas usuelles dans le commerce et que pour cette raison des primes correspondantes plus élevées ne sont pas prises en considération lors du calcul du prix CAF. Indépendamment de cela, il est difficile de dire que les autres mesures mentionnées par la Commission, comme la reconnaissance d'un dommage considérable parmi les cas de force majeure et la possibilité d'annuler ou de proroger la licence, seraient toujours suffisantes. Il est certain que de telles mesures délient de l'obligation d'importer ou d'importer immédiatement, mais elles ne constituent une aide pour l'importateur de la marchandise détériorée que si les montants de prélèvement sont diminués et permettent l'importation ultérieure à des conditions raisonnables ou si la marchandise peut être utilisée à d'autres fins sans qu'il en résulte des dépenses

considérables et si cette utilisation peut être considérée comme raisonnable économiquement. Or, il est évident que tel ne peut pas toujours être le cas.

Ainsi il est certes indéniable (la Commission, elle non plus, ne le nie pas), que, dans certains cas, il peut réellement paraître approprié de ne pas soumettre des marchandises avariées au prélèvement intégral. A défaut d'une réglementation en ce sens (comme celle qui est, semble-t-il, actuellement à l'étude), il est alors tentant de parler d'une lacune grave du règlement fondamental, lacune qui pourrait mettre en cause sa validité, c'est-à-dire exclure dans de pareils cas l'applicabilité du taux général de prélèvement.

Examinons, à la lumière notamment des arguments fournis par la demanderesse, si cette appréciation est exacte dans le cas qui nous intéresse actuellement. Nous commencerons par examiner l'article 12 du traité CEE auquel elle renvoie et le principe de l'illégalité des droits spécifiques qu'elle veut en déduire, parce que c'est manifestement cet argument qui offre le moins de difficultés. En réalité, nous pouvons affirmer sans plus avec la Commission que la référence à l'article 12 du traité CEE (dont il n'a du reste plus été question au cours des explications orales de la demanderesse) est sans valeur en l'espèce. En effet, cet article a uniquement pour objet d'imposer aux *États membres* une obligation de standstill en ce qui concerne les échanges intracommunautaires : il ne renferme donc aucun impératif adressé aux institutions communautaires. En outre, il interdit non pas purement et simplement la perception de droits spécifiques, mais seulement, d'une manière très générale, la réintroduction de droits de douane et de taxes d'effet équivalent.

En revanche, la référence faite par la demanderesse au principe de la justice fiscale et son affirmation que la perception du prélèvement forfaitaire sur des marchandises détériorées au cours du transport viole le principe de la proportionnalité, étant donné l'objectif pour-

suivi au moyen du système du prélèvement, sont susceptibles d'avoir plus de poids. En ce qui concerne le premier principe, la Commission concède, elle aussi, que l'importateur de marchandises détériorées au cours du transport doit supporter, par rapport à la valeur de celles-ci, une charge plus élevée que l'importateur de marchandises non avariées. En réalité, il semble qu'il y ait là une discrimination, si on ne limite pas la comparaison à la situation des importateurs de marchandises avariées, mais si — ce qui seul est exact — on envisage la charge grevant les importations normales. A cet égard, la remarque selon laquelle les différences qualitatives n'entrent pas non plus en ligne de compte, lors du calcul du prélèvement, ne peut certainement pas être déterminante, car l'élément important, c'est que, dans ce cas, le négociant, au moment de l'achat, a agi en connaissance de cause, alors que l'importateur de marchandises endommagées lors du transport est victime d'un événement imprévu.

Au sujet du principe de proportionnalité, la demanderesse invoque l'article 40 du traité CEE, base juridique des organisations communautaires des marchés, et spécialement la formule « toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39 ». Seule une réglementation répondant à cette formule pourrait légitimement faire l'objet d'une organisation commune des marchés. Certes, dans nos conclusions dans l'affaire 73-69 (Recueil, XVI-1970 p. 485), nous avons laissé de côté la question de savoir s'il est possible de déduire le principe de proportionnalité de l'article 40 du traité CEE ou si la formule mentionnée n'est pas plutôt destinée à postuler la liberté du Conseil dans l'aménagement des organisations de marchés. Toutefois, il n'est pas douteux, bien entendu, que la grande marge d'appréciation dont le Conseil dispose, en fait, dans la législation des organisations de marchés n'est pas sans limites, mais qu'elle est liée au but immanent à cette législation et qu'en

