CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE, PRÉSENTÉES LE 15 DÉCEMBRE 1971

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Nous pensons qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement, avant d'aborder les questions particulières que pose cette affaire, le système communautaire applicable à la dénaturation du sucre.

C'est un système très compliqué résultant de nombreux textes parfois obscurs.

A travers ce « maquis », on peut cependant dégager un certain nombre de données :

1. L'organisation commune du marché du sucre oblige les organismes d'intervention nationaux à acquérir, au prix d'intervention communautaire, toutes les quantités de sucre qui leur sont présentées.

2. Pour résorber les surplus que cette obligation peut créer, les autorités communautaires ont prévu deux systèmes :

— une aide à l'exportation à destination des pays tiers par la voie de l'octroi de « restitutions »,

— un mécanisme destiné à favoriser la dénaturation du sucre, notamment en transformant du sucre propre à la consommation humaine pour en tirer des produits destinés à l'alimentation des animaux.

3. Ce dernier système comprend de nombreuses modalités.

La seule qui nous intéresse en l'espèce est celle dite de l'adjudication.

Les autorités communautaires autorisent, par un certain nombre d'actes complexes, les organismes nationaux d'intervention à procéder, pour certaines quantités de sucre et sous certaines conditions, à des adjudications pour dénaturation.

Il s'agit en réalité d'une vente à des professionnels par un organisme étatique d'intervention de quantités de sucre destinées à la dénaturation, vente pour laquelle, dans le schéma primitif du système, la concurrence entre les acheteurs éventuels pouvait porter sur deux éléments :

— le prix d'achat tout d'abord, étant entendu que de ce point de vue l'offre retenue était celle du « plus-disant », c'est-à-dire de celui qui offrait le prix le plus haut ;

— la prime de dénaturation par ailleurs, étant entendu que de ce point de vue l'offre retenue était celle du « moins-disant », c'est-à-dire de celui qui réclamait la prime la plus faible.

Enfin, quel que soit le système adopté, l'adjudicataire a le droit de faire effectuer la dénaturation dans un État autre que celui où l'organisme d'intervention qui procède à la vente a son siège.

Pour diverses raisons, qu'il serait trop long de chercher à approfondir, ce mécanisme primitif s'est peu à peu modifié sur deux points.

a) Alors que le système initial impliquait seulement la fixation communautaire d'un prix d'offre minimal, l'évolution a abouti à la fixation à l'avance du prix de vente par les autorités communautaires et ainsi le facteur « prix » a été éliminé de la concurrence que le mécanisme de l'adjudication était destiné à assurer.

b) Cette concurrence ne joue plus en fait que sur le montant de la prime de dénaturation, mais dans des conditions différentes selon les cas.

Dans certains cas, le maximum du montant de la prime est fixé par les autorités communautaires avant l'adjudication.

Dans d'autres cas, ce maximum est, d'après les textes, réputé fixé après l'adjudication en fonction des offres et de la situation du marché, système qui, en réalité, revient à dire que les autorités communautaires ont le droit d'accepter ou de refuser la prime de dénaturation

résultant de la soumission retenue par l'organisme d'intervention national, en prenant notamment en compte le résultat des adjudications pratiquées dans d'autres pays.

C'est une adjudication de ce dernier type qui est à l'origine du litige dont a été saisi le College van Beroep voor het Bedrijfsleven et pour laquelle il vous a consultés.

L'organisme allemand d'intervention avait été autorisé par les autorités communautaires à vendre du sucre blanc pour être dénaturé et servir ensuite à l'alimentation des animaux.

Le prix de vente avait été fixé à l'avance par un règlement de la Commission n° 820/70 à 21,73 unités de compte par 100 kg.

Le maximum de la prime de dénaturation n'avait pas été fixé à l'avance.

La firme Westzucker présenta diverses soumissions portant sur un total de 3 000 tonnes et pour lesquelles elle se déclarait prête à accepter des primes de dénaturation dont elle indiquait le montant exprimé en Deutsche Mark.

Elle faisait connaître en outre que, si son offre était retenue, la dénaturation aurait lieu, non en république fédérale d'Allemagne, mais dans le royaume des Pays-Bas.

