CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 28 MAI 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Les questions que nous devons résoudre dans cette procédure rappelent celles, substantiellement identiques, qui étaient posées dans l'affaire 78-74 tranchée par votre arrêt du 18 mars dernier. En effet, ici aussi, il s'agit d'établir si des règlements qui ont modifié le régime relatif aux primes de dénaturation du blé tendre dans un sens défavorable à l'entreprise demanderesse dans l'affaire au principal, n'ont pas été adoptés en violation de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement CEE n° 172/67 du Conseil, du 26 juin 1967, modifié par le règlement CEE n° 644/68 du 29 mai 1968. Subsidiairement, on vous demande si les règlements considérés s'appliquent aussi aux opérations de dénaturation qui ont fait l'objet de la communication prescrite, à l'organisme d'intervention, avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, même si la dénaturation elle-même a été effectuée ultérieurement.

Le règlement n° 2859/73 de la Commission, du 19 octobre 1973, a diminué, en cours de campagne, à compter du 1er novembre 1973, la prime de dénaturation déjà fixée pour la campagne 1973-1974 par le règlement CEE n° 1897/73. Ultérieurement, le règlement n° 175/74 de la Commission, du 23 janvier 1974, bien qu'il soit intervenu en cours de campagne, a fixé à zéro le montant de la prime de dénaturation à partir du 10 février 1974.

Il s'agit, en premier lieu, d'établir si ces deux mesures ont été adoptées en violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, phrase 2, du règlement n° 172/67 du Conseil. Rappelons que l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement relatif aux règles générales régissant la dénaturation du blé, dispose, que la prime de dénaturation est fixée avant le début de chaque campagne pour toute la durée de celle-ci. La raison de cette disposition est énoncée au troisième considérant dudit règlement, qui affirme que l'existence de la prime doit être connue des bénéficiaires éventuels dès le début de la campagne, pour leur permettre d'envisager l'utilisation rationnelle du blé tendre dénaturé.

D'autre part, par le règlement n° 644/68 du 29 mai 1968, le Conseil a estimé qu'en dépit de la nécessité reconnue de faire connaître le montant de la prime avant le début de la campagne, il était également opportun de prévoir la possibilité pour la Commission de modifier le montant de la prime en cours de campagne lorsque l'équilibre du marché risque d'être compromis par suite d'une variation importante des éléments utilisés pour sa fixation.

Nous ne répéterons pas ici ce que nous avons déjà eu l'occasion d'observer au cours de l'affaire 78-74 à propos de la fonction et des finalités du mécanisme des primes de dénaturation. En renvoyant pour cela à nos conclusions dans cette affaire, nous nous limiterons à observer que votre arrêt est implicitement fondé sur l'idée d'un large pouvoir discrétionnaire reconnu à la Commission pour apprécier la situation du marché en fonction de l'application de l'article 1 du règlement mentionné du Conseil n° 644/68, relatif à la modification de la prime de dénaturation en cours de campagne. Cela est d'ailleurs conforme à votre jurisprudence antérieure, selon laquelle une large liberté d'appréciation est généralement reconnue à la Commission en matière d'interventions sur le marché, avec cette conséquence que, dans le contrôle de la léga-

1 — Traduit de l'italien.

lité des actes normatifs adoptés dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le juge ne peut pas substituer ses propres appréciations à celles de l'autorité administrative compétente, mais doit se limiter à examiner si celles-ci ne sont pas entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (arrêt rendu dans l'affaire 57-72, Westzucker, Recueil 1973, p. 340, considérant n° 14).

2. Le juge allemand, qui nous pose ces questions préjudicielles, exprime des doutes sur le caractère adéquat des motifs du règlement n° 2859/73, pour justifier la modification des montants des primes de dénaturation. En se basant sur des données fournies par la demanderesse, il doute, en particulier, que les éléments qui avaient joué un rôle prépondérant dans le calcul du montant initial de la prime aient subi des modifications importantes après cette fixation. Il avance même l'hypothèse d'un détournement de pouvoir, en se demandant si la véritable raison de la mesure est réellement la nécessité purement financière de compenser la diminution des recettes communautaires consécutives à la réduction des prélèvements sur les importations.

Le juge exprime des doutes analogues à propos du règlement n° 175/74.

