# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 16 SEPTEMBRE 1982 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Le Bundesfinanzhof vous a posé la question suivante au titre de l'article 177 du traité CEE: «Comment fallait-il calculer la restitution à la production pour du maïs mis sous surveillance douanière avant le 1er août 1974, mais qui n'a été transformé en amidon, dans le délai imparti, qu'après cette date?»

La question se pose dans les termes suivants: le règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967 (JO 1967 du 19. 6. 1967, p. 2269), a instauré, entre autres, un prix indicatif, un prix de seuil et un prix d'intervention dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, dont le maïs. Il relevait dans ses considérants que, du fait de la situation particulière du marché des amidons et fécules, et notamment de la nécessité pour l'industrie de maintenir des prix concurrentiels par rapport aux prix des produits de substitution, il était nécessaire «de faire en sorte que les produits de base utilisés par cette industrie puissent être mis à sa disposition, grâce à une restitution à la production, à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application du régime des prélèvements et des prix communs». L'article 11 disposait qu'une restitution à la production «est accordée: a) pour le maïs ... utilisé par l'amidonnerie pour la fabrication d'amidon» et demandait au Conseil d'arrêter «les règles d'application du présent article et le montant de la restitution à la production». Le Conseil a arrêté les mesures correspondantes dans son règlement n° 371/67/CEE, du 25 juillet 1967 (JO 174 du 31. 7. 1967, p. 40). Aux termes de l'article 1 de ce règlement, les États membres devaient, à partir du 1er juillet 1967, accorder une restitution à la production pour les maïs destinés à la fabrication de l'amidon, égale à la différence, par 100 kilogrammes, entre le prix de seuil du maïs et 6,80 unités de compte. L'intention était de fixer provisoirement à 6,80 unités de compte le prix net ou effectif à payer par le fabricant d'amidon pour le maïs: les deux règlements prévoyaient une restitution à la production des fécules, laquelle devait cependant être fixée sur une autre base et soumise à des règles différentes.

L'article 5 du règlement cité en dernier lieu demandait à la Commission d'arrêter les modalités d'application du règlement selon la procédure prévue.

La Commission a arrêté les modalités d'application dans son règlement (CEE) n° 1060/68, du 24 juillet 1968 (JO L 179 du 25. 7. 1968, p. 38). Considérant qu'un système d'avance de la restitution à la production avait été instauré pour la fécule de pommes de terre, il convenait d'appliquer le même système aux restitutions à la production pour les céréales (dont le maïs) destinées à la fabrication

1 — Traduit de l'anglais.

d'amidon. L'avance était due lorsque le fabricant d'amidon qui détenait du maïs destiné à la fabrication d'amidon en faisait la demande et apportait la preuve que le maïs se trouvait dans ses locaux ou était sous surveillance officielle. Le montant de l'avance ne devait pas dépasser la différence, par 100 kilogrammes de maïs, entre le prix de seuil du maïs au début de la «campagne de commercialisation» et 6,80 unités de compte. Les demandes d'avances devaient être présentées au maximum une fois par mois; le fabricant était en outre tenu de constituer une caution (égale à 105 % de l'avance demandée) garantissant la transformation du maïs en amidon. La caution était libérée lorsque le fabricant avait apporté la preuve que le maïs avait été transformé en amidon dans un délai maximal de 90 jours suivant celui du versement de l'avance. Les articles 1 et 2 du règlement traitent uniquement de l'avance. L'article 3 ne concerne pas l'avance mais uniquement la restitution à la production elle-même. «La restitution à la production est versée au fabricant, compte tenu du prix de seuil de la céréale valable le mois de la transformation de celle-ci, dans les trente jours suivant celui où il a apporté la preuve que la céréale a été transformée . . .»

