Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par les deux ordonnances du 11 août 1983, dit pour droit:

L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 5, paragraphe 3, lettre b), du règlement n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977.

Galmot Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 juin 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président de la troisième chambre

Y. Galmot

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 30 MAI 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La législation communautaire applicable

L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait, établie par le règlement n° 804/68 du Conseil (JO L 148, 1968, p. 13), prévoit un régime d'aide au lait écrémé, fabriqué dans la Communauté, qui est utilisé pour l'alimentation des animaux. Les règles générales relatives à l'octroi de cette aide sont fixées dans le règlement n° 986/68 du Conseil (JO L 169, 1968, p. 4). Le lait écrémé, qui est visé ici, est utilisé tradi-

1 — Traduit du néerlandais.

tionnellement pour l'alimentation de jeunes veaux. Afin de favoriser l'utilisation de lait écrémé également pour l'alimentation d'autres animaux, en particulier de porcs, le règlement n° 876/77 (JO L 106, 1977, p. 24) a institué une aide spéciale pour le lait écrémé destiné à d'autres animaux que les jeunes veaux. Les modalités d'application de cette aide spéciale ont été fixées dans le règlement n° 2793/77 de la Commission (JO, L 321, 1977, p. 30). Ce règlement comprend entre autres des dispositions visant à prévenir que ce lait écrémé bénéficiant d'une aide plus importante soit utilisé pour l'alimentation de veaux, risque qui existe spécialement dans le cas d'exploitations mixtes.

L'article 3 du règlement précité stipule que l'aide spéciale est octroyée seulement à une laiterie qui procède à une dénaturation selon des procédés déterminés et qui applique, pour la livraison à l'éleveur, des prix maximaux déterminés. En outre, cette aide s'applique seulement aux quantités de lait écrémé qui sont couvertes par un engagement pris par l'éleveur et à propos duquel l'article 4 contient un certain nombre de prescriptions. C'est ainsi que le lait écrémé doit être utilisé exclusivement pour l'alimentation animale dans la propre exploitation de l'éleveur et, s'il s'agit d'une exploitation spécialisée, l'éleveur ne doit pas en principe détenir de jeunes veaux. Lors de la demande de paiement de l'aide spéciale, la laiterie doit, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, accompagner cette demande d'une déclaration

«attestant que la laiterie:

...

b) renonce à l'aide spéciale ou la remboursera, selon le cas, intégralement ou partiellement à l'autorité compétente au cas où il serait constaté que l'éleveur n'aurait pas respecté l'un des engagements visés à l'article 4».

C'est cette obligation de remboursement qui est à l'origine de la question préjudicielle posée en l'occurrence par le Verwaltungsgericht.

2. La question préjudicielle

Les demanderesses, qui sont deux laiteries, ont été invitées par le «Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft» à rembourser des aides versées au titre de la livraison de lait écrémé qui n'avait pas été utilisé par divers éleveurs en conformité avec le règlement. Les recours formés par ces laiteries ont amené le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le Main à vous poser la question suivante:

«L'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement (CEE) n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977, relatif aux modalités d'application d'une aide spéciale pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux à l'exclusion des jeunes veaux (JO L 321 du 16. 12. 1977, p. 30 et suiv.), est-il valide dans la mesure où la laiterie doit assumer des engagements qui ont été pris par l'éleveur et dont elle n'est pas à même de surveiller le respect?»

D'après l'exposé des motifs concernant la question, la juridiction nationale doute en particulier de la validité de la disposition en cause pour violation de certains principes généraux du droit de la responsabilité. D'une manière plus générale, le juge a quo se demande en outre si la disposition litigieuse peut résister à un examen au regard du principe de proportionnalité.

3. La relation entre la laiterie et l'éleveur

La violation de ce que le juge national appelle des principes généraux du droit de la responsabilité découle, selon ce juge, de deux entraves inhérentes au

système du règlement n° 2793/77. En premier lieu, le Verwaltungsgericht estime qu'il y a obligation de contracter pour la laiterie si l'éleveur entend obtenir l'aide spéciale. En deuxième lieu, la laiterie ne pourrait pas faire stipuler à son profit, dans le cadre de sa relation contractuelle avec l'éleveur, des possibilités de contrôle et d'autres sûretés, étant donné qu'une telle clause équivaudrait à une extension des conditions légales de l'aide.

