CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 30 novembre 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Cour est appelée à se prononcer sur l'interprétation de règles de droit communautaire concernant l'aide à la transformation du lait en poudre partiellement écrémé destiné à la fabrication d'aliments composés pour animaux. La demande de décision préjudicielle s'inscrit dans un litige entre une société néerlandaise, Trouw & Co. BV (« société Trouw »), et le Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (« organisme d'intervention »).

Les faits

2. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que, du 3 juin au 25 août 1985, la société Trouw a transformé du lait en poudre partiellement écrémé pour fabriquer des aliments composés pour animaux et qu'elle a obtenu une aide pour les quantités de lait en poudre utilisées, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous e), du règlement (CEE) n° 986/68 du Conseil, dans la version en vigueur à la date des faits.

3. Des contrôles ont révélé que les aliments pour animaux produits par la société Trouw pendant cette période contenaient entre 64,44 et 65,44 kg de lait en poudre partiellement écrémé par 100 kg du produit fini. L'organisme d'intervention a réclamé le remboursement de la totalité de l'aide versée, au motif que, selon les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1725/79 et de l'article 1er, paragraphe 5, du même règlement (modifié), les aliments en question devaient au moins contenir 60 kg de lait en poudre écrémé par 100 kg du produit fini après application d'un coefficient multiplicateur de 0,9. Or, après multiplication par ce coefficient, les quantités de lait écrémé en poudre utilisé par la société Trouw se situaient entre 57,996 et 58,996 kg par 100 kg du composé alimentaire.

4. Au cours de l'audience, le conseil de la société Trouw a indiqué que les quantités de lait écrémé en poudre utilisées par 100 kg du produit fini pendant la période considérée s'élevaient en fait à 60,5 kg, dont 40 kg de lait en poudre écrémé ordinaire et 20,5 kg de lait en poudre partiellement écrémé. Le coefficient n'a été appliqué que sur cette dernière quantité, ce qui a conduit à un total de 58,45 (40 + 18,45) kg. En tout état de cause, il semble qu'il y ait accord entre les parties quant au fait que la quantité effectivement utilisée dépassait 60 kg avant la multiplication par le coefficient, mais qu'elle n'atteignait pas ce chiffre après application du coefficient.

5. Les chiffres n'affectent pas la question dont la Cour est saisie, question qui porte essentiellement sur le point de savoir si le coefficient de 0,9 ne doit être appliqué que pour déterminer le montant de l'aide à octroyer ou s'il faut l'appliquer pour déterminer si la quantité de lait écrémé en

* Langue originale: l'anglais.

poudre utilisée atteint la quantité de 60 kg par 100 kg du composé alimentaire qui est requise pour avoir droit à l'aide. En d'autres termes, à quelle étape le coefficient doit-il être appliqué?

6. La société Trouw a demandé l'annulation de la décision de l'organisme d'intervention tendant à la récupération de l'aide, estimant que ladite décision était fondée sur une interprétation erronée du règlement (CEE) n° 1725/79, en particulier quant à l'application du coefficient. Par ordonnance du 5 juin 1987, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a invité la Cour à statuer à titre préjudiciel sur la question suivante:

7. « Les articles 1er, paragraphe 5, et 4, initio et sous a), du règlement (CEE) n° 1725/79, considérés conjointement, doivent-ils être interprétés en ce sens que les quantités réelles de lait écrémé en poudre, par 100 kg de produit fini, doivent être multipliées par un coefficient de 0,9, et que le produit de cette multiplication doit se situer entre 60 et 70 kg? »

8. Pour pouvoir répondre à cette question, il y a lieu d'examiner le cadre réglementaire et les arguments des parties.

Le cadre réglementaire

9. L'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148 du 28.6.1968, p. 13) dispose que des aides peuvent être accordées au lait écrémé et au lait écrémé en poudre utilisés pour l'alimentation des animaux. Les règles générales relatives à l'octroi de ces aides sont définies dans le règlement (CEE) n° 986/68 du Conseil, du 15 juillet 1968 (JO L 69 du 18.7.1968, p. 4). En son article 1er, sous d), ce règlement, [modifié par le règlement (CEE) n° 472/75 du Conseil, du 27 février 1975, JO 1975, L 52, p. 22] définit le lait écrémé en poudre comme étant le lait et le babeurre sous forme de poudre contenant au maximum 11 % de matières grasses. En son article 2, paragraphe 1, il définit les catégories de lait écrémé et de lait écrémé en poudre pour lesquelles des aides peuvent être accordées.

