CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 30 JUIN 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le Verwaltungsgericht de Francfort sur le Main s'est adressé à la Cour, conformément à l'article 177 du traité de la CEE, pour savoir s'il est compatible avec le droit communautaire que la république fédérale d'Allemagne perçoive des redevances au titre des dépenses inhérentes au contrôle des marchandises pratiqué conformément à l'article 10 du règlement (CEE) n° 1725 de la Commission du 26 juillet 1979.

Les faits peuvent se résumer brièvement comme suit. Par acte du 30 mai 1980, l'Office fédéral de l'alimentation et de l'économie forestière à Francfort-sur-le Main a imposé la société Denkavit Futtermittel, productrice d'aliments à base de lait pour l'alimentation des veaux, à concurrence d'une somme de 329,90 DM, correspondant aux frais d'un contrôle effectué dans ses établissements, en vue de l'octroi d'une aide comunautaire. La société Denkavit, après avoir fait inutilement opposition contre cette mesure, a attaqué celle-ci devant le tribunal administratif local. Et ce dernier, par ordonnance du 8 juillet 1981, nous a posé la question préjudicielle que nous venons de définir.

Le cadre législatif est simple. Le principe des aides communautaires pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre produits dans la Communauté et utilisés pour l'alimentation des animaux a été défini à l'article 10, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 804 du 27 juin 1968. Les normes générales relatives à l'octroi de ces aides furent introduites par le règlement du Conseil n° 986 du 15 juillet 1968; en particulier, l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement a lié le versement de l'aide prévue pour le lait écrémé en poudre à la preuve de la dénaturation du produit ou de l'emploi de celui-ci pour la fabrication d'aliments composés; d'autre part, le paragraphe 3 du même article a confié aux États membres la tâche d'effectuer, par le truchement d'un organisme public, «le contrôle nécessaire en vue de garantir le respect des dispositions du paragraphe 2». Enfin, par le règlement n° 1725 du 26 juillet 1979, la Commission a établi les modalités d'octroi des aides dont il s'agit et à l'article 10 de cet acte il est spécifié la nature des mesures de contrôle confiés aux organismes compétents des États membres, en prescrivant entre autres (au paragraphe 2, lettre b) que les conditions de fabrication seraient contrôlées par l'examen des matières premières utilisées et le prélèvement d'échantillons et, en outre, par le contrôle des entrées et des sorties des produits et de la comptabilité.

Dans l'ordre juridique allemand, la procédure de contrôle a été réglée par le décret du 31 mai 1977, arrêté sur la base de la loi du 31 août 1972, portant mise en œuvre de l'organisation commune de marché. Le paragraphe 12 de ce décret a établi l'obligation du remboursement aux offices compétents des dépenses supportées par ceux-ci pour confectionner et expédier les échantillons, ainsi que pour le contrôle des marchandises.

2. La demande faisant l'objet de la présente affaire est formulée de manière

1 — Traduit de l'italien.

évidemment incorrecte, étant donné que la procédure instituée par l'article 177 du traité CEE n'est pas prévue aux fins de vérifier la compatibilité avec le droit communautaire du comportement d'un État membre déterminé. La Cour pourra toutefois, comme dans de nombreux cas précédents, déduire de cette formulation inexacte le problème réel d'interprétation d'intérêt général, qui consiste à établir si un État membre, dans le cadre de la mission de contrôle qui lui est confiée par l'article 10 du règlement de la Commission n° 1725/79, est ou non libre d'exiger de l'entreprise intéressée le remboursement des dépenses qu'il a engagées.

Cela étant précisé, il convient d'examiner en premier lieu si par le règlement n° 1725/79 précité, la Commission a défini les modalités d'octroi des aides de manière à exclure toute possibilité pour les États membres d'y ajouter des normes complémentaires ou d'exécution, en particulier pour ce qui regarde les contrôles.

La réglementation communautaire est indubitablement complète sur de nombreux points: les caractéristiques des produits pouvant bénéficier de l'aide (article 1 du règlement de la Commission, lu conjointement avec les articles 1 et 2 du règlement du Conseil n° 986 du 15 juillet 1968; la procédure de dénaturation (article 3 du règlement de la Commission déjà cité); la définition des aliments composés pour animaux (articles 4 et 5 du même règlement) et les modalités de livraison de ces aliments (articles 6 et 7); les conditions que doivent remplir les entreprises pour pourvoir bénéficier de l'aide (article 8) et la percevoir (article 9); l'objet et les critères techniques du contrôle confié aux États membres (article 10). Comme ce contrôle implique toutefois une activité des autorités administratives nationales, il est évident qu'il faut reconnaître à chaque État membre la faculté d'adopter les dispositions nécessaires pour régler les aspects formels et procéduraux de cette activité (bien entendu, sans se mettre pour autant en contradiction avec une règle communautaire quelle qu'elle soit).