L'obligation de contracter qui s'impose à la laiterie dans le cas de cette mesure d'aide découle, d'après le Verwaltungsgericht, du but du règlement n° 2793/77. Tout éleveur qui veut donner du lait écrémé à son cheptel (à l'exception des jeunes veaux) doit pouvoir bénéficier de ladite aide, sans que l'octroi de celle-ci dépende du bon vouloir de la laiterie.

Cette conception est toutefois inexacte. D'après l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 2793/77, l'aide spéciale au lait écrémé visé à l'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 986/68 est octroyée uniquement à une laiterie et non pas à l'éleveur. L'éleveur lui-même a seulement droit à une aide lorsqu'il utilise comme aliment pour animaux dans sa propre exploitation du lait écrémé fabriqué par lui (article 2, paragraphe 1, sous b, du règlement n° 986/68), lequel cas ne se présente pas ici. L'octroi de l'aide visée en premier lieu s'effectue dans des conditions telles que la laiterie soit en mesure, et aussi tenue, de vendre du lait écrémé à un prix tel que ce produit devienne concurrentiel pour l'éleveur par rapport à d'autres aliments pour animaux. Rien dans le règlement n° 2793/77 n'indique que la laiterie serait obligée de dénaturer le lait écrémé acheté ou fabriqué par elle, puis de le livrer à l'éleveur pour être utilisé comme aliment pour animaux. La laiterie a toujours la possibilité de sécher le lait écrémé acheté ou fabriqué par elle, pour en faire du lait écrémé en poudre, puis de livrer celui-ci à l'organisme d'intervention ou de le vendre en bénéficiant des aides prévues pour le lait écrémé en poudre. D'après les déclarations du «Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft», on agit d'ailleurs ainsi dans la pratique, même si cela se produit dans une mesure limitée. La laiterie est donc libre de passer contrat ou non avec les éleveurs. Son choix peut être influencé par l'existence d'une aide, ce qui est du reste le but des règlements concernés, afin de réduire ainsi la situation excédentaire dans ce secteur et de contribuer de cette manière au bon fonctionnement de l'organisation de marché. Nous ajouterons encore que la liberté de la laiterie sous l'empire du règlement n° 2793/77 est plus grande que sous l'empire du règlement antérieur n° 1089/77 (JO L 131, 1977, p. 34), en vertu duquel un contrat de livraison devait être passé entre les laiteries et l'éleveur. La modification du règlement n° 986/68 par le règlement n° 2624/77 du Conseil (JO L 306, 1977, p. 4) a supprimé cette condition, en motivant précisément ce changement par l'opportunité de permettre aux laiteries de s'adapter plus aisément à des circonstances modifiées.

Comme l'aide est octroyée non pas à l'éleveur mais à la laiterie, l'assertion du Verwaltungsgericht selon laquelle le fait pour la laiterie de stipuler des possibilités de contrôle et des sûretés équivaudrait à une extension des conditions de l'aide fixées dans le règlement est également incorrecte. La relation entre la laiterie et l'éleveur relève uniquement du droit

privé et, lorsqu'une telle relation existe, le règlement prévoit à son égard un certain nombre de conditions afin d'assurer que le régime d'aide ne manque pas son but. Rien dans le règlement n° 2793/77 n'empêche la laiterie de stipuler, à côté de ces exigences minimales, des conditions relatives au contrôle chez l'éleveur et à d'autres sûretés. Suivant les déclarations du «Bundesamt» précité, cela se pratique du reste. En particulier, il s'agit du droit pour la laiterie d'inspecter les installations de l'éleveur, de consulter les livres et de recueillir des informations. De plus, l'éleveur est tenu de payer les montants que la laiterie doit rembourser. D'après la pratique, des mesures plus spécifiques en la matière peuvent être convenues par contrat, comme par exemple le dépôt d'une garantie bancaire.

L'affirmation du Verwaltungsgericht selon laquelle l'obligation de contracter et l'impossibilité de stipuler la constitution de sûretés contractuelles ont pour effet que la laiterie ne peut pas se protéger contre un comportement fautif de l'éleveur ou contre les conséquences financières d'un tel comportement est donc inexacte, ce qui prive aussi de fondement l'argument de cette juridiction consistant à dire qu'entre les présentes affaires jointes et les affaires qui ont abouti à vos arrêts 99 et 100/76 (Recueil 1977, p. 861) et 77/81 (Recueil 1982, p. 681) il existe une différence fondamentale.