En ce qui concerne le maïs, la «campagne de commercialisation» fixée par l'article 3 du règlement n° 120/67/CEE à partir du 1er août jusqu'au 31 juillet a été modifiée par le règlement (CEE) n° 1125/74 de la Commission, du 29 avril 1974 (JO L 128 du 10. 5. 1974, p. 12). La campagne 1974/1975 de commercialisation du maïs devait commencer le 1er août 1974 et prendre fin le 30 septembre 1975, après quoi elle devait commencer à courir à partir du 1er octobre. Pour la campagne de commercialisation 1974/1975, les majorations mensuelles du prix de seuil (auxquelles il doit être procédé aux termes de l'article 6 du règlement n° 120/67/CEE) ont été fixées par le règlement (CEE) n° 1127/74, du 29 avril 1974 (JO L 128 du 10. 5. 1974, p. 15). Un troisième règlement arrêté par le Conseil le même jour (le règlement (CEE) n° 1132/74, JO L 128 du 10. 5. 1974, p. 24) a introduit d'autres modifications et abrogé le règlement n° 371/67/CEE. La restitution à la production pour du maïs destiné à la fabrication d'amidon devait être égale à la différence entre le prix de seuil par 100 kilogrammes et 8,20 unités de compte. Par conséquent, si le prix de seuil restait le même ou augmentait, la restitution à la production serait moins élevée qu'auparavant. Ce règlement est entré en vigueur le 1er août 1974.

Les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1132/74 ont été arrêtées par la Commission en son règlement (CEE) n° 2012/74 du 30 juillet 1974 (JO L 209 du 31. 7. 1974, p. 44). Aux termes de l'article 2 de ce règlement, la restitution à la production était versée aux producteurs d'amidon de maïs dès qu'ils apportaient la preuve que le maïs avait été mis sous surveillance officielle par l'organisme compétent de l'État membre. En outre, d'après l'article 2, paragraphe 3, la restitution était déterminée «compte tenu du prix de seuil valable le jour de l'acceptation de la demande de mise sous surveillance officielle du produit de base et (était) versée au plus tard dans les trente jours suivant le jour de l'acceptation de la demande. Elle (était), le cas échéant, ajustée postérieurement en fonction du prix de seuil valable pendant le mois de transformation», conformément aux modalités décrites plus loin dans cet article. L'article 4 faisait dépendre l'octroi d'une restitution, de la constitution d'une caution garantissant la transformation du maïs. La caution n'était pas libérée avant que la preuve ait été apportée que 96 % de la quantité du maïs mis sous surveillance avaient été trans-

formés dans un délai maximal de 90 jours suivant celui de l'acceptation de la demande de mise sous surveillance officielle. Le système des avances a ainsi été remplacé.

Ce règlement devait, lui aussi, entrer en vigueur le 1er août 1974; mais, d'après l'article 7, paragraphe 2, «sans préjudice du montant de la restitution à la production, les États membres (pouvaient) pendant une période transitoire se terminant le 31 décembre 1974 continuer à appliquer les dispositions ...» notamment du règlement n° 1060/68.

Entre 1967 et 1974, les autorités allemandes n'ont pas appliqué très exactement le système établi dans les règlements antérieurs. Le 22 décembre 1967, le ministre fédéral allemand compétent a arrêté un avis en vertu duquel la restitution était calculée après la mise sous surveillance des produits sur la base du taux applicable à la date de mise sous surveillance du maïs ou au jour où les produits de base ont fait l'objet de la notification prévue, sous réserve d'un remboursement au cas où le maïs n'aurait pas été transformé en amidon. Il semble que la date de transformation et la différence effective entre avance et restitution à la production aient été ignorées.