L'ordonnance de renvoi signale toutefois un argument qui peut être déduit de l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1725/79, en vue de dénier aux États membres la liberté d'exiger des bénéficiaires des aides le remboursement des frais de contrôle. Cette norme, après avoir établi au premier alinéa une présomption d'inobservation des dispositions du règlement, prévoit au second alinéa que l'organisme de contrôle effectue à la demande de l'intéressé «une enquête spéciale dont les *frais sont à charge de ce dernier*», afin de prouver que l'inobservation a une portée moindre que celle qui est présumée. Selon l'entreprise Denkavit, le fait qu'il manque à l'article 10 du règlement une disposition équivalant à l'article 9, paragraphe 4, deuxième alinéa, déjà cité, aurait pour conséquence d'empêcher les États membres de mettre à charge des entreprises intéressées les frais relatifs aux opérations de contrôle normales.

L'agent de la Commission a objecté que ce raisonnement a contrario est seulement applicable si l'on estime qu'un élément d'une disposition à portée exceptionnelle (article 9, paragraphe 4) devrait également figurer dans la norme contenant la réglementation générale des

contrôles. Les règles exceptionnelles ne se prêtent en vérité ni à l'extension par analogie ni à la déduction d'arguments a contrario. Par conséquent, la circonstance que la Commission a jugé nécessaire d'établir textuellement, dans le cadre de l'article 9, paragraphe 4, que les frais de l'enquête spéciale y prévue doivent être supportés par l'entreprise qui la demande n'exclut nullement que chaque État membre, au niveau de la mise à exécution du système des contrôles prévus par l'article 10, est libre de répercuter sur les intéressés les frais y relatifs. Il ne faut pas déduire du silence du règlement sur ce point que celui-ci échappe au pouvoir discrétionnaire des États membres, ni que la Commission a voulu tacitement interdire aux États membres d'exiger le remboursement.

3. Voyons maintenant si le fait de mettre à charge des entreprises les charges relatives aux opérations obligatoires de contrôle est susceptible de porter atteinte au prix commun des produits en question et de compromettre ainsi la réalisation du but de l'aide que la juridiction a quo identifie à un rôle de garantie du prix indicatif. A cet égard, le tribunal de Francfort s'est référé à l'arrêt de notre Cour du 23 janvier 1975 dans l'affaire 31/74, Galli (Recueil 1975, p. 47; voir en particulier le point 15 du motif), qui déclare incompatible avec les règles d'une organisation commune de marché comportant une réglementation des prix «toute réglementation nationale produisant des distorsions dans le processus de formation des prix» dans le même secteur. Ce principe devrait s'appliquer à toute mesure nationale qui entrave, fût-ce indirectement, la formation des prix communs, comme ce serait le cas dans notre hypothèse, étant donné que le remboursement obligatoire des frais de contrôle finit par réduire le montant de l'aide dans une mesure égale au montant de ces frais.

Le juge du fond a exprimé des doutes en revanche au sujet de l'applicabilité à l'espèce du critère retenu par la Cour dans l'arrêt du 30 novembre 1978 relatif à l'affaire 31/78, Bussone/Ministère de l'agriculture et des forêts (Recueil 1978, p. 2429 et suiv.; voir en particulier les points 14 à 16 des motifs). Dans cet arrêt la Cour s'est occupée d'aspects déterminés de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs et, ayant constaté le silence de la réglementation communautaire au sujet du système de financement des frais inhérents au contrôle, elle a reconnu aux États membres la faculté de réclamer une redevance pour la délivrance des étiquettes, tout en mettant comme condition que cette faculté soit exercée de manière à ne pas compromettre les buts poursuivis par la réglementation communautaire.

Il nous semble que l'arrêt Bussone ne puisse effectivement pas être invoqué en l'espèce au sujet du point en discussion, étant donné la différence existant entre l'organisation du marché des œufs, laquelle ne prévoit pas une réglementation des prix, et l'organisation du marché du lait, qui comprend en revanche un système commun de prix. Mais nous estimons également injustifié de faire appel au principe énoncé dans l'arrêt Galli. En fait, cette décision — dont la portée a été précisée davantage et mieux circonscrite par les arrêts Tasca et SADAM rendus ultérieurement (Recueil 1976, p. 291 et p. 323) — avait trait à un type d'intervention publique se caractérisant par une action directe sur la formation

des prix, étant donné que toute proposition de modification par les plus grandes entreprises productrices et distributrices était «gelée» pour une période de 60 jours après la notification de la proposition aux autorités compétentes et qu'en outre on donnait à celles-ci la possibilité de faire opposition à la modification dans le délai précité.

Dans notre cas, en revanche, le fait de mettre les frais de contrôle à la charge des entreprises productrices d'aliments pour animaux n'a pas la moindre incidence sur la liberté de celle-ci de définir leurs prix respectifs. Certes, la portée de l'aide est réduite dans une mesure égale aux frais de contrôle. Mais il convient de ne pas perdre de vue que, selon les calculs de la Commission, l'incidence négative de ces frais sur le montant de l'aide se limite à 0,018 %; tandis que selon l'entreprise Denkavit (laquelle, tout en ne contestant pas les calculs de la Commission relativement au lot de marchandises dont il s'agit, préfère rapporter la charge des contrôles aux aides reçues sur une période d'un an) cette incidence négative s'élève à 0,13 %. Il ne nous semble pas qu'une charge aussi modeste puisse avoir une influence perceptible sur la formation des prix ni a fortiori compromettre la réalisation du but de l'aide.

4. La juridiction allemande s'est en outre demandée si la circonstance que, de tous les États membres, seule la république fédérale d'Allemagne met des frais de contrôle à charge des entreprises ne constitue pas une violation du principe de l'égalité de traitement exprimé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité. Comme on le sait, cette norme dispose que l'organisation commune des marchés «doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté». Elle n'interdit pas toutefois qu'il subsiste dans le cadre de l'application des normes communes des différences de traitement dues à la diversité des ordres juridiques internes des États membres.

Nous savons que l'application de la politique agricole commune et, en particulier, des mécanismes d'intervention sur le marché appartient aux autorités nationales et que dans le cadre de cette application les entreprises établissent des rapports juridiques directs avec ces autorités. La conséquence logique de ce système, c'est qu'à défaut d'harmonisation de tous les secteurs du droit interne qui entrent en jeu (nous songeons aux nombreuses normes réglant l'action de l'administration publique, la matière des contrats publics, les voies de recours des particuliers, etc.), certaines différences de traitement entre les entreprises restent possibles d'un État membre à l'autre et doivent être considérées comme compatibles avec le droit communautaire, parce qu'elles se produisent dans le cadre d'une réglementation qui continue à être le reflet du pouvoir discrétionnaire des autorités nationales. En d'autres termes, dans la mesure où les autorités communautaires, pour des raisons de nécessité ou d'opportunité, estiment devoir faire appel à la collaboration des autorités nationales pour la mise en œuvre des régimes d'intervention communautaires et leur laissent la liberté de régler certains aspects relatifs à l'application des normes communes, il se peut qu'il subsiste des disparités de traitement secondaires entre opérateurs des divers États membres, mais ces disparités ne constituent pas une violation du principe de non-discrimination déjà cité. Leur cause, et leur justifi-

cation, tient dans l'impossibilité et dans le caractère inopportun de soumettre à un régime de droit communautaire tout le fonctionnement de l'organisation commune ou de subordonner celui-ci à une harmonisation pleine et entière des droits internes, dans tous les secteurs qui entrent en ligne de compte pour l'application des normes communautaires.

5. Enfin, l'ordonnance de renvoi semble vouloir apprécier la présente affaire à la lumière du principe selon lequel les États membres peuvent percevoir des redevances de contrôle seulement à concurrence des prestations qui doivent être considérées comme des services rendus à l'intéressé. En réalité, notre Cour a affirmé jusqu'à présent ce principe par référence à l'article 9 du traité de la CEE, c'est-à-dire lorsqu'il fallait interpréter le concept des taxes d'effet équivalant aux droits de douane, lesquels frappent évidemment les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière. Mais, selon la juridiction demanderesse, il pourrait se déduire de l'arrêt Bussone déjà cité, en particulier d'une comparaison entre les points 34 et 35 de ces motifs et les conclusions de l'avocat général Reischl dans la même affaire, que ce principe revêt une portée plus large. En fait, s'agissant d'indiquer la justification du paiement prétendu par un État membre pour la délivrance des étiquettes et des dispositifs d'étiquetage prévus par la réglementation communautaire pour la commercialisation des œufs, la Cour a déclaré entre autres dans cet arrêt (point 34): «il n'est pas exclu — non plus — que dans ce cas les frais d'imprimerie et de distribution des banderoles et des dispositifs d'étiquetage, ainsi que ceux nécessaires à l'exécution des contrôles spécifiques imposés par les règlements de base soient considérés comme un service rendu à l'utilisateur de nature à justifier la perception d'une charge pécuniaire, à la condition que celle-ci ne dépasse pas les coûts réels du système de contrôle en cause». En déduisant de cette phrase le prétendu principe de proportionnalité entre la charge pécuniaire imposée par l'État et le service rendu à l'utilisateur, on pourrait facilement conclure à l'illégalité de la charge prévue dans le cas présent, étant donné qu'il paraît difficile d'attribuer aux contrôles effectués sur la base du règlement de la Commission n° 1725/79 le caractère d'une prestation de service individuelle. En réalité, tout en représentant une condition conforme à l'intérêt de chaque entreprise de percevoir l'aide, ces contrôles se fondent sur l'intérêt général de garantir le respect des dispositions auxquelles a été lié le mécanisme de soutien communautaire.