4. La responsabilité de la laiterie

Le doute plus général que le Verwaltungsgericht éprouve au sujet de la validité du règlement n° 2793/77 procède surtout, d'après l'exposé des motifs, de l'opinion de cette juridiction selon laquelle le régime d'aide litigieux ne représente pas une contrepartie fournie par l'autorité sous la forme d'un avantage pour la laiterie. Cette situation pourrait susciter des doutes, notamment sous l'angle du principe de proportionnalité.

Le point de vue selon lequel la laiterie ne fait que transmettre l'aide spéciale à l'éleveur est toutefois erroné. Comme la Commission l'a montré dans son mémoire, la dénaturation de lait écrémé et sa vente à des fins d'alimentation des animaux permettent à la laiterie d'obtenir un net avantage par rapport à la production de lait écrémé en poudre à partir de lait écrémé et sa livraison à l'organisme d'intervention. Ce stimulant a d'ailleurs été prévu sciemment afin de freiner l'intervention croissante en faveur de lait écrémé en poudre. Les considérants du règlement n° 876/77 du Conseil (JO L 106, 1977, p. 24), qui a ajouté au règlement n° 986/68 le présent régime d'aide du lait écrémé, sont tout à fait clairs à cet égard. Il ne peut donc pas être parlé d'une violation du principe de proportionnalité parce que la laiterie n'obtiendrait pas un avantage par l'effet du règlement n° 2793/77. Nous ajouterons encore qu'à supposer même que ce régime d'aide soit tel que la laiterie n'en tire pas un avantage direct, ce ne serait pas un motif en soi pour admettre l'existence d'une violation du principe de proportionnalité. Pour atteindre les objectifs définis à l'article 39 du traité, les organisations communes de marché peuvent imposer aux opérateurs économiques les charges et obligations qui sont nécessaires (article 40, paragraphe 3, première phrase). Il n'est pas exigé qu'il existe en contrepartie un avantage direct, mais il faut que ces interventions s'effec-

tuent d'une manière qui constitute pour l'opérateur économique une charge la moins lourde possible. Ce dernier jouit en effet d'un avantage indirect en ce que ces charges et obligations servent à assurer le bon fonctionnement de l'organisation de marché. Dans de nombreux arrêts, parmi lesquels nous citerons en particulier votre arrêt dans l'affaire 11/70 (Recueil 1970, p. 1125), la légalité de pareilles interventions a été appréciée sous l'angle du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne la question de savoir s'il est conforme au principe de proportionnalité que la laiterie est responsable, à l'égard des autorités chargées de l'exécution, de l'utilisation du lait écrémé dénaturé d'une manière non conforme à la réglementation, nous vous rappellerons spécialement votre arrêt, déjà cité tout à l'heure, rendu dans l'affaire 77/81. Vous y avez déclaré (au point 28 des motifs) que ce qui compte pour le versement d'une prime est sa cause. Si cette cause n'existe pas, c'est-à-dire s'il y a, comme en l'espèce, non-respect des engagements visés à l'article 4 du règlement n° 2793/77, l'article 5, paragraphe 3, sous b), prescrit que l'aide versée doit être réclamée de celui qui l'a reçue ou bien qu'elle n'est pas payée. Comme l'aide a été octroyée à la laiterie, c'est cette dernière qui est obligée de la rembourser ou d'y renoncer. Une telle construction a expressément été qualifiée par la Cour d'adéquate et de nécessaire pour atteindre le but visé. Comme nous l'avons déjà montré précédemment, la laiterie a effectivement, sous ce rapport, des possibilités de se protéger contre un comportement fautif de l'éleveur.

5. Résumé

Comme les circonstances alléguées par le Verwaltungsgericht, à savoir que, dans le système du règlement n° 2793/77, la laiterie serait soumise à une obligation de contracter et ne serait pas en mesure de se faire octroyer des garanties contractuelles la protégeant contre un comportement fautif des éleveurs, ne sont pas applicables, nous concluons qu'il n'est pas apparu de faits ni de circonstances susceptibles de mettre en doute la validité de l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977.