Le 9 juillet 1974, le ministre fédéral allemand a arrêté un autre avis en vertu duquel la restitution était diminuée de 51,24 DM par tonne de maïs pour lequel les intéressés avaient introduit au cours de la période du 11 au 31 juillet 1974 une demande de mise sous surveillance et qui n'avait pas été transformé en amidon avant le 31 juillet 1974; il semble que cette disposition ait entendu tenir compte de la majoration du prix de revient effectif de 6,80 à 8,20 unités de compte par 100 kilogrammes. La restitution était tout d'abord versée sous la forme d'une avance, étant entendu que le droit à restitution ne prenait naissance qu'au moment de la transformation; les fabricants étaient en outre requis de rembourser au plus tard au 19 août 1974 un montant de 51,24 DM par tonne de maïs n'ayant pas été transformé avant le 31 juillet.

L'entreprise Maizena GmbH de Hambourg avait placé des stocks de maïs sous surveillance avant le 31 juillet 1974 et perçu à ce titre une somme calculée sur la base de 6,80 unités de compte. Une quantité de 63 172,11 tonnes de maïs n'avait pas été transformée au 31 juillet et, sur cette quantité, 31 190,025 tonnes avaient été mises sous surveillance entre le 11 et le 31 juillet 1974. Les autorités (en l'occurrence le Hauptzollamt de Krefeld) ont demandé, pour ce dernier lot, le remboursement de 51,24 DM par tonne. Ainsi que la Commission le souligne, le calcul lui-même semble au premier abord erroné puisqu'il a été fait par référence à un prix de seuil inexact. Le Finanzgericht de Düsseldorf a rejeté la demande du Hauptzollamt et ce dernier a introduit une demande en «Révision» de cette décision auprès du Bundesfinanzhof. Cette juridiction a estimé qu'il convenait de déférer la question à l'appréciation de la Cour de justice.

Il nous semble que la première question et, en fait, la question essentielle de droit communautaire à trancher en l'espèce est de savoir si, en juillet 1974, l'entreprise avait acquis, pour les quantités mises sous surveillance officielle, un droit à restitution au taux applicable ce mois-là.

L'entreprise soutient que l'objectif premier des règlements antérieurs était de garantir que le fabricant puisse s'approvisionner en matières premières à un

prix inférieur au prix normal du maïs dans la Communauté et que tout était fonction de la date à laquelle le fabricant obtient ces matières premières (ou les met sous surveillance) dès lors qu'elles sont destinées et finalement utilisées pour la fabrication d'amidon. Ainsi qu'il ressort clairement des règlements de base n° 120/67 et n° 371/67, cette date régit à la fois le droit à restitution et le montant de la restitution. Même si le règlement n° 1060/68 autorise un ajustement du prix de seuil à la date de transformation, il n'y a aucune disposition qui permette d'ajuster le prix de revient effectif si un règlement vient à modifier ce dernier par la suite. Tel est également le cas pour les dispositions du règlement n° 2012/74, même si ce texte n'est pas applicable en l'espèce puisqu'il n'est entré en vigueur qu'après la date de mise sous surveillance des marchandises. Ce n'est qu'à partir du règlement n° 10/75 du 31 décembre 1974 (JO L 1 du 3. 1. 1975, p. 24) qu'il a été prévu de tenir compte d'une modification du prix de revient effectif.

A notre avis, le fait que le régime applicable ait pour objectif de fournir l'amidonnerie en maïs à un prix favorable afin de lui permettre de concourir sur le marché de l'amidon est une indication neutre ou de faible portée. Il convient de reconnaître un certain poids à l'argument selon lequel la restitution devrait porter sur le prix payé qui est ou sera vraisemblablement fixé à celle des deux dates en cause qui est la plus éloignée dans le temps. D'autre part, il résulte clairement de l'article 11 que la restitution (appelée «restitution à la production») est versée pour de l'amidon effectivement fabriqué et l'argument inverse selon lequel la restitution devrait être fixée selon les modalités applicables à la date de transformation n'est pas sans valeur, puisque c'est à ce stade que se pose la question de savoir à quel niveau le prix de l'amidon est véritablement concurrentiel. Il n'y a cependant pas lieu de s'attacher à l'examen de la démarche qui est la plus appropriée, mais bien à ce qui a été fait selon une juste interprétation du règlement.

Abstraction faite de l'indication selon laquelle le règlement a pour intention de garantir un prix favorable et selon laquelle la restitution est versée pour de l'amidon effectivement fabriqué, le règlement n° 120/67 ne répond pas de façon concluante à la question, bien qu'il laisse supposer que tout droit à restitution naît à la date de l'utilisation plutôt qu'auparavant. D'après le deuxième considérant du règlement n° 371/67, le prix du maïs transformé doit être ramené à 6,80 unités de compte; on peut affirmer que la transformation est ainsi considérée comme une condition du droit à restitution. A notre avis cependant, l'article 1 du règlement n'apporte rien qui permette de répondre à la présente question.

D'autre part, le règlement n° 1060/68 traite manifestement le droit à une avance (lorsque les conditions sont remplies) comme un droit différent du droit à restitution. Le premier naît lorsque les marchandises ont été placées sous surveillance officielle. La restitution à la production, quant à elle, doit être versée dans les trente jours suivant la date à laquelle la preuve de la transformation a été apportée. La transformation est une condition préalable au droit à restitution, lequel ne saurait naître avant cette date. Il est vrai que l'article 3 exige

expressément qu'il soit tenu compte du prix de seuil valable le mois de la transformation (plutôt que du prix de seuil valable au début de la campagne de commercialisation, de sorte que le montant de la restitution sera de plus en plus élevé au fur et à mesure que l'année avancera et que le prix de seuil sera majoré) et ne se réfère pas au prix de revient effectif applicable au cours du mois de la transformation. Quoi qu'il en soit, il n'était pas nécessaire, à notre avis, de se référer au prix de revient effectif valable durant le mois en question. Le règlement n° 371/67 ne fixe qu'un seul prix, à savoir 6,80 unités de compte. Aussi longtemps que l'article 1 de ce règlement sera en vigueur, c'est ce chiffre qu'il faudra retenir pour chaque mois de transformation. Si l'article 1 du règlement n° 371/67 est abrogé ou modifié, ce règlement cessera d'être applicable pour autant, sauf à titre transitoire pour du maïs déjà mis sous surveillance. Tout nouveau taux introduit par un règlement modificatif deviendra alors le taux effectif à retenir.

L'article 1 du règlement n° 1132/74 a introduit un nouveau taux de 8,20 unités de compte et le règlement n° 371/76 a été abrogé à compter du 1er août 1974. Il n'a pas expressément, ni à notre avis implicitement, maintenu l'ancien taux pour des marchandises déjà sous surveillance officielle. Par conséquent, si le règlement n° 1060/68 était resté en vigueur, il n'y aurait aucune difficulté à remplacer le chiffre de 6,80 unités de compte par celui de 8,20 unités de compte.

Toutefois, le règlement n° 2012/74 a été adopté et c'est là un point qui pose plus de difficultés. Sous réserve des dispositions de son article 7, paragraphe 2, l'article 6 de ce règlement a abrogé le règlement n° 1060/68 à compter du 1er août 1974. Il n'y avait donc plus lieu d'appliquer à partir du 1er août 1974 les dispositions de l'article 3 de ce dernier règlement, d'après lesquelles seule la transformation fait naître le droit à versement de la restitution. Aux termes des nouvelles dispositions du règlement n° 2012/74, le versement est dû dans les trente jours suivant l'acceptation de la demande de mise sous surveillance officielle et le montant est calculé par référence au prix de seuil valable le jour de l'acceptation de ladite demande, sous réserve d'un ajustement a posteriori.