conséquence il doit être permis de contrôler si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire repose sur des considérations objectives. Si nous effectuons ce contrôle en tenant compte des articles 39 et 40 du traité CEE, il semble possible en l'espèce d'arriver rapidement à une conclusion. Le but de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales est de garantir par des réglementations de prix un niveau de vie convenable à la population agricole et de stabiliser les marchés. Pour protéger les prix à l'intérieur de la Communauté, on procède à un alignement, en élevant les prix des marchandises importées au niveau du marché intérieur. Mais, comme la demanderesse le relève avec raison, ce but ne couvre sans doute pas la perception de prélèvements sur des céréales détériorées au cours du transport, prélèvements dont l'unique but est d'atteindre le niveau des prix pratiqués pour des céréales saines. Nous pourrions donc parler effectivement d'un usage du pouvoir discrétionnaire non conforme à la volonté du législateur.

Cependant, les considérations ci-dessus ne suffisent pas à prouver de façon définitive l'illégalité du système de prélèvement, car, pour adopter une réglementation sur la base du pouvoir discrétionnaire, il faut tenir compte de toutes sortes de considérations (qui doivent aussi être examinées comparativement) et finalement la validité ne peut être mise en doute que si elle ne se justifie sous aucun point de vue objectivement soutenable. Nous pourrions envisager ici l'idée que la structure des prix en droit communautaire peut être également perturbée par l'importation de céréales à bas prix (ce que permet la généralisation du prélèvement sans égard aux différences de qualité, ainsi que nous l'avons vu). Mais, à vrai dire, dans le présent contexte, nous devons tout de suite rejeter cette idée et cela, pour la simple raison que, par rapport à l'ensemble du marché, les marchandises détériorées au cours du transport ne revêtent pas une importance telle qu'il serait possible de parler d'une menace

pour le marché. En outre, le système de prélèvements contesté pourrait se justifier pour les raisons suivantes : des dérogations éventuelles exigeraient un système compliqué; il faudrait tenir compte d'un grand nombre de questions de détail selon les données de chaque cas (par exemple, les coûts de revient réels, la nature du dommage, la possibilité d'obtenir un dédommagement de tiers, etc.); enfin, des considérations d'opportunité entreraient en jeu, ce qui ferait apparaître, non seulement la nécessité de contrôles dispendieux, mais encore le danger de politiques administratives divergentes. Si nous la comprenons bien, la Commission attache surtout de l'importance à ces considérations et personne, certes, ne voudra nier qu'elle les a présentées d'une manière convaincante. Cependant, nous doutons réellement qu'il soit possible de justifier de cette manière le système critiqué. Nous devons tout d'abord nous demander si, en fait, tous les aspects dont la Commission a fait état doivent être pris en considération ou s'il ne suffirait pas, eu égard aux dommages subis au cours du transport, d'une réglementation générale qui, selon la demanderesse, pourrait, au même titre que la perception généralisée du prélèvement, bénéficier de la présomption de l'équité. En ce qui concerne les difficultés administratives, qui existent sans aucun doute, nous pouvons renvoyer aux questions correspondantes posées par la législation des droits *ad valorem* (qui, comme le gouvernement néerlandais l'a remarqué, joue un rôle dans certaines organisations de marchés, à côté des prélèvements). Bien que, par leurs fonctions, les prélèvements diffèrent des droits *ad valorem*, cette référence est certainement justifiée, et cela, compte tenu de nouveau de l'idée que des marchandises détériorées au cours du transport ne devraient pas constituer, en raison de leur importance relativement restreinte, un véritable danger pour le marché. Au reste, il faudrait dire aussi que certains désavantages, tels que ceux qui pourraient résulter pour l'organisation com-