Dans les motifs du règlement n° 2859/73, la Commission considère avant tout que le marché mondial du blé tendre a évolué rapidement vers une situation tendue ; que cette situation a entraîné successivement la limitation de la durée de validité des certificats d'exportation, la disparition des prélèvements à l'importation, l'instauration d'un prélèvement à l'exportation. Elle remarque, en outre, que grâce à la prime de dénaturation encore trop importante étant donné les circonstances, le blé tendre faisait surtout concurrence à l'orge, dont la tenue sur le marché faisait craindre des apports importants à l'intervention.

Pour ces différentes raisons, la Commission concluait, dans le règlement considéré, qu'il existait une menace de perturbation du marché de nature à justifier la modification des primes de dénaturation en cours de campagne.

La demanderesse dans l'affaire au principal estime que les inconvénients signalés par la Commission auraient pu être évités par des moyens autres que ceux qui ont été utilisés ; d'autant plus que, déjà lors de la fixation de la prime pour la campagne 1973-1974, la Commission aurait été au courant de la situation alléguée pour modifier le règlement n° 2859/73.

Pour éviter que le juge risque de se substituer à l'autorité administrative dans l'appréciation des moyens les plus appropriés pour faire face à un changement des circonstances économiques, il ne peut, comme nous l'avons vu, contrôler le choix opéré à cet égard par l'exécutif que lorsque ce choix se trouve entaché de vices graves et manifestes. Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de l'observer dans nos conclusions dans l'affaire 78-74, la notion de menaces de perturbations visée par le règlement n° 644/68 du Conseil ne se réfère pas nécessairement à des événements graves et exceptionnels, tels que ceux auxquels l'application des clauses de sauvegarde est subordonnée. En effet, ce qui est en jeu ici, c'est le danger de détourner le produit de sa destination normale qui, seule, en l'absence de difficultés particulières d'écoulement, correspond à un fonctionnement sain du marché, et cela plus qu'il n'est nécessaire, c'est-à-dire d'une manière anti-économique. Le pouvoir de la Commission de modifier les primes de dénaturation en cours de campagne est utilisé dans le sens de limiter ou, a fortiori, d'éliminer l'application d'un régime exceptionnel, tel que doit être considéré l'octroi de la prime de dénaturation, laquelle constitue simplement un remède à une situation pléthorique anormale.

Le fait même que l'on ait déjà instauré un prélèvement à l'exportation du blé tendre en provenance de la Communauté au cours de la période considérée montre clairement que l'intérêt communautaire

à encourager l'utilisation du blé tendre à une fin différente de son usage normal ne pouvait pas ne pas se trouver modifié, et cela surtout si l'on compare la situation antérieure dans laquelle l'exportation du blé de la Communauté non seulement était assujettie à un prélèvement, mais bénéficiait même de primes. Cela suffirait à justifier le règlement considéré.

La question de la concurrence par rapport à l'orge et des dangers, qui en découlent, d'offres massives de ce produit à l'intervention, constitue un autre élément. La Commission explique, qu'à la suite de la réduction considérable de la différence entre les prix du blé et ceux de l'orge, il n'était plus nécessaire d'accorder à la dénaturation du blé, afin de le rendre compétitif comme fourrage, une prime aussi élevée que celle qui avait été fixée au début de la campagne et que son octroi aurait même risqué de provoquer des difficultés sur le marché de l'orge. Sous cet aspect, il ne nous semble donc pas que l'on puisse exclure, comme la demanderesse le soutient, un rapport logique entre le maintien de la prime de dénaturation à son niveau initial et la menace d'une augmentation de l'offre de l'orge à l'intervention.

D'autre part, et d'une manière générale, on peut observer que, dans une période caractérisée par une forte hausse des prix du blé et par une situation internationale incertaine, et donc, malgré l'existence de stocks importants, par des craintes fondées concernant des difficultés futures, à brève échéance, dans le domaine de l'approvisionnement et compte tenu aussi des obligations internationales de la Communauté, spécialement en matière de fournitures à titre d'aide alimentaire, il ne paraît pas injustifié que la Commission cherche à prévenir le mal en diminuant cette incitation à détourner le blé de sa destination naturelle, l'alimentation humaine : d'autant plus que le maintien sans changement de ces incitations aurait pu contribuer à accroître la tendance déjà forte à la hausse des prix.

Trois mois environ après l'adoption de la mesure considérée de réduction de la prime, devant l'accentuation de la tension sur le marché mondial du blé tendre et les difficultés accrues d'approvisionnement de ce marché qui risquaient d'entraîner une hausse ultérieure des prix (situation qui avait déjà provoqué, notamment, l'augmentation du prélèvement à l'exportation du blé de la Communauté), la Commission décidait, par le règlement n° 175/74, de réduire à zéro le montant de la prime. Elle constatait notamment que l'augmentation de la demande de blé tendre avait déjà suscité une hausse considérable des prix sur le marché intérieur. Dans une situation ainsi caractérisée, les considérations déjà exposées à propos du règlement n° 2859/73 valent à plus forte raison pour éliminer les doutes formulés par le juge national quant à la validité du règlement n° 175/74.

3. En second lieu, le juge national vous demande si les deux règlements de la Commission considérés ici s'appliquent également aux opérations de dénaturation qui ont été communiquées dans les formes prescrites aux organismes d'intervention avant l'entrée en vigueur de ces règlements, puis réalisées ultérieurement, mais à une date qui se situe dans le délai prescrit à cet égard par les règles nationales régissant l'activité de l'organisme d'intervention compétent.

Dans les motifs de votre arrêt rendu dans l'affaire 78-74 déjà rappelée, vous avez interprété le règlement n° 849/70 de la Commission, qui avait diminué la prime de dénaturation au cours de la campagne céréalière 1969-1970, en ce sens que la diminution ne devait pas s'appliquer aux lots de marchandises achetés avant l'entrée en vigueur de ce règlement, à condition que la demande visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 172/67 ait été régulièrement présentée à l'organisme d'intervention avant l'expiration du délai que le règlement lui-même fixait pour la prise en considération des opérations de dénaturation, aux fins de l'application du régime antérieur à son entrée en vigueur.

Grâce à cette interprétation, vous avez pu éliminer les doutes que le juge national avaient exprimés quant à la validité du règlement en raison de l'absence de dispositions transitoires. Vous avez fondé cette interprétation en invoquant la certitude du droit en fonction des intérêts des opérateurs économiques : ce qui rappelle nettement la nécessité de la protection des attentes légitimes des administrés.

L'importance du principe de la protection de la confiance dans l'ordre juridique communautaire a été récemment confirmée dans l'arrêt du 14 mai dernier rendu dans l'affaire 74-74 *(Comptoir national technique agricole)*. Pour la Cour, ce principe constitue une des règles supérieures de l'ordre juridique communautaire destinées à protéger les particuliers et sa violation est susceptible d'engager la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

La question qui se pose maintenant à la lumière de cette jurisprudence est la suivante : Compte tenu des circonstances dans lesquelles les règlements considérés en l'espèce ont été adoptés, doit-on estimer qu'il existe ou un droit subjectif ou du moins une attente légitime des entreprises opérant dans le secteur de la dénaturation du blé tendre ? Et cela, dans le sens du maintien du niveau de la prime en vigueur à l'époque où elles avaient communiqué leur intention de procéder à la dénaturation des quantités de blé tendre qu'elles avaient achetées avec, en conséquence, l'alternative suivante : ou bien l'on interprète les deux règlements en question de manière à sauvegarder la situation subjective digne de protection ; ou bien, au cas où cela ne serait pas possible, ces actes devraient être déclarés nuls.

4. Si l'on devait interpréter l'arrêt 78-74 en ce sens que l'entreprise, qui a régulièrement communiqué à l'organisme national d'intervention sa volonté de procéder, à une certaine date, à la dénaturation d'une quantité déterminée de blé qu'elle a déjà achetée, est par là même titulaire d'un droit à obtenir la prime, droit qui ne serait conditionné que par la réalisation de la dénaturation dans les délais prévus par les règles nationales relatives à l'intervention de l'organisme compétent, le présent litige, lui aussi, pourrait logiquement être résolu dans un sens conforme. On ne peut pas dire que le texte des deux règlements en question s'opposerait à cette interprétation, même si leur auteur y est hostile. En effet, dans les observations présentées dans cette affaire, la Commission a énergiquement nié que le droit à la prime de dénaturation naisse avant que l'entreprise ait effectué matériellement ladite opération (par mélange ou coloration du blé destiné à cette fin).

Toutefois, dans la réalité, le problème se présente en des termes plus complexes. Tout d'abord, si nous voulons tenir compte également de la position que vous avez adoptée plus récemment en matière de confiance, dans l'arrêt mentionné rendu dans l'affaire 74-74 *(CNTA)* relative à une demande de dommages-intérêts pour responsabilité extracontractuelle de la Communauté, une clarification systématique est nécessaire, afin d'éviter l'extension d'affirmations faites par la Cour dans des perspectives particulières et dans des contextes de fait bien déterminés.

La confiance qu'avait l'entreprise de dénaturation d'obtenir la prime escomptée malgré le changement survenu de la réglementation — confiance protégée dans l'affaire 78-74 — découlait d'une promesse. Une promesse faite à la généralité crée une confiance à laquelle répond l'obligation d'accomplissement en faveur de son bénéficiaire qui a effectué une action correspondante en se fondant sur cette promesse.

Mais la promesse elle-même contenait en soi une condition, en partant d'une situation sur laquelle reposait l'attente de son accomplissement.

Il s'agit donc de voir si cette confiance légitime pouvait également exister en l'espèce pour un entrepreneur avisé quant au maintien prévisible des promesses, en

cas de modification des conditions sur lesquelles étaient fondés les deux règlements de la Commission considérés ci-dessus.

Cette perspective permet d'éviter les dangers liés à une reconnaissance, effectuée de manière générale et abstraite, de la naissance d'un droit à la suite de l'exécution d'une simple formalité, telle que la communication de l'intention de procéder à une dénaturation, ne présentant aucun caractère d'engagement pour l'entrepreneur, en faisant abstraction du contexte de la situation économique que la réglementation considérée doit régir.

Nous estimons que la jurisprudence de l'affaire 78-74 ne devrait pas être étendue purement et simplement et que vous devez au contraire considérer les deux règlements en question et la situation des entreprises intéressées à lumière des événements qui les ont provoqués.

5. Les critères énoncés par votre arrêt rendu dans l'affaire 74-74 en matière de protection de la confiance n'ont pas une valeur limitée au secteur de la responsabilité extracontractuelle, mais peuvent, d'une manière plus générale, revêtir de l'importance pour établir l'existence d'attentes légitimes dignes de protection, même si cette dernière peut se réaliser par des moyens autres que l'indemnisation du dommage.

L'existence d'attentes légitimes dignes de protection ne peut être constatée qu'en référence à chaque cas d'espèce, compte tenu des circonstances qui caractérisent objectivement la situation dans le cadre de laquelle les entreprises agissent. En effet, par sa nature même, ce principe ne se prête pas à une application automatique qui, susceptible de conduire à des généralisations indues, ne serait conforme ni à sa fonction spécifique d'équité, ni à des nécessités fonctionnelles de la réglementation communautaire de l'économie.

Pour déterminer l'existence d'une attente digne de protection, il faut donc se référer à la situation concrète dans le cadre de laquelle l'acte communautaire et le comportement des entreprises, qui invoquent la violation de leur attente légitime, doivent être situés ; l'attente légitime, ne l'oublions pas, ne s'identifie pas à un droit subjectif, mais elle peut avoir de l'importance justement en l'absence de celui-ci. Dans nos conclusions dans l'affaire 78-74, nous avons observé à cet égard que les faits, qui revêtaient de l'importance dans l'affaire principale, se situaient à une époque antérieure à la crise du marché mondial du blé. A l'époque considérée dans cette affaire, il n'existait pas un déficit généralisé de production et la tendance à une hausse sensible du prix de ce produit n'était pas encore apparue. Nous avions noté aussi qu'il n'existait aucun indice de comportement spéculatif de la part de l'entreprise intéressée en vue d'obtenir des primes de dénaturation, et que, d'une manière plus générale, il n'était pas possible de constater l'existence, dans le marché commun, de mouvements spéculatifs liés à l'application du mécanisme des primes de dénaturation.

Nous avons vu que la situation générale du marché, en fonction de laquelle les deux règlements de la Commission ont été adoptés, apparaît bien différente de celle que nous avions observée à propos des questions qui nous étaient posées par le juge national dans l'affaire 78-74. Les entreprises qui procédaient à la dénaturation ne pouvaient certainement pas ignorer que, dans le cas de la céréale en question, une situation déficitaire de plus en plus grave apparaissait sur le marché mondial. Elles savaient aussi que les autorités communautaires avaient déjà commencé à adopter des mesures visant à éviter la survenance d'une situation analogue de déficit dans la Communauté, parmi lesquelles tout d'abord l'imposition d'un prélèvement à l'exportation. Nous savons que les primes accordées par la Communauté pour encourager la dénaturation du blé tendre ont pour fonction de soutenir le marché d'un produit dont la situation excédentaire est telle qu'elle ne lui permet pas de

trouver un débouché naturel, en la détournant de sa destination normale.

Alors, dans une époque où le danger de difficultés d'approvisionnement, accompagné d'un phénomène parallèle de hausse progressive et sensible des prix et de l'adoption par les autorités communautaires de mesures restrictives à l'exportation de la céréale considérée vers les pays tiers, se fait de plus en plus menaçant, on doit admettre que la confiance que pouvaient avoir les entreprises qui travaillent dans le secteur de la dénaturation du blé, ne correspond pas à celle que l'on pourrait imaginer dans un contexte économique caractérisé au contraire par une situation générale d'abondance du produit destiné à la dénaturation, comme c'était le cas par exemple à l'époque considérée dans l'affaire 78-74. Cela vaut à plus forte raison dans la période comprise entre les deux règlements considérés, au cours de laquelle, outre l'augmentation du prélèvement à l'exportation du blé tendre vers le pays tiers, la réduction de la prime constituait un autre signal d'alarme précis.

Dans le contexte de ces circonstances, certaines conditions que, dans votre arrêt relatif à l'affaire 74-74 et notamment dans ses considérants n° 42 et n° 43, vous avez estimées nécessaires pour la protection des attentes des administrés quant au maintien d'un bénéfice, ne sont pas remplies. En particulier, il paraît difficile d'admettre que, dans le cas des modifications apportées au niveau des primes de dénaturation, la condition d'imprévisibilité, sans laquelle il est impossible de reconnaître une attente digne de protection, se trouve remplie.

D'autre part, l'absence d'un mécanisme rendant irrévocable, en fait, l'opération de dénaturation annoncée à l'avance, telle, par exemple, que la caution liée à la fixation anticipée des restitutions à l'exportation, permet de conclure, quant au niveau espéré de la prime de dénaturation, à l'existence d'une attente qui peut être considérée, en principe, comme ne méritant pas une protection égale à celle qui est due dans le cas des montants compensatoires monétaires à l'exportation.

Par conséquent, si les intéressés avaient suffisamment apprécié les circonstances, ils auraient perdu l'espoir de voir maintenues des mesures que la rationalité du marché et une considération élémentaire de l'intérêt public auraient entendu éliminer.

Compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles sont intervenues les règlements de la Commission considérés ici, qui ont modifié les primes de dénaturation, ces considérations peuvent suffire à justifier l'exclusion du bénéfice du régime antérieur même pour les quantités déjà acquises par l'entreprise de dénaturation et ayant fait l'objet d'une communication régulière à l'organisme d'intervention.

Dans tous les cas, ces considérations devraient au moins conduire à exclure le maintien du bénéfice du régime antérieur pour les entreprises qui ont effectué la communication visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 172/67 après la date de publication du règlement instaurant le nouveau régime moins favorable. En effet, à partir de cette date, compte tenu du contexte économique considéré plus haut, il ne peut certainement plus être question de protection de la confiance ; en maintenant en vigueur pendant quelques semaines cette incitation à la dénaturation, déjà reconnue excessive et d'effet contraire, on risquerait même d'encourager des actions purement spéculatives qui, en ayant pour effet de détourner d'autres quantités de céréales de leur usage normal, iraient à l'encontre des objectifs des règlements considérés et — d'un manière plus générale — de l'organisation commune de marché.

Sur la base de ces considérations, après avoir nié que les motifs allégués dans la présente procédure puissent aboutir à une déclaration d'invalidité des deux règlements de la Commission considérés

ici, il semble que l'on doive exclure l'existence d'un véritable droit à la prime susceptible d'être lié au seul accomplissement des formalités, non obligatoires pour l'entreprise, relatives à la notification des opérations de dénaturation prévues ; et il faudrait affirmer aussi que, compte tenu de la situation économique particulière du marché en vue de laquelle ces règlements ont été adoptés, ils doivent être intégralement appliqués à toutes les opérations de dénaturation effectuées après la date prévue pour leur entrée en vigueur, même si les demandes qui s'y rapportent ont été présentées avant cette date.

De toute façon, la limitation ne devrait en aucun cas être appliquée en faveur des opérations de dénaturation qui ont fait l'objet de communication à l'organisme d'intervention après la publication du règlement qu'il s'agit d'appliquer.