ARRÊT DE LA COUR
DU 12 NOVEMBRE 1969 [1]

Erich Stauder contre ville d'Ulm — Sozialamt (demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht Stuttgart)

Affaire 29-69

Sommaire

1. *Actes d'une institution — Décision adressée à tous les États membres — Interprétation — Critères — Prise en considération des différentes versions linguistiques de l'acte en question*
   (Traité C.E.E., art. 189)
2. *Droit communautaire — Principes généraux — Droits fondamentaux de la personne y inclus — Respect assuré par la Cour*

1. Lorsqu'une décision unique est adressée à tous les États membres, la nécessité d'une application et, dès lors, d'une interprétation uniformes exclut que ce texte soit considéré isolément dans une de ses versions, mais exige qu'il soit interprété en fonction tant de la volonté réelle de son auteur que du but poursuivi par ce dernier, à la lumière notamment des versions établies dans toutes les langues.

2. La disposition litigieuse ne révèle aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect.

Dans l'affaire 29-69

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité C.E.E., par le Verwaltungsgericht de Stuttgart et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction

entre

ERICH STAUDER, 79 Ulm, Marienweg 15,

demandeur,

et

LA VILLE D'ULM — SOZIALAMT,

défenderesse,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur la question suivante :

« Peut-on considérer comme compatible avec les principes généraux du droit communautaire en vigueur le fait que la décision de la Commission des Communautés européennes du 12 février 1969 (69/71/C.E.E.) lie la cession de beurre à prix réduit aux bénéficiaires de certains régimes d'assistance sociale à la divulgation du nom du bénéficiaire aux vendeurs? »,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner, W. Strauß, A. Trabucchi et J. Mertens de Wilmars (rapporteur), juges, K. Roemer, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits et procédure

Attendu que la décision de la Commission du 12 février 1969, relative aux mesures permettant à certaines catégories de consommateurs d'acheter du beurre à prix réduit (J.O. 1969 n° L 52/9) autorise les États membres à mettre du beurre à prix réduit à la disposition de certaines catégories de consommateurs bénéficiaires d'une assistance sociale et dont le revenu ne permet pas la consommation de beurre au prix normal;

que l'article 4 de cette décision stipule dans sa version allemande :

« die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen damit — ... — die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen *auf ihren Namen ausgestellten Gutschein* erhalten können »;

que la version française stipule que le beurre ne peut être obtenu que contre un « *bon individualisé* », que la version néerlandaise précise qu'il ne peut être obtenu qu'en échange d'un « *op naam gestelde bon* », que la version italienne enfin dit qu'il ne peut être obtenu qu'en échange d'un « *buono individualizzato* »;

que la république fédérale d'Allemagne a fait usage de cette autorisation, que des cartes ont été délivrées conformément aux « Richtlinien für die Abgabe verbilligter Butter an Empfänger bestimmter sozialer Hilfen » du 11 mars 1969 (Bundesanzeiger Nr. 52 du 15 mars 1969, p. 3); que ces cartes se composent de bons détachables d'une souche qui doit, pour être valide, porter le nom et l'adresse du bénéficiaire;

que selon le chapitre V de ces mêmes directives, le commerçant détaillant ne peut accepter, lors de la vente de beurre à prix réduit, que les bons encore attachés à la souche, sur laquelle doit figurer, entre autres le nom du bénéficiaire;

attendu que le requérant, en tant que bénéficiaire de l'aide sociale aux vic-

times de guerre a le droit d'acheter du beurre à prix réduit; qu'il considère toutefois qu'il est illégal de subordonner l'achat de ce beurre à l'obligation de faire figurer sur la souche, dont question ci-dessus, le *nom* du bénéficiaire;
que pour ces raisons il a :

1) Introduit, par lettre du 22 avril 1969, un recours constitutionnel auprès du Bundesverfassungsgericht pour violation, entre autres, des articles 1 et 3 de la loi fondamentale de la république fédérale d'Allemagne;

2) Intenté par lettre du 22 mai 1969, une action devant le Verwaltungsgericht de Stuttgart contre la ville d'Ulm en demandant que soit prise une mesure provisoire supprimant cette exigence;

que le 18 juin 1969, le Verwaltungsgericht de Stuttgart a rendu l'ordonnance de renvoi comportant la question dont la Cour est saisie;
que le 9 août 1969, soit après le dépôt de l'ordonnance de renvoi, paraissait au Journal Officiel des Communautés européennes, une décision de la Commission du 29 juillet 1969 (69/244/CEE, J.O. n° L 200, p. 29) qui stipulait dans son article 2 :