Cette firme fut celle qui proposa lors de l'adjudication la prime la moins élevée.

Tel fut le cas également en ce qui concerne la firme Dietz pour un autre lot portant sur 25 000 tonnes.

Les autorités communautaires intervinrent alors pour fixer le maximum de la prime de dénaturation, c'est-à-dire en réalité pour approuver l'opération telle qu'elle résultait des opérations d'adjudication.

Elles fixèrent en effet le maximum de la prime au montant résultant des propositions faites par les firmes les « moins-disantes » et qui, en conséquence, furent déclarées adjudicataires.

La dénaturation du sucre ayant eu lieu en Hollande, les firmes intéressées saisirent l'organisme d'intervention néerlandais d'une demande tendant à la délivrance du titre établissant leurs droits à la prime de dénaturation.

L'organisme néerlandais fit droit à cette demande mais il détermina le montant de la prime en unités de compte en indiquant entre parenthèses le montant en florins calculé d'après le taux fixe de conversion entre monnaie nationale et unité de compte résultant du règlement n° 129.

Cette façon de procéder mécontenta vivement les firmes intéressées.

Compte tenu des fluctuations du marché des changes à cette époque, ces firmes avaient en effet intérêt à voir le montant de la prime fixé au montant en Deutsche Mark indiqué dans leur offre de soumission et à voir ladite prime payée en Deutsche Mark.

En revendant ces marks sur le marché libre des changes, elles auraient en effet obtenu plus de florins que dans le système adopté par l'organisme néerlandais, ce qui aurait été pour elles un avantage, notamment pour le règlement des sommes qu'elles pouvaient devoir aux entreprises néerlandaises qui avaient procédé à la dénaturation du sucre.

Les firmes intéressées contestèrent donc la décision de l'organisme néerlandais d'intervention, d'abord auprès de cet organisme lui-même, puis ensuite auprès du College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Saisie de ce litige, cette juridiction vous a posé les six questions que vous avez sous les yeux.

Comme l'a fort bien vu la Commission, les questions posées par la juridiction néerlandaise se rattachent en réalité à trois problèmes susceptibles de se poser en cas de dénaturation dans un État autre que l'État où a eu lieu l'adjudication.

Nous vous proposerons de les examiner dans l'ordre suivant :

1) Quel est l'État qui doit payer la prime de dénaturation ?

2) Dans quelle monnaie cet État doit-il exprimer le montant de cette prime ?

3) Quel est le taux de conversion qu'il doit retenir pour déterminer le montant de cette prime ?

I

La solution du premier de ces problèmes nous paraît résulter du texte même des règlements communautaires applicables.

Le règlement n° 1987/69 de la Commission laissait, il est vrai, planer un certain doute sur la question puisque son article 9 se bornait à prévoir que l'État membre où a lieu la dénaturation « délivre le titre de prime » et l'on pouvait dès lors se demander, comme l'ont fait les juges néerlandais, qui devait régler la dette dont le titre établissait l'existence, et même se demander si le créancier n'avait pas en quelque sorte le choix du débiteur auquel il déciderait de s'adresser.

Mais pour la période qui nous intéresse, l'ambiguïté nous paraît entièrement dissipée par l'article 6 du règlement n° 2049/69 du Conseil « établissant les règles générales relatives à la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale ».

Cet article 6 pose un principe et une possibilité d'exception.

Le principe : « la prime de dénaturation *est accordée* par l'État membre sur le territoire duquel la dénaturation a lieu ».

L'exception : pendant la campagne sucrière 1969-1970, la prime de dénaturation peut être accordée par l'État membre adjudicateur, même si la dénaturation a lieu sur le territoire d'un autre État membre.

Comme le fait remarquer la Commission, en s'appuyant notamment sur les motifs du règlement, cette dernière disposition ouvre une faculté, non aux agents économiques, mais aux États.

La république fédérale d'Allemagne n'ayant pas cru devoir user de cette faculté, c'est donc uniquement le principe posé par le premier alinéa de l'article 6 qui est applicable en l'espèce.