Le raisonnement esquissé dans l'ordonnance de renvoi ne peut toutefois être partagé et cela pour un double motif. En premier lieu, le critère selon lequel une charge pécuniaire se justifie seulement dans la mesure où elle est proportionnelle à un service rendu par l'État doit être rigoureusement appliqué afin de sauvegarder la liberté de circulation des marchandises qui constitue un des fondements du marché commun, mais il n'y a pas de raison de l'étendre à la matière des redevances relatives à des opérations

de contrôle sur des produits déterminés, qui ne sont pas effectuées dans le cadre de leur importation ou de leur exportation, mais simplement en vue d'assurer l'octroi correct d'un avantage communautaire. A cet égard, nous ajouterons que nous jugeons dénuée d'intérêt la circonstance invoquée par l'entreprise Denkavit de l'identité substantielle entre le niveau des aides dont il s'agit et celui des restitutions communautaires à l'exportation. En second lieu, la phrase que nous avons citée de l'arrêt Bussone, compte tenu de sa formulation, révèle que la Cour s'est limitée à mentionner l'hypothèse que les redevances dont il s'agissait étaient liées à un service rendu à l'utilisateur, mais elle n'a certainement pas donné à cette hypothèse le sens d'un principe susceptible d'influencer la solution du problème que nous sommes en train d'examiner.

Le problème, tel qu'on peut le déduire du point 26 du motif, consistait à établir si le caractère directement applicable des règlements qu'il s'agissait d'interpréter pouvait être affecté «par l'adoption de règles nationales qui — en prétendant exécuter les règlements en question — introduise des conditions ultérieures comme celles de réserver à l'administration publique la préparation et la distribution des banderoles et des dispositifs et d'en subordonner la délivrance au paiement d'une contrepartie en argent». La réponse de la Cour s'est basée substantiellement sur les deux arguments qui apparaissent des points 32 et 36 des motifs: soit, d'un côté, sur le fait que le règlement considéré laissait aux États membres «le soin de prendre eux-mêmes les mesures législatives réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées»; et, de l'autre côté, sur la remarque que les normes d'exécution nationale étaient conformes aux finalités de la réglementation communautaire, tout en introduisant des conditions supplémentaires, et imposaient le paiement d'une redevance non disproportionnée au coût du système de contrôle.

Cela précisé, la logique de l'arrêt Bussone peut être adapté au problème à l'examen (encore que la différence constatée entre la réglementation que cet arrêt a interprétée et celle dont nous discutons ici ne nous a pas permis de déduire purement et simplement de cet arrêt la réponse à fournir à la juridiction de Francfort). Il est donc permis de dire qu'il n'est pas porté atteinte à l'effet immédiat, propre au règlement de la Commission 1725/79, par le fait qu'un État membre exige le remboursement des frais de contrôle, étant donné que ce règlement a réglé les opérations de contrôle confiées aux États membres sans exclure la faculté de ceux-ci d'introduire des modalités supplémentaires de nature administrative ou procédurale, compatibles avec les finalités des normes communautaires. Au sujet de cette compatibilité, nous pouvons enfin formuler une considération analogue à celle qu'a exprimée la Cour au point 35 de l'arrêt Bussone déjà cité, à savoir que le fait de subordonner le versement de l'aide au paiement par l'entreprise bénéficiaire d'une charge pécuniaire proportionnée au coût normal des contrôles effectués par les autorités nationales (et se caractérisant par une incidence très basse sur le montant de l'aide) ne perturbe pas le fonctionnement de l'organisation commune de marché.

6. Sur la base des considérations que nous venons d'exposer, nous conclurons en proposant à la Cour de répondre à la demande préjudicielle présentée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par ordonnance du 8 juillet 1981, en déclarant que le droit communautaire ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre exige de l'entreprise intéressée le remboursement des frais inhérents au contrôle des marchandises effectué conformément à l'article 10 du règlement de la Commission n° 1725 du 26 juillet 1979, pourvu que le montant demandé soit proportionné au coût normal de cette activité de contrôle et ait une incidence minimale sur le montant de l'aide.