1. Les termes « auf ihren Namen ausgestellten » figurant à l'article 4, deuxième tiret, du texte allemand de la décision (du 12 février 1969) sont remplacés, avec effet au 17 février 1969, par le terme « individualisierten »;

2. Les termes « op naam gestelde » figurant à l'article 4, deuxième tiret, du texte néerlandais de la décision précitée sont remplacés, avec effet au 17 février 1969, par le terme « geïndividualiseerde »;

attendu que selon le jugement de saisine, si l'on s'en tient à la lettre de l'article 4 de la décision du 12 février 1969, il est impossible d'éviter la divulgation du nom du bénéficiaire aux commerçants qui, normalement, n'interviennent pas dans l'assistance aux économiquement faibles; que le Verwaltungsgericht doute que cette obligation soit conforme au droit, qu'il l'estime en tous cas contraire à la conception allemande de l'assistance sociale et au système allemand de la protection des droits fondamentaux qui doivent en partie tout au moins être également garantis par les organes communautaires sous l'aspect d'une protection émanant des dispositions d'un droit communautaire d'un rang supérieur;
attendu que l'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 26 juin 1969;
que la Commission des Communautés européennes a déposé des observations écrites, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice;
que la Commission des Communautés européennes a été entendue en ses observations orales à l'audience du 14 octobre 1969;
que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 octobre 1969;

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

Attendu que seule la Commission a présenté des observations qui se résument comme suit :

A — Quant à la recevabilité

La Commission estime que sous la forme d'une question d'interprétation, le Verwaltungsgericht a posé une question relative à la validité de la décision du 12 février 1969. Ceci ressortirait à la fois du texte de la question posée, où il est question de compatibilité avec le droit communautaire, et des motifs de l'ordonnance de renvoi qui traitent de la licéité et de la validité de l'obligation d'indiquer le nom.

La question relative à la compatibilité avec les principes généraux du droit communautaire ne ferait qu'indiquer la raison pour laquelle la disposition relative à l'indication du nom pourrait être nulle.
Même si elle a été inadéquatement formulée la recevabilité de la question ne fait, estime la Commission, aucun doute.

B — Quant à la validité de l'article 4 de la décision du 12 février 1969

La Commission conteste en *ordre principal* que la décision litigieuse lie la vente de beurre à prix réduit à la divulgation aux vendeurs du nom du bénéficiaire.
Elle allègue que bien que le libellé des textes allemand et néerlandais comporte cette indication, à la différence des textes français et italien qui ne mentionnent que l'exigence de bons individualisés, la disposition de l'article 4, deuxième tiret ne peut avoir qu'une seule signification dans les quatre décisions ainsi qu'il serait prouvé par la nature unitaire de l'acte sur le plan matériel, le but poursuivi et la genèse de la décision.
La version à préférer serait la version française, compte tenu de la genèse de la décision. En effet, le Comité de gestion avait expressément, lors de sa réunion du 29 janvier 1969, décidé de modifier dans la proposition de décision faite par la Commission, la clause que les bénéficiaires ne pourraient recevoir de beurre qu'en échange d'un bon individualisé « *détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur* ». Ces derniers mots furent supprimés dans le projet approuvé par le Comité de gestion. Lors de la rédaction définitive des textes on a omis de rectifier l'article 4 de la version néerlandaise et de la version allemande.
En outre, si la Commission avait voulu s'écarter du texte approuvé par le Comité de gestion, elle aurait dû, conformément à l'article 30, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68, communiquer ce fait au Conseil, ce qu'elle n'a pas fait.

En toute hypothèse la Commission, pour écarter tout doute, a rectifié expressément les versions allemande et néerlandaise de l'article 4 deuxième tiret par l'article 2 de sa décision du 29 juillet 1969 avec effet au 17 février 1969 (J.O. 1969, n° L 200/29).
La Commission conclut que la décision du 12 février 1969 n'a jamais lié l'autorisation d'acheter du beurre à prix réduit à la présentation d'un bon mentionnant nominativement le bénéficiaire. L'objection du tribunal de Stuttgart n'étant dirigée que contre l'obligation d'indiquer le nom, la question du tribunal est donc sans objet.