L'expression « la prime est accordée » implique-t-elle à la fois la délivrance du titre et le paiement ?

Certes, on peut se le demander, comme le fait la Commission. Nous sommes, pour notre part, résolument en faveur d'une réponse affirmative pour les trois raisons suivantes :

1. Le rapprochement des termes de cet article 6 du règlement n° 2049/69 et des textes réglementaires portant sur le même sujet nous paraît significatif. Tous les textes antérieurs ne parlaient que de « la délivrance du titre », ce qui ne réglait pas le problème du paiement.

Si le Conseil, qui connaissait cette situation, a employé un verbe ou une locution verbale au sens très large : la prime est « accordée », en allemand « gewährt », en italien « accordato », en néerlandais « toegekend », c'est à dessein et pour couvrir toutes les opérations allant de l'octroi du titre au paiement effectif.

2. Le dernier alinéa du paragraphe 2 de cet article 6 confirme d'ailleurs cette intention. On y lit en effet que, sauf le cas exceptionnel où l'État d'adjudication a entendu se réserver le paiement de la prime quel que soit l'État où a lieu la dénaturation, « le titre de prime de dénaturation n'est valable que pour une opération de dénaturation effectuée dans l'État membre qui le délivre ».

Il s'ensuit nécessairement que c'est à ce seul État membre que peut être réclamé le paiement de la prime puisque, si elle était réclamée à un autre État membre, celui-ci serait en droit de soutenir que le titre qui lui est présenté n'est pas valable.

3. Ajoutons enfin que le paragraphe 3 de ce même article 6 du règlement n° 2049/69 a prévu, en plus de la caution d'adjudication versée à l'État d'adjudication, une « caution de dénaturation » qui est versée à l'État chargé de la délivrance du titre de prime de dénaturation, c'est-à-dire, sauf dans le cas exceptionnel visé au dernier alinéa du paragraphe 2, à l'État où a lieu la dénaturation.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de répondre aux questions n^{os} 2 et 3 posées par la juridiction néerlandaise de la manière suivante :

« Sauf dans le cas où l'État membre dans lequel l'adjudication a eu lieu a usé de la faculté qui lui était ouverte pour la campagne sucrière 1969-1970 par l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 6 du règlement n° 2049/69, la délivrance du titre de prime de dénaturation et le paiement de cette prime incombent, en vertu de l'alinéa 1 de la disposition précitée, à

l'État membre sur le territoire duquel la dénaturation a eu lieu ».

Cette réponse, si vous l'adoptez, ne règle certes pas toutes les questions que posent le deuxième et le troisième problèmes que nous mentionnions tout à l'heure, mais elle oriente cependant le débat que soulèvent lesdites questions.

II

Le second problème est celui que soulève la première des questions posées par la juridiction néerlandaise : l'État membre où a eu lieu la dénaturation est-il tenu d'exprimer la prime de dénaturation exclusivement dans la monnaie de l'État de soumission et d'adjudication ?
La juridiction néerlandaise s'est visiblement interrogée à cet égard sur la compatibilité avec les règles communautaires d'une réglementation néerlandaise invoquée et qui prévoit l'expression du montant de la prime en florins.
La difficulté vient ici d'une certaine ambiguïté dans les règles communautaires relatives à l'adjudication.
Alors qu'en effet dans les avis d'adjudication le prix du sucre et le montant de la caution d'adjudication sont exprimés en unités de compte, et accessoirement en Deutsche Mark, il est en revanche expressément prévu que le montant de la prime est exprimé en monnaie nationale.
Cette disposition ne présente aucun inconvénient lorsque la dénaturation a lieu dans l'État d'adjudication.
Elle risque au contraire de soulever des difficultés lorsque, d'une part, la dénaturation a lieu dans un autre État, d'autre part, les taux de change commerciaux s'éloignent sensiblement des parités retenues par les autorités communautaires pour les opérations sur les marchés agricoles.
A vrai dire, ces difficultés auraient dû être réglées sur le plan de la réglementation, alors que la pratique a été plutôt fluctuante.

En effet, les avis d'adjudication prévoient :

— tantôt l'indication de la prime uniquement en monnaie nationale,
— tantôt l'indication de la prime uniquement en unités de compte (seul système qui lève toutes les difficultés),
— tantôt, comme dans le cas d'espèce, l'indication de la prime en monnaie nationale mais avec le rappel, par une note, de la parité de cette monnaie avec l'unité de compte.

C'est de cette situation que les firmes requérantes au principal tirent leur principal argument.
Puisque nous avons soumissionné en marks, c'est dans cette monnaie qu'il y a lieu de fixer notre créance et même d'ailleurs, ajoutent-elles, de la payer.
Nous pensons pour notre part que cette argumentation doit être écartée pour les trois raisons suivantes :

1) Si le soumissionnaire n'a l'obligation d'indiquer le montant de la prime qu'en monnaie nationale, tout l'ensemble du système implique nécessairement que cette offre, libellée en monnaie nationale pour des raisons de commodité, n'est en fait que l'expression dans cette monnaie d'une valeur en unités de compte calculée d'après un taux de conversion fixe.
C'est là la raison essentielle de la note dont sont assorties les dispositions de l'avis d'adjudication relatives à la formulation des offres en matière de primes de dénaturation.

2) En effet, tout le système de contrôle communautaire des adjudications ne peut fonctionner que si l'offre concernant le montant de la prime est réputée avoir été calculée de cette façon.
Lorsque le montant maximal de cette prime de dénaturation est fixé à l'avance, il est fixé, bien évidemment, en unités de compte.
Lorsqu'il est fixé au vu des résultats de l'adjudication, la décision implique une comparaison entre les offres de prime des « moins-disants » dans l'ensemble des pays de la Communauté, puisque le but de l'opération est d'assurer aux moindres frais des opérations intéressant l'équilibre du marché du sucre dans l'ensemble de la Communauté et non dans tel ou tel marché national.
Or, une telle comparaison ne peut évidemment se faire qu'en rapportant les

offres indiquées en monnaie nationale à l'unité de compte.
C'est d'ailleurs en unités de compte qu'ont été fixés les maxima pour les deux opérations en cause ; voir les décisions de la Commission des 20 mai, 3 juin et 10 juin 1970 (JO 10 juin 1970, n° L 126, p. 26; JO 16 juin 1970, n° 131, p. 19 ; JO 25 juin 1970, n° L 138, p. 22).

3) En permettant aux acheteurs de sucre destiné à la dénaturation de faire procéder à celle-ci dans un autre pays que celui de l'adjudication, possibilité bien contestable d'ailleurs à certains égards, les autorités communautaires ont voulu donner aux agents économiques une faculté destinée à faciliter leur action, mais elles n'ont certainement en rien voulu porter atteinte aux règles qui, jusqu'à la mise en place d'une union monétaire, continuent d'être appliquées.
Aucun règlement communautaire n'a jusqu'ici imposé aux État membres de définir leurs dettes, quelles qu'elles soient, dans une monnaie spécialement désignée, particulièrement dans une monnaie qui n'est pas leur monnaie nationale.
Les règles relatives au FEOGA sont assez significatives à cet égard puisqu'elles prévoient expressément que les organismes nationaux d'intervention sont tenus de déclarer au FEOGA le montant de ces interventions exprimé dans leur devise nationale, quelle que soit la monnaie dans laquelle ils ont été éventuellement amenés à effectuer le paiement des dépenses correspondant à ces interventions.
Dans ces conditions, le fait que l'offre de la prime de dénaturation ait été exprimée dans une devise nationale ne fait pas obstacle à ce que, lorsque la dénaturation a été effectuée dans un autre pays, l'organisme responsable de cet État membre exprime le montant de la prime en monnaie nationale.

Nous vous proposons donc de répondre à la question n° 1 de la juridiction néerlandaise que :
« L'État membre auquel incombe la délivrance du titre de prime de dénaturation et son paiement peut fixer le montant de cette prime et s'en acquitter dans sa monnaie nationale ».

III

Reste alors la dernière question, celle du taux de conversion applicable.
Les requérantes au principal soutiennent à cet égard :

1) que si, comme elles le prétendent à titre principal, le titre de prime devait être établi en marks, l'organisme néerlandais devait, s'il voulait payer en florins, appliquer le taux de change du jour, tel qu'il résultait des cotations sur le marché de bourse ;
2) à titre subsidiaire, que si le titre de prime pouvait être établi en florins, il faudrait en tout cas utiliser pour la conversion en florins du montant en marks résultant de l'adjudication le taux de change du jour sur le marché boursier et non le taux de conversion fixe retenu pour le fonctionnement des organisations de marché.

Les explications que nous avons données à propos du problème précédent nous dispensent de consacrer de nouveaux développements à l'argumentation développée à titre principal.
L'argumentation subsidiaire ne saurait non plus, selon nous, être retenue pour des raisons analogues, auxquelles nous nous bornerons à ajouter trois observations.
a) Si la méthode proposée par les requérantes au principal était retenue, elle pourrait aboutir et aboutirait en fait, dans la présente espèce, à permettre aux firmes intéressées de toucher une prime supérieure au maximum fixé en unités de compte par les autorités communautaires dont l'accord a été nécessaire à la réalisation de la vente par adjudication.
b) Cette méthode serait nettement contraire à la disposition contenue dans le règlement n° 129 (art. 2,1) qui dispose que « lorsque les opérations à effectuer (il s'agit d'opérations à effectuer en vertu de la réglementation agricole commune) exigent d'exprimer en une monnaie des sommes en une autre monnaie, le taux de change à appliquer est celui qui correspond à la parité déclarée au FMI », c'est-à-dire plus pratiquement à la parité fixe entre les monnaies des États membres telle qu'elle s'exprime, pour la poli-

tique agricole commune, par leurs rapports avec l'unité de compte.

c) L'application de ces dispositions n'est pas aussi défavorable ou inéquitable pour les firmes que l'on a cherché à vous le montrer.

En effet, elle les assure contre les variations de taux de change qui peuvent se produire sur les marchés financiers pendant la période séparant l'enlèvement de la marchandise du paiement de la prime de dénaturation.

Certes elle peut, et c'est le cas de l'espèce, les priver d'un bénéfice escompté compte tenu des tendances du marché des changes à une époque déterminée. Mais cela nous paraît fort peu regrettable du point de vue communautaire et ceci pour deux raisons :

1) une telle situation découragera des opérations aberrantes qui, si elles présentent un intérêt commercial, n'ont aucune justification du point de vue de l'organisation agricole considérée,
2) elle évitera notamment que puisse s'instaurer une sorte de « fraude légale ». Disons tout de suite que ce n'est absolument pas le cas de l'espèce.

Toutefois, si l'on admettait la thèse des sociétés requérantes, il n'y aurait aucun moyen d'empêcher une opération du type suivant :

Tenant compte des fluctuations entre mark et florin pendant la période considérée, une entreprise achète du sucre en Hollande puis, attirée par le cours élevé du mark, elle le présente à l'intervention en Allemagne.

Elle obtient ensuite en Allemagne une adjudication pour un même tonnage de sucre qu'elle fait dénaturer en Hollande et le second bénéfice de change qu'elle obtient lors du paiement de la prime lui permet de réamorcer l'opération.

Les sacrifices qu'acceptent les contribuables du marché commun pour financer le FEOGA ne sont vraiment pas consentis pour permettre de telles opérations.

Nous vous proposerons donc de répondre aux quatrième, cinquième et sixième questions posées par la juridiction néerlandaise de la manière suivante :

« L'État membre dans lequel a eu lieu la dénaturation, pour fixer dans sa monnaie nationale le montant de la prime de dénaturation, doit convertir le montant indiqué dans l'avis d'adjudication et exprimé dans la monnaie nationale de l'État où a eu lieu l'adjudication en appliquant le taux de change prévu par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 129 du 23 octobre 1962 ».

Nous concluons donc à ce que vous répondiez aux questions posées par la juridiction néerlandaise dans le sens des observations que nous avons présentées à l'occasion de l'examen de chacun de ces questions.