10. Dans sa rédaction initiale, ledit article 2, paragraphe 1, prévoyait une aide unique pour le lait en poudre écrémé utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour animaux. Toutefois, le règlement (CEE) n° 2128/84 du Conseil, du 17 juillet 1984 (JO L 196, p. 6), qui a modifié le règlement (CEE) n° 986/68, a introduit une distinction entre le lait écrémé en poudre contenant au maximum 7 % de matières grasses et le lait écrémé en poudre d'une teneur en matières grasses comprise entre 9 et 11 % (produit généralement appelé lait en poudre partiellement écrémé). Dans le but de réduire la quantité de matière grasse butyrique sur le marché de la Communauté, des aides d'un niveau plus important ont été prévues pour le traitement et la dénaturation du second. Ainsi, la version modifiée de l'article 2, paragraphe 1, a notamment prévu des aides pour:

11. « e) le lait écrémé en poudre d'une teneur en matières grasses à déterminer comprise entre 9 et 11 % et ne contenant pas de babeurre en poudre, produit en laiterie directement à partir de lait liquide et utilisé dans la fabrication d'aliments composés;

f) le lait écrémé en poudre d'une teneur en matières grasses à déterminer comprise entre 9 et 11 % et ne contenant pas de babeurre en poudre, produit en laiterie directement à partir de lait liquide et dénaturé, selon des méthodes à déterminer en vue de son utilisation dans la fabrication d'aliments composés ».

12. En l'espèce, le produit en cause est celui décrit sous e), c'est-à-dire le lait en poudre partiellement écrémé utilisé dans la fabrication d'aliments composés.

13. L'article 2 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 986/68, tel que modifié par le règlement n° 2128/84, définit les paramètres à prendre en compte pour la fixation du montant de l'aide. Pour les catégories e) et f) précitées, lesdits paramètres comportent l'évolution du prix d'intervention du beurre et l'évolution du prix des matières grasses concurrentes des matières grasses du lait utilisées dans l'alimentation des animaux.

14. Le régime d'aide différencié prévu par le règlement n° 2128/84 n'a été instauré qu'à titre temporaire et a cessé à la fin de la campagne laitière 1985/1986.

15. Les modalités d'octroi des aides au lait écrémé et au lait écrémé en poudre utilisés dans la fabrication des aliments composés pour animaux ont été définies par le règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979 (JO 1979, L 199, p. 1). En particulier, l'article 1er de ce règlement précise les conditions générales auxquelles le lait écrémé et le lait écrémé en poudre doivent répondre pour pouvoir donner droit à une aide, et son article 4 définit les exigences relatives à la composition du produit fini, c'est-à-dire les aliments composés pour animaux.

16. A la suite de l'introduction du régime différencié d'aide au lait en poudre écrémé, la Commission avait adopté le règlement (CEE) n° 3714/84, du 21 décembre 1984, relatif aux modalités d'octroi des aides pour le lait et le lait en poudre partiellement écrémés destinés à l'alimentation des animaux (JO 1984, L 341, p. 65). En son article 1er, ce règlement prévoyait une aide spéciale pour la matière grasse du lait écrémé en poudre visé à l'article 2, paragraphe 1, sous e) et f), du règlement (CEE) n° 986/68, et contenant au moins 10 % de matière grasse du lait.