L'article 6 du règlement n° 2012/74 ne mentionne pas le maïs déjà mis sous surveillance avant le 1er août 1974. C'est sans nul doute pour cette raison que l'article 7, paragraphe 2, a habilité les États membres à continuer d'appliquer pendant une période transitoire et «sans préjudice du montant de la restitution à la production» les dispositions du règlement n° 1060/68. Il s'ensuit à nos yeux que, si l'État membre a recours à cette possibilité, il faut appliquer le prix de seuil indiqué à l'article 6 du règlement n° 2012/74 et le prix de revient effectif prescrit par le règlement n° 1132/74 (le seul à rester applicable après le 1er août 1974 puisque rien ne permettait de continuer à appliquer le règlement n° 371/67), et le droit à paiement ne peut plus naître qu'au titre de l'article 3 du règlement n° 1060/68, en raison de la transformation du produit.

Cependant, dans l'hypothèse où un État membre préfère ne pas se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, pour continuer à appliquer le règlement n° 1060/68, il convient alors d'appliquer le règlement n° 2012/74 en liaison avec le règlement n° 1132/74.

Selon une interprétation courante et en l'absence d'éléments en sens contraire, le règlement n° 2012/74 s'appliquerait uniquement aux marchandises mises sous surveillance après son entrée en vigueur. Cela créerait un vide juridique qui, à l'évidence, n'a pas pu être voulu. On n'a pas pu envisager la possibilité que des fabricants d'amidon qui avaient placé leur maïs sous surveillance avant le 1er août (de sorte qu'ils avaient droit au versement d'une avance) mais n'avaient pas transformé le produit à cette date, lorsqu'a été abrogé le règlement n° 1060/68, qui fait naître le droit au versement de la restitution à compter du jour de la transformation, soient déchus de leurs droits. La difficulté naît du fait de la modification de la date de naissance du droit et du fait que les dispositions transitoires n'ont pas été rendues obligatoires. Selon nous, ces fabricants d'amidon ont droit à une restitution au titre des règlements du Conseil n° 120/67 et n° 1132/74, et l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2012/74 doit être considéré comme applicable au maïs mis sous surveillance avant le 1er août 1974 mais qui n'a pas été transformé à cette date. Si, comme dans la présente affaire, le maïs a, selon toute apparence, été mis sous surveillance officielle entre le 11 et le 31 juillet 1974, la restitution devait être payée dans les trente jours suivant la date correspondante, sous réserve d'un ajustement du prix de seuil valable au cours du mois de la transformation. Si une demande de mise sous surveillance officielle avait été acceptée pour ce maïs avant le 1er juillet, alors le droit à paiement doit, à notre avis, être considéré comme ayant pris naissance le 1er août 1974.

Par conséquent, que les autorités allemandes aient ou non choisi d'appliquer le règlement n° 1060/68, le prix de revient net applicable était celui prescrit par le règlement n° 1132/74, à savoir 8,20 unités de compte, et le prix de seuil était celui fixé par le règlement n° 1427/74. Tel est à notre avis le cas, que le maïs ait été transformé avant ou après le 7 octobre 1974, date à laquelle le règlement n° 2496/74 du Conseil, du 2 octobre 1974 (JO L 268 du 3. 10. 1974, p. 1), a changé les prix, puisque l'article 1, paragraphe 2, de ce règlement semble avoir prévu que la restitution à la production serait maintenue au même niveau. Toutefois, ce n'est pas là un point qui a été discuté de manière approfondie devant la Cour.

Selon l'entreprise défenderesse, cette conclusion est exclue par l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld* (Recueil 1977, p. 1375) et en particulier par le paragraphe 3 à la page 1395. Nous estimons que la Cour n'était alors pas confrontée à la question qui se pose dans la présente affaire et que cette question n'a pas été tranchée à l'époque. La position adoptée était manifestement correcte sur le plan des faits puisque le règlement en cause (le règlement n° 2012/74, qui différait du règlement n° 1060/68 sur certains points importants) restait en vigueur.