mune des marchés de pratiques administratives divergentes, sont moins importants qu'une charge excessive et injuste sur les importations. En revanche, rappeler aux importateurs la possibilité d'une assurance plus large couvrant également un tel risque signifierait, non seulement recommander un moyen tout à fait inhabituel de diminuer les risques, mais encore vouloir justifier un système de taxes, illégal en soi, motif pris de ce que ses conséquences désavantageuses peuvent être répercutées conformément au droit civil, ce qui, comme la demanderesse le souligne, ne serait pas approprié mais montrerait que l'administration a exercé son pouvoir d'appréciation discrétionnaire sans tenir compte de considérations objectives. Enfin, il faut également écarter ici l'idée que les cas de dommages subis au cours du transport sont si rares et d'une importance si minime (par leur ampleur et leur valeur) qu'il est possible d'y faire face sans plus dans le cadre général d'une opération commerciale et que le fait que le législateur n'ait pas incluí, dès le début, cette éventualité dans une matière très nouvelle et très compliquée ne doit pas être considéré comme une erreur d'appréciation. La demanderesse a énergiquement réfuté cette idée en disant qu'il ne s'agit nullement de bagatelles de faible importance et que le fait que de tels litiges sont devenus plus rares s'explique uniquement par la pratique des autorités néerlandaises qui, dérogeant au droit communautaire, diminuent les prélèvements en cas de dommages survenus en cours de transport ou même renoncent à les percevoir. En réalité, la Commission n'a pas réussi, comme elle en avait le devoir — dans la mesure du possible — à infirmer cet argument d'une manière plausible. En dépit de la légalité de principe du système général de prélèvements, nous parvenons donc à cette conclusion que le règlement n° 19 révèle une lacune qui n'est couverte ni par l'objectif poursuivi ni par d'autres considérations, dans la mesure où il ne prévoit pas une réglementation spéciale pour les cas parti-

culiers de dommages graves et imprévisibles survenus en cours de transport, mais prescrit la perception du prélèvement normal sans égard à la valeur des marchandises. Il faut répondre en ce sens à la seconde question et constater que l'article 10 du règlement n° 19 est partiellement inapplicable.

3 — Sur la troisième question

Dans ces conditions, la question se pose encore de savoir si un prélèvement était dû pour le maïs détérioré au cours du transport et, dans l'affirmative, comment il devait être calculé.

A cet égard, la première partie de la question n'offre pas de difficultés. Toutes les parties dans cette affaire sont en effet d'avis qu'il ne pouvait être question d'une exemption complète du prélèvement. Au reste, l'impossibilité d'envisager cette solution paraît évidente, étant donné la nécessité d'assurer une protection également contre les marchandises avariées. Examinons donc comment il convient de procéder.

Il faut écarter la thèse défendue par le gouvernement néerlandais, selon laquelle les réglementations nationales sont de nature à combler la lacune existante. Nous avons déjà dit précédemment tout ce qui était nécessaire, au sujet notamment de la nécessité d'appliquer des réglementations d'une manière uniforme dans toute la Communauté. Il est tout aussi impossible de songer à réserver la solution au législateur communautaire (en invoquant son pouvoir discrétionnaire), car il semble impossible d'espérer, à bref délai, une solution complète et tenant compte également d'autres aspects.

La seule possibilité, mentionnée également par le gouvernement néerlandais, est donc d'adopter les règles en vigueur pour les droits *ad valorem*, c'est-à-dire de réduire le prélèvement en fonction de la perte de valeur, lorsqu'une marchandise subit un dommage grave au cours du transport. En fait, aucun motif impératif ne s'oppose à l'application de cette méthode aussi longtemps qu'une

réglementation spécifique fait défaut. A notre avis, il n'y a pas lieu de craindre des divergences considérables dans la pratique administrative. Si toutefois elles venaient à se dessiner, cela donnerait certainement à la Commission, qui

en aurait connaissance, l'occasion d'élaborer rapidement une réglementation communautaire précise.

Ainsi avons-nous la réponse à la troisième question, qui ne nécessite pas un examen plus poussé.

4 — Résumé

En conclusion, il y a lieu de répondre comme suit aux questions posées par le Bundesfinanzhof :

- 1) Il résulte du règlement n° 19 qu'un seul taux de prélèvement est applicable aux importations de maïs en provenance de pays tiers et, partant, qu'aucune réduction n'est prévue pour les cas où, en raison de l'humidité, la marchandise a subi une perte de valeur pendant le transport.
- 2) Le fait que le règlement n° 19 n'a pas prévu une réduction du prélèvement pour les cas indiqués sous 1) doit être considéré comme une lacune grave, affectant sa validité, étant donné les buts poursuivis par ce règlement et étant donné le principe de l'égalité devant l'impôt. Le système normal de prélèvements n'est donc pas applicable à ces cas particuliers.
- 3) Les importations, en provenance de pays tiers, de maïs détérioré par l'humidité en cours de transport ne sont pas exemptes du prélèvement. Le prélèvement doit être réduit, selon les principes en vigueur pour les droits ad valorem, en fonction de la perte de valeur, si celle-ci est importante.