17. L'instauration du régime d'aide différencié a également exigé de modifier les modalités d'application prévues dans le règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission. Le règlement (CEE) n° 101/85 de la Commission, du 15 janvier 1985 (JO 1985, L 13, p. 12) a modifié l'article 1er, paragraphe 1, sous a), dudit règlement (CEE) n° 1725/79, en introduisant le lait en poudre partiellement écrémé parmi les produits susceptibles de bénéficier d'une aide. Il a également ajouté une mention concernant le lait en poudre partiellement écrémé dans la définition des aliments composés pour animaux figurant à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1725/79, disposition dont le libellé est devenu le suivant après cet ajout (souligné dans la citation):

« Article 4

18. 1) Sont considérés comme aliments composés pour animaux, au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous d), e) et f) du règlement (CEE) n° 986/68, les produits:

a) contenant, par 100 kg de produits finis

— 60 kg au moins et 70 kg au plus de lait écrémé en poudre... »

19. Les modification apportées au règlement (CEE) n° 1725/79 visaient aussi à tenir compte du fait que, en raison du règlement (CEE) n° 3714/84, un opérateur utilisant du lait en poudre partiellement écrémé dans la fabrication d'aliments pour animaux pouvait bénéficier à la fois de l'aide spéciale à la matière grasse prévue par ce règlement et de l'aide prévue pour la quantité totale de lait en poudre écrémé utilisée, au titre du règlement (CEE) n° 1725/79. Pour tenir compte de cette éventualité d'une aide en partie double, un cinquième paragraphe a été inséré à l'article 1er du règlement (CEE) n° 1725/79:

« 5. Pour le calcul de l'aide à verser et pour le respect des prescriptions quantitatives du présent règlement, les quantités de lait écrémé en poudre visé à l'article 2, paragraphe 1, sous e) et f), du règlement (CEE) n° 986/68 et de lait écrémé visé à l'article 2, paragraphe 2, du même règlement sont affectées d'un coefficient 0,9. »

20. Le deuxième considérant du règlement (CEE) n° 101/85 explique l'objet du coefficient:

« Considérant qu'il convient, pour calculer l'aide au lait écrémé en poudre au titre du règlement (CEE) n° 1725/79, de tenir compte de l'aide éventuelle à la matière grasse du lait en application du règlement (CEE) n° 3714/84; qu'il convient dès lors de fixer un coefficient établissant la quantité de lait en poudre contenue dans le produit; ... »

21. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, c'est le mécanisme de ce coefficient qui est en cause en l'espèce.

Les arguments des parties

22. Les observations présentées au cours de la procédure écrite, au cours de la procédure orale et dans le cadre de la procédure nationale font apparaître trois points de vue quant à l'application correcte du coefficient visé à l'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1725/79.

23. Selon un premier point de vue, soutenu par la demanderesse (la société Trouw), devant la juridiction nationale et à l'audience, le coefficient doit être appliqué aux quantités effectives de lait en poudre partiellement écrémé utilisées dans la fabrication des composés alimentaires, mais il suffit que lesdits composés contiennent un minimum de 60 kg de lait en poudre partiellement écrémé, par 100 kg du produit fini, *avant* application du coefficient. En pratique, cette méthode d'approche équivaut à une réduction de 10 % du montant de l'aide versée, ce qui répond donc à l'objectif d'éviter une aide double. Si l'on adoptait ce point de vue, la société Trouw remplirait les conditions d'obtention d'une aide au titre du règlement (CEE) n° 1725/79, étant donné que les parties s'accordent à dire que la quantité effective de lait en poudre partiellement écrémé utilisée par la société Trouw dépassait 60 kg par 100 kg de composé alimentaire.

24. Selon un autre point de vue exposé par la société Trouw, à titre subsidiaire, dans le cadre de la procédure au principal (mais non mentionné dans l'ordonnance de renvoi), le coefficient doit être appliqué aux prescriptions quantitatives définies par le

règlement (CEE) n° 1725/79 à l'article 4, paragraphe 1, sous a), premier tiret. En d'autres termes, s'agissant de transformation de lait en poudre partiellement écrémé pour la fabrication d'aliments composés pour animaux, il serait suffisant, selon ce point de vue, que lesdits aliments contiennent, par 100 kg de produit fini, une quantité de lait en poudre partiellement écrémé comprise entre 54 et 63 kg. Si on adoptait ce point de vue, la société Trouw répondrait assurément aux conditions d'obtention de l'aide.