En ordre subsidiaire, pour le cas où la Cour jugerait nécessaire de répondre à la question de savoir si le fait d'exiger la présentation d'un bon au nom du bénéficiaire est contraire au droit communautaire, la Commission fait les observations suivantes :

1. La question posée a trait à la compatibilité de la mesure incriminée avec les principes généraux du *droit communautaire* en vigueur.
Elle ne pouvait, en effet, concerner que ce droit, car les institutions communautaires ne sont liées que par lui et la Cour de justice ne peut examiner les réglementations arrêtées par lesdites institutions qu'au regard de ce seul droit.
La protection garantie par les droits fondamentaux est en ce qui concerne le droit communautaire, assurée par diverses dispositions du traité tels les articles 7 et 40, paragraphe 3, droit écrit qui est complété à son tour, par le droit communautaire non écrit tiré des principes généraux du droit des États membres.

2. En ce qui concerne le droit *écrit*, seule entrerait en ligne de compte l'interdiction de toute discrimination formulée de façon générale par l'article 7 et de façon spéciale par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa du traité C.E.E., selon lequel une organi-

sation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.
Mais en l'occurrence, il n'y aurait pas de discrimination, car si les personnes habilitées à acheter du beurre à prix réduit, ne sont pas traitées de la même manière que celles qui achètent du beurre au prix normal, il n'en est pas moins vrai que ces deux catégories de personnes se trouvent dans une situation objectivement différente (cf. Arrêt du 17 juillet 1963, gouvernement de la République Italienne c/Commission de la C.E.E., affaire 13-63, Recueil, IX-1963, p. 384).
Par ailleurs, l'article 40, paragraphe 3, ne serait pas applicable pendant la période transitoire.
En ce qui concerne l'article 7 du traité C.E.E., celui-ci s'effacerait devant l'interdiction plus précise de l'article 40; il ne serait d'ailleurs pas possible d'y faire appel en l'absence de discrimination et en tout cas en l'absence de discrimination exercée en raison de la nationalité.

3. En ce qui concerne le droit communautaire non écrit, la Commission observe qu'au regard du droit constitutionnel allemand, la constitutionnalité matérielle de l'obligation de révéler son identité, ne pourrait être mise en doute qu'au regard du principe de la *proportionnalité* du moyen à l'objet, qui découle du principe de l'État fondé sur le droit.
La jurisprudence de la Cour de justice a, à plusieurs reprises, fait application de ce principe au sujet de certains aspects des actes des institutions communautaires sans toutefois constater qu'il s'applique à l'ensemble de l'activité des Communautés et en particulier aux actes normatifs du Conseil et de la Commission;
En tout état de cause, cette règle n'a pas été violée en l'espèce.
En effet, la vente de beurre à prix réduit a essentiellement pour objet de diminuer les stocks de beurre en vendant à des consommateurs dont le revenu ne permet pas la consommation de beurre au prix normal.
Il ne s'agit donc nullement d'une mesure d'assistance sociale et il fallait empêcher que des personnes à revenus élevés consomment ce beurre ou que les bénéficiaires tirent profit de l'avantage consenti en achetant d'autres marchandises; dans ces deux cas, l'augmentation de la consommation — but économique de la mesure — n'eût pas été réalisée.
La meilleure méthode — inapplicable à cause du coût — eût été que les autorités des États membres vendent elles-mêmes ce beurre. A défaut de cette méthode, il fallait vendre par le commerce. Pour permettre un contrôle de l'utilisation régulière lors de l'achat, il s'avéra nécessaire de marquer chaque bon (en les numérotant p.e.) de telle façon qu'on puisse déterminer à qui le beurre avait été délivré.
L'indication du nom sur le bon permet ainsi de connaître plus facilement le bénéficiaire. Elle constitue, en outre, en enlevant tout anonymat au bon, un frein psychologique à un emploi abusif. Le moyen était donc adéquat, compte tenu des objectifs poursuivis.
En outre, il ne pourrait y avoir de violation du principe de la proportionnalité, du fait que la décision du 12 février 1969 ne prévoit aucun inconvénient juridique atteignant *nécessairement* l'intéressé. La réduction de prix constitue un avantage auquel le bénéficiaire peut renoncer. Il n'y a donc pas de véritable « *empiétement* » sur ses droits au sens classique du terme.
Enfin, la reconnaissance du principe de la proportionnalité ne devrait pas avoir pour effet de substituer le pouvoir d'appréciation judiciaire au pouvoir d'appréciation de l'institution compétente pour arrêter l'acte attaqué. Pour admettre la violation du principe, il faudrait que la détermination du moyen adéquat pour atteindre l'objectif poursuivi ne soit en aucun cas justifiée, quels que soient les critères objectifs retenus, ce qui en l'occurrence n'est pas le cas.