Ensuite, la défenderesse fait valoir que la conclusion à laquelle le Hauptzollamt arrive dans la présente affaire aboutit à créer entre les producteurs d'amidon de maïs et les producteurs de fécule de pommes de terre une discrimination qui doit être évitée, puisque le règlement n° 371/67 vise les deux catégories de producteurs. Nous ne partageons pas cette opinion. Ainsi que la Cour l'a déjà relevé dans l'affaire *Hoffmann's Stärkefabriken* (voir supra) aux pages 1395 et 1396, il existe des raisons objectives justifiant la différence de traitement entre les

producteurs de fécule de pommes de terre et ceux d'amidon de maïs. La base de calcul est différente et il existe une différence fondamentale dans la mesure où la restitution versée aux producteurs de fécule de pommes de terre doit être répercutée sur les producteurs de pommes de terre qui, à la différence de la plupart des producteurs de maïs, opèrent pour une large part à l'intérieur de la Communauté.

Ensuite, elle a argué d'une discrimination entre les producteurs d'amidon de maïs, d'une part, et ceux qui utilisent le saccharose dans certains secteurs de l'industrie chimique, d'autre part. Là encore, nous ne sommes pas d'accord. Eu égard au règlement invoqué devant la Cour, il existe manifestement un certain nombre de différences qui sont susceptibles d'expliquer sur le plan économique la différence de résultats. Un système de restitution à la production de saccharose a existé pendant des années en même temps que le système de restitution à la production d'amidon de maïs, sans qu'il y ait eu, pour autant que la Cour le sache, aucune plainte portant sur une discrimination perceptible, et si un changement quelconque s'était avéré nécessaire, il aurait dû intervenir au moment de la modification du prix de revient effectif applicable à la restitution à la production de sucre par le règlement n° 1862/74 du Conseil, du 15 juillet 1974 (JO L 197 du 19. 7. 1974, p. 4), à la suite de la modification du prix d'offre appliqué à la restitution pour l'amidon de maïs. Il ne sous semble pas qu'une discrimination quelconque au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité ait été démontrée.

Bien que les autorités allemandes aient continué entre 1967 et 1974 à payer sur la base des taux applicables le jour de mise sous surveillance officielle du maïs et bien qu'elles aient ensuite modifié cette base de calcul, par l'avis du 9 juillet 1974, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, de manière à ce que le droit à restitution ne naisse qu'à la date de la transformation, nous ne pensons pas qu'on puisse affirmer que la conclusion à laquelle nous sommes parvenu en droit communautaire viole le principe de protection de la confiance légitime. En tout état de cause, les autorités allemandes n'ont pas appliqué correctement le règlement et ont été, apparemment, les seules qui, avant 1974, n'ont pas octroyé la restitution à la production à la date de la transformation (voir l'arrêté du ministère fédéral des finances du 10. 7. 1974, BZBl. 1974, p. 750). Quant à savoir si la rapidité avec laquelle l'avis de modification a été adopté le 9 juillet 1974 peut être opposée d'une manière quelconque en droit allemand à l'encontre des autorités allemandes, nous ne pensons pas que l'interprétation correcte de ces règlements puisse en être affectée en droit communautaire. C'est le règlement n° 1132/74 qui a publié le 10 mai 1974 la modification qui entrait en vigueur dans la Communauté à partir du 1er août 1974 et aucune objection n'a été soulevée pour faire valoir que ce délai aurait été de quelque manière que ce soit insuffisant.

Par conséquent, nous proposons de répondre à la question qui vous a été soumise de la façon suivante:

La restitution à la production pour du maïs mis sous surveillance douanière avant le 1er août 1974 mais transformé en amidon, dans le délai imparti, après cette date seulement, doit être calculée sur la base de la différence par 100 kilogrammes entre le prix de seuil fixé par le règlement n° 1427/74 et 8,20 unités de compte fixées par le règlement n° 1132/74, que la république fédérale d'Allemagne ait ou non continué à appliquer les dispositions du règlement n° 1060/68 en application du paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 2012/74.