25. Enfin, selon le point de vue défendu par la Commission, le coefficient doit être appliqué aux quantités effectives de lait en poudre partiellement écrémé utilisées, mais le composé alimentaire doit toujours contenir un minimum de 60 kg de lait en poudre partiellement écrémé, par 100 kg du produit fini, après la réduction fictive des quantités utilisées résultant de l'application du coefficient. Comme la première, cette méthode d'approche aboutit à une réduction de l'aide de 10 %, mais elle entraîne aussi l'effet pratique suivant: pour satisfaire à l'exigence d'un minimum de 60 % après application du coefficient, l'opérateur doit utiliser au moins 66,67 kg de lait en poudre partiellement écrémé par 100 kg de composé alimentaire. En d'autres termes, cette approche a indirectement pour effet de resserrer les exigences relatives à la composition du produit définies à l'article 4, paragraphe 1, sous a), premier tiret, du règlement (CEE) n° 1725/79. Si on adoptait cette interprétation, la société Trouw ne remplirait pas les conditions d'obtention de l'aide.

26. Nous ajoutons que l'organisme d'intervention, bien qu'ayant initialement appliqué l'interprétation de la Commission et demandé le remboursement de l'aide versée à la société Trouw, a ultérieurement présenté des observations écrites dans lesquelles il a critiqué cette interprétation, en faisant valoir, d'une part, qu'elle aboutissait à un mécanisme d'aide peu attractif du point de vue économique, et donc inefficace, et, d'autre part, que l'objectif d'éviter une aide double pouvait être atteint par un moyen plus simple, en réduisant le montant de l'aide de 10 %.

Analyse

27. Pour se prononcer sur l'interprétation qu'il convient d'adopter, il faut considérer les dispositions applicables, la finalité du coefficient et les objectifs sous-jacents de la législation communautaire.

28. Dans cette perspective, il est manifeste qu'on ne saurait se rallier au deuxième point de vue exposé et que le coefficient doit, en tout état de cause, être appliqué aux quantités effectives de lait en poudre écrémé utilisées. L'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1725/79, modifié, impose d'appliquer le coefficient aux « ... quantités de lait écrémé en poudre visé à l'article 2, paragraphe 1, sous e), du règlement (CEE) n° 986/68... », c'est-à-dire aux quantités de lait en poudre partiellement écrémé « *utilisé* dans la fabrication d'aliments composés » (souligné par nous). La seconde partie du deuxième considérant du règlement (CEE) n° 101/85 précise aussi que le coefficient sert à établir la « quantité de lait en poudre contenue dans le produit ». Au surplus, on ne saurait prétendre que la thèse selon laquelle l'application du coefficient tend à abaisser les prescriptions quantitatives plutôt que les quantités effectivement utilisées est une thèse qui contribue en quoi que ce soit à la réalisation de l'objectif déclaré du coefficient, à savoir éviter une aide double; cette thèse va aussi à l'encontre de l'objectif général de la réglementation, à savoir favo-

riser une utilisation accrue du lait en poudre partiellement écrémé.

29. La première et la troisième interprétation partent l'une et l'autre de l'idée (exacte selon nous) que le coefficient doit être appliqué aux quantités effectives de lait en poudre partiellement écrémé utilisées dans la fabrication des composés alimentaires. C'est sur la question de savoir si le produit fini doit satisfaire à l'exigence du minimum de 60 % avant ou après application du coefficient que ces deux interprétations divergent.

30. Leur point de divergence porte essentiellement sur l'objectif du coefficient. Celui-ci a-t-il uniquement pour objectif, comme le soutient la société Trouw, d'éviter une aide double ou, comme le soutient la Commission, vise-t-il aussi à adapter les prescriptions relatives à la composition du produit fini?

31. Le texte de l'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1725/79, modifié, peut, à première vue, sembler étayer la thèse de la Commission. Ses premiers mots incitent à penser que l'objectif du coefficient est effectivement double, à savoir,

« ... le calcul de l'aide à verser et ... le respect des prescriptions quantitatives du présent règlement... ».

32. Toutefois, selon nous, le libellé de cette disposition ne suggère en rien l'idée que le coefficient a été institué dans le but de modifier les prescriptions quantitatives définies à l'article 4, paragraphe 1. S'il faut y voir une indication, il peut uniquement indiquer que le coefficient a été prévu dans le but de renforcer lesdites prescriptions, ou tout au moins de ne pas y porter atteinte. Les termes de l'article 1er, paragraphe 5, doivent, de prime abord, être entendus en ce sens qu'il faut multiplier les quantités initialement prescrites par le coefficient pour déterminer le montant de l'aide à verser.

33. En outre, les considérants du règlement (CEE) n° 101/85 ne donnent pas à penser que le coefficient a été institué en vue de quelque autre objectif que celui d'éviter une aide double. Le deuxième considérant se divise en deux parties. Dans sa première partie, il définit le but à atteindre:

« ... il convient, pour calculer l'aide au lait écrémé en poudre au titre du règlement (CEE) n° 1725/79, de tenir compte de l'aide éventuelle à la matière grasse du lait en application du règlement (CEE) n° 3714/84. »

34. Dans sa seconde partie, il précise les moyens:

« ... il convient, dès lors, de fixer un coefficient établissant la quantité de lait en poudre contenue dans le produit. »

35. Cette formulation ne suggère nullement l'idée que le législateur entendait aussi resserrer les prescriptions relatives à la composition du produit.

36. L'argument (avancé par la Commission dans ses observations écrites) selon lequel la troisième interprétation sert mieux les objectifs sous-jacents de la législation communautaire est naturellement susceptible de jouer en deux sens opposés. Dans la mesure où cette solution a pour effet pratique d'obliger les producteurs à utiliser une plus grande quantité de lait en poudre écrémé pour atteindre la teneur minimum prescrite, elle est, à première vue, d'une utilité mani-

feste pour la réalisation desdits objectifs. En revanche, si ses conséquences, pour les producteurs, sont si onéreuses qu'elle aboutit à ce que le régime d'aide ne soit pratiquement pas utilisé (ce qui semble avoir été le cas, d'après les observations écrites de l'organisme d'intervention, tout au moins aux Pays-Bas), on ne voit plus très clairement en quoi elle peut contribuer à la réalisation des objectifs de la réglementation.

37. A l'appui de la troisième interprétation, la Commission fait aussi valoir, dans ses observations écrites, qu'un resserrement indirect des prescriptions relatives à la composition du produit était nécessaire pour éviter que l'utilisation accrue de la matière grasse du lait, conséquence anticipée de l'introduction d'une aide plus importante pour le lait en poudre partiellement écrémé, ne soit neutralisée par une réduction équivalente de l'utilisation des matières non grasses du lait, auxquelles seraient préférés des produits de substitution moins coûteux. Selon la Commission, l'effet de la troisième interprétation est de garantir que, par 100 kg du produit fini, les aliments composés doivent toujours contenir un minimum de 60 kg de matières non grasses du lait (protéïne ou sucre).

38. Cet argument, bien que judicieux, ne saurait être retenu. L'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1725/79 exige, en effet, que le produit fini contienne au moins 60 % de lait en poudre partiellement écrémé, et non 60 % de matières non grasses du lait. Si, par l'adoption du règlement (CEE) n° 101/85, la Commission avait eu l'intention de modifier les prescriptions relatives à la composition du produit afin d'éviter le recours à des produits de substitution moins onéreux (protéïnes ou sucres autres que ceux du lait), elle pouvait aisément atteindre ce résultat en modifiant en ce sens l'article 4, paragraphe 1.

Conclusion

39. Nous vous proposons donc d'apporter à la question déférée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven la réponse suivante:

« Les articles 1er, paragraphe 5, et 4, initio et sous a), du règlement (CEE) n° 1725/79, considérés conjointement, doivent être interprétés en ce sens que les quantités réelles de lait écrémé en poudre, par 100 kg de produits finis, doivent être multipliées par un coefficient de 0,9, et que lesdites quantités doivent se situer entre 60 et 70 kg avant la multiplication par le coefficient précité. »