La Commission propose dès lors en ordre principal de répondre dans les termes suivants :

L'examen de la question soumise à la Cour par le tribunal administratif de Stuttgart n'a fait apparaître aucun motif de conclure à la nullité de la décision de la Commission du 12 février 1969, en ce qu'elle fait dépendre « l'achat de beurre à prix réduit de la présentation d'un bon individualisé »

et en ordre subsidiaire de répondre négativement à la question posée.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 18 juin 1969, parvenue au greffe de la Cour le 26 juin 1969, le Verwaltungsgericht de Stuttgart a posé, en vertu de l'article 177 du traité C.E.E., la question de savoir si peut être considéré comme compatible avec les principes généraux du droit communautaire en vigueur, le fait que l'article 4 de la décision de la Commission des Communautés européennes 69/71 C.E.E. du 12 février 1969 lie la cession de beurre à prix réduit aux bénéficiaires de certains régimes d'assistance sociale à la divulgation du nom du bénéficiaire au vendeur;

2 attendu que la décision précitée, adressée à tous les États membres, autorise lesdits États, en vue de favoriser l'écoulement des quantités de beurre excédentaires sur le marché commun, à mettre à la disposition de certaines catégories de consommateurs, bénéficiaires d'une assistance sociale, du beurre à un prix inférieur au prix normal;
que cette autorisation est assortie de certaines modalités destinées, entre autres, à assurer que le produit ainsi mis sur le marché ne sera pas détourné de sa destination;
qu'à cet effet, l'article 4 de la décision 69/71 stipule dans deux de ses versions, dont la version allemande, que les États doivent prendre toutes mesures pour que les bénéficiaires ne puissent acheter le produit en question que sur présentation d'un « bon mentionnant leur nom », cependant que dans les autres versions il est seulement question de la production d'un « bon individualisé » permettant ainsi l'application de moyens de contrôle autres qu'une désignation nominative du bénéficiaire;
qu'il y a donc lieu de préciser d'abord la portée exacte de la disposition litigieuse;

3 attendu que, lorsqu'une décision unique est adressée à tous les États membres, la nécessité d'une application et dès lors d'une interprétation uniformes exclut que ce texte soit considéré isolément dans une de ses versions, mais

exige qu'il soit interprété en fonction, tant de la volonté réelle de son auteur que du but poursuivi par ce dernier, à la lumière notamment des versions établies dans toutes les langues;

4 que dans un cas comme celui de l'espèce, l'interprétation la moins contraignante doit prévaloir, si elle suffit à assurer les objectifs que se propose la décision dont s'agit;
qu'on ne saurait en outre admettre que les auteurs de la décision aient voulu, dans certains pays membres, imposer des obligations plus strictes que dans d'autres;

5 que cette interprétation est d'ailleurs confirmée par la déclaration de la Commission, selon laquelle une modification destinée à faire disparaître l'exigence d'un bon nominatif, a été proposée par le comité de gestion auquel le projet de décision 69/71 avait été soumis pour avis et qu'il ressort du dernier considérant de cette décision que la Commission avait entendu se rallier à la modification proposée;

6 qu'il s'ensuit que la disposition litigieuse doit être interprétée comme n'imposant pas — sans toutefois l'interdire — l'identification nominative des bénéficiaires;
que la Commission a pu ainsi publier, le 29 juillet 1969, une décision rectificative dans ce sens;
que chacun des États membres est dès lors en mesure de choisir parmi diverses méthodes d'individualisation;

7 qu'ainsi interprétée, la disposition litigieuse ne révèle aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect;

Sur les dépens

8 Attendu que les frais exposés par la Commission des C.E., qui a soumis ses observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;
que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Verwaltungsgericht de Stuttgart et que la décision sur les dépens appartient dès lors à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
la Commission des Communautés européennes entendue en ses observations orales;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 7, 40 et 177;
vu le règlement n° 804/68 CEE du Conseil du 27 juin 1968;
vu les décisions de la Commission des Communautés européennes n° 69/71 du 12 février 1969 et n° 69/244 du 29 juillet 1969;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne et notamment son article 20;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht de Stuttgart, conformément à l'ordonnance rendue par cette juridiction le 18 juin 1969, dit pour droit :

1) **L'article 4, deuxième tiret, de la décision 69/71/CEE du 12 février 1969, qui a fait l'objet d'une rectification par décision 69/244/CEE, doit être interprété comme imposant seulement l'individualisation des bénéficiaires des mesures y prévues, sans pour autant imposer ou interdire leur identification nominative à des fins de contrôle;**

2) **L'examen de la question dont le Verwaltungsgericht de Stuttgart a saisi la Cour ne révèle aucun élément de nature à affecter la validité de la disposition dont s'agit.**

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 12 novembre 1969.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 12 novembre 1969.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt