LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par ordonnance du 3 mai 1972, dit pour droit :

L'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement (CEE) n° 1403/69 de la Commission du 18 juillet 1969, doit être interprété en ce sens qu'un reliquat quotidien inférieur à 40 tonnes peut être pris en considération, s'il résulte d'une utilisation rationnelle de la capacité de dénaturation de l'entreprise et pour autant que la durée maximale de l'opération globale corresponde à une moyenne d'au moins 40 tonnes par jour.

Lecourt Monaco Donner

Trabucchi Mertens de Wilmars

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 novembre 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Monaco

(président de chambre)

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 26 OCTOBRE 1972 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le litige national qui est à l'origine du présent renvoi porte sur le droit à bénéficier de la prime de dénaturation pour du froment tendre. Pour comprendre cette affaire, il importe de faire tout d'abord les remarques suivantes.

Afin de créer des possibilités supplémentaires d'écoulement, en tant que fourrages, pour les quantités excédentaires de froment tendre qui ne peuvent pas être offertes sur le marché pour la fabrication du pain, et assainir ainsi le marché du froment tendre, le règlement n° 120 du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269) prévoit à son article 7, paragraphe 3 : « ... les organismes d'intervention peuvent accorder ... pour le blé tendre une prime

1 — Traduit de l'allemand.

de dénaturation ». Un certain nombre d'autres « règles générales régissant la dénaturation du blé » sont contenues dans le règlement n° 172 du Conseil du 27 juillet 1967 (JO 1967, p. 2602). Parmi elles, nous citerons l'article 3, selon lequel « les céréales à dénaturer doivent répondre à des conditions qualitatives et quantitatives minimales, à déterminer ». Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de ce même règlement, la prime est accordée sur demande de l'intéressé, pour autant que les prescriptions visées entre autres à l'article 3 soient respectées. En outre, selon l'article 7 : « pour donner droit à la prime, la dénaturation doit être opérée en accord avec l'organisme d'intervention et sous son contrôle ». — La Commission a adopté un certain nombre d'autres modalités d'application, tout d'abord le règlement n° 242 du 30 juin 1967 (JO 1967, p. 2693), puis le règlement n° 956 du 12 juillet 1968 (JO L 164, p. 9) et — ce qui nous intéresse notamment ici — le règlement n° 1403/69 du 18 juillet 1969 (JO L 180, p. 3). Parmi les dispositions de ce règlement, nous citerons celle selon laquelle la prime de dénaturation se compose de deux éléments qui tiennent compte, l'un de la différence entre les prix du froment tendre et de l'orge, l'autre des frais techniques de dénaturation ou des frais particuliers afférents à l'incorporation, fixés forfaitairement. De plus, l'article 4, paragraphe 3 prévoit : « l'octroi de la prime de dénaturation est subordonné au contrôle par l'organisme d'intervention des opérations de dénaturation du froment tendre ou de son incorporation, en l'état, dans les aliments composés pour animaux relevant de la position 23.07 du tarif douanier commun. La durée des opérations de dénaturation ne doit pas excéder un jour pour 40 tonnes de céréales mises en œuvre. La durée des opérations d'incorporation, en l'état, dans les aliments composés pour animaux, ne doit pas excéder 30 jours pour 50 tonnes ou un jour ouvrable, de 8 heures, pour 20 tonnes de céréales mises en œuvre. L'organisme d'intervention de chaque État membre décide celle ce ces deux quantités minimales qui sera imposée pour les opérations dont le contrôle lui incombe ».

Ces dispositions intéressent également l'entreprise Aimer, la demanderesse dans le litige au principal. En effet, le 26 juillet 1971, cette entreprise, qui pratique le commerce des céréales, a sollicité de l'office d'importation et de stockage pour le blé et les fourrages, partie défenderesse dans le litige au principal, l'autorisation de procéder à la dénaturation de 200 000 kg de froment tendre par addition d'huile de poisson. L'autorisation demandée ayant été accordée, les opérations de dénaturation se sont déroulées pendant trois jours consécutifs et ont porté le premier jour sur 74,4 tonnes, le deuxième jour sur 71,5 tonnes et enfin le troisième jour sur 27,5 tonnes, par conséquent, sur une quantité globale inférieure à celle pour laquelle l'autorisation avait été demandée à l'office d'importation et de stockage. Par la suite, cet organisme a accordé une prime de dénaturation pour les quantités dénaturées au cours des deux premiers jours. Toutefois, en ce qui concerne le reste, il a refusé de payer une prime, motif pris de ce que le minimum journalier exigé de 40 tonnes n'avait pas été atteint.

L'entreprise Aimer estime ce refus injustifié. Elle soutient qu'il n'est pas possible de déduire des textes communautaires, notamment de l'article 4 du règlement n° 1403, déjà cité, l'exigence d'un minimum journalier, dont font état les directives de l'office d'importation et de stockage du 19 mai 1972. En outre, elle attire l'attention sur le fait qu'il lui aurait été techniquement possible de répartir la quantité globale de froment à dénaturer de façon à pouvoir respecter la quantité minimale exigée par l'office d'importation et de stockage pour chaque jour de dénaturation. C'est la raison pour laquelle elle a introduit une réclamation contre la décision lui refusant le bénéfice de la prime et comme elle n'a pas eu gain de cause, elle a saisi le tribunal administratif de Francfort d'un recours tendant à obtenir le bénéfice d'une prime de dénaturation pour la quantité restante (au total

1 507,82 DM). Au cours de la procédure devant le tribunal administratif, la demanderesse a de nouveau fait valoir que pour ce qui est de l'exigence d'une quantité minimale, les dispositions communautaires sur la dénaturation ne sont pas aussi précises que le prétend l'office d'importation et de stockage. Elle a en outre attiré l'attention sur le fait qu'il n'aurait pas été rentable pour elle de dénaturer moins de 70 tonnes au cours des deux premiers jours.

Comme le tribunal administratif de Francfort a lui-même éprouvé des doutes concernant l'exactitude de l'interprétation que l'office d'importation et de stockage donne de l'article 4 du règlement nº 1403, il a sursis à statuer par une ordonnance accompagnée d'un exposé des motifs détaillé qu'il a rendue le 3 mai 1972 et vous a demandé de vous prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante : « l'article 4, paragraphe 3, phrase 2 du règlement nº 1403/69 (CEE) de la Commission du 18 juillet 1969 doit-il être interprété en ce sens que la demanderesse pouvait dénaturer en un jour une quantité même inférieure à 40 tonnes de céréales, indépendamment de savoir s'il s'agit de la quantité globale de céréales à dénaturer ou d'un reste, ou doit-il être interprété en ce sens que les auteurs du règlement ont entendu déterminer, au moyen de cette disposition, en même temps que la durée, la quantité minimale de céréales à dénaturer dans le délai d'un jour ? ».

Nous allons examiner maintenant comment il convient de répondre à cette question.

Si, pour ce faire, nous nous basons uniquement sur le texte de l'article 4, paragraphe 3, 2e phrase zu règlement nº 1403, selon lequel, comme nous l'avons déja dit: « la durée des opérations de dénaturation ne doit pas excéder un jour pour 40 tonnes de céréales mises en œuvre », nous devons admettre qu'il est possible de voir dans cette disposition une affirmation concernant uniquement la durée maxima des opérations de dénaturation pour 40 tonnes de céréales et non par contre la quantité minimale à mettre en œuvre pour chaque jour de dénaturation. Certes, le tribunal qui vous a saisis a raison lorsqu'il affirme, en se référant à d'autres dispositions communautaires, d'une teneur similaire, qu'une telle idée aurait pu être exprimée plus clairement, par exemple dans les termes suivants : « la dénaturation n'est autorisée qu'a partir d'une quantité minimale de 40 tonnes ; cette quantité doit être dénaturée dans le délai d'un jour, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'une quantité initiale ou d'un reste ».

Toutefois, il est tout aussi incontestablement erroné de vouloir interpréter valablement la disposition en question uniquement à partir d'un point de vue isolé tel que celui qui vient d'être exposé. Lorsqu'il s'agit d'interpréter des dispositions qui ne sont pas absolument claires, il est au contraire indispensable de prendre toujours en considération également le contexte général, de même qu'il est indispensable d'examiner les considérants du règlement en question et des règlements antérieurement applicables et de considérer l'esprit et le but de la réglementation. Or, si nous procédons ainsi, nous aboutissons alors à la conclusion suivante :

En ce qui concerne tout d'abord la teneur globale de l'article 4 du règlement nº 1403, il importe de constater que la première phrase du deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article 4, qui règle la dénaturation par incorporation, est formulée dans les mêmes termes que la précédente, celle qui intéresse notamment le tribunal administratif. Or, le fait que la phrase suivante parle ensuite de quantités minimales montre clairement que les termes en question visent en réalité des quantités minimales. C'est, au demeurant, ce qui ressort également des considérants du règlement nº 1403 qui parlent expressément de minima journaliers. Si cela vaut pour la dénaturation par incorporation, on est enclin à penser qu'il y a lieu de s'inspirer des mêmes principes pour d'autres procédés de dénaturation ; en effet, il n'existe manifestement aucune raison valable d'opérer

un différenciation, et cela, notamment, comme nous allons le montrer tout de suite, lorsqu'on envisage le but et la fonction du règlement. Cette assimilation a été voulue en fait par le législateur, comme il ressort clairement également d'une comparaison avec un certain nombre de textes précédemment applicables et que le règlement n° 1403 a remplacés. Nous pouvons ainsi constater que l'article 5, paragraphe 3 du règlement n° 242/67 vise de la même manière la dénaturation par addition d'huile de poisson et la dénaturation par incorporation. Nous constatons en outre que cette disposition utilise des formules qui correspondent à celles de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement n° 1403. Or, il s'agit en fait de quantités minimales journalières, comme il ressort clairement des considérants du règlement suivant n° 956/68, qui qualifie expressément de minima journaliers les quantités mentionnées dans le règlement n° 242.

Nous devons ensuite, si nous parlons de contexte normatif, renvoyer à l'article 5 du règlement n° 1403. Comme vous le savez, selon cette disposition, « la prime de dénaturation n'est versée que si les conditions visées à l'article 4, paragraphe 3, sont remplies. Toutefois, si, à la suite d'un incident déterminant un arrêt forcé de la production constaté dans le cadre du contrôle prévu audit paragraphe, la quantité minimale prévue n'a pu être dénaturée ou incorporée dans le délai d'un jour, la prime de dénaturation est versée sur la quantité effectivement dénaturée ou incorporée, pendant ce jour ». En ce qui concerne cette disposition, il importe en premier lieu de constater qu'elle parle expressément de minima journaliers pour les deux catégories de dénaturation. Étant donné que l'article 5 se rattache directement à l'article 4, nous ne pouvons qu'insister expressément sur une telle constatation. En second lieu, il importe de considérer que l'article 5 constitue manifestement une disposition d'exception. S'il n'autorise le paiement d'une prime pour la dénaturation d'une quantité inférieure au minimum journalier que dans les conditions qu'il énumère (c'est-à-dire en cas d'interruption de la production, due à un incident technique), nous pouvons seulement en conclure en fait que pour le reste le droit à la prime n'existe que si les opérations de dénaturation ont porté sur les quantités minimales exigées. Toute autre interprétation serait en fait dépourvue de sens.

Enfin, il est encore possible d'invoquer l'esprit et le but manifestes de la réglementation. Il n'est pas douteux que la dénaturation constitue un procédé exceptionnel dans les organisations communes de marché. Étant donné, en outre, qu'elle met en jeu des intérêts financiers considérables (paiement des primes et exécution de contrôles administratifs), nous pouvons déjà, de ce point de vue, affirmer que l'exécution des opérations de dénaturation doit être soumise à des conditions rigoureuses. Sur ce point, il est particulièrement intéressant de noter que les considérants du règlement 172/67 déclarent expressément : « par ailleurs, les frais qu'entraînent la dénaturation et le contrôle de celle-ci ne sauraient se justifier que pour une quantité minimale de céréales ». Il faut en outre considérer que compte tenu de la nécessité de contrôler les opérations de dénaturation, c'est-à-dire compte tenu des exigences administratives, il est indispensable dans ce domaine de limiter le cercle des entreprises qui procèdent à la dénaturation à celles qui ont une grande capacité de production, ce qui ne peut judicieusement être le cas que si on exige une quantité minimale pour une certaine période bien déterminée. — Enfin, comme la Commission l'a souligné, il faut encore songer que des restes relativement peu importants qui ne peuvent pas être offerts aux organismes d'intervention et qui sont également difficiles à écouler sur le marché sont de toute façon utilisés généralement comme fourrages, de sorte qu'il n'est nullement nécessaire de prévoir pour eux une prime de dénaturation.

Pour toutes les raisons qui précèdent, nous estimons qu'il n'est pas possible en fait d'interpréter l'article 4, paragraphe

3, deuxième phrase du règlement n° 1403 autrement qu'en ce sens, à savoir qu'il est nécessaire de dénaturer 40 tonnes au moins de céréales par jour pour avoir droit à la prime de dénaturation.

Cependant, étant donné le cas d'espèce dans la procédure au principal, nous devons encore nous demander si cette réglementation s'applique de façon absolue ou si, lorsqu'il s'agit de dénaturer de grandes quantités, il est possible de procéder différemment pour les quantités restantes. Nous rappellerons à cet égard que la demanderesse a obtenu une autorisation pour dénaturer 200 tonnes de froment tendre et qu'au total elle en a dénaturé 173 tonnes en trois jours. Si elle s'était limitée à un minimum journalier de 40 tonnes, les opérations de dénaturation auraient pu durer quatre jours. En répartissant, comme elle l'a fait, les quantités à dénaturer, elle a donc gagné un jour et contribué ainsi à une diminution des frais de contrôle. Dans ces conditions, rien ne semble s'opposer en fait à ce qu'elle bénéficie d'une prime de dénaturation également pour la quantité dénaturée le troisième jour et qui est inférieure à 40 tonnes.

Toutefois, un examen plus approfondi montre que cette conclusion, qui semble plausible, n'est en fin de compte pas défendable. A notre avis, elle se heurte à une objection importante qui est la suivante. En fait, il n'est pas possible de partir de l'idée que les entreprises qui procèdent à la dénaturation sont libres d'organiser à leur guise les opérations de dénaturation en fonction du minimum journalier. Comme nous l'avons exposé au début de nos conclusions, selon les dispositions communautaires, adoptées en la matière, l'entreprise qui entend procéder à la dénaturation doit présenter une demande et « la dénaturation doit être opérée en accord avec l'organisme d'intervention ». Cela signifie qu'une sorte d'accord intervient entre l'entreprise qui procède à la dénaturation et l'organisme d'intervention. Or, il se peut qu'en vue d'effectuer la dénaturation dans les conditions les plus économiques, ce qui constitue un désir légitime dans ce domaine, les organismes d'intervention tiennent à concentrer autant que possible les opérations de dénaturation et exigent notamment des entreprises qui se livrent à la dénaturation qu'elles utilisent leurs capacités au maximum. Sauf erreur de notre part, c'est ce qui s'est produit en république fédérale d'Allemagne, au moyen des directives déjà mentionnées et que l'organisme d'intervention a arrêtées le 19 mai 1972. En effet, nous lisons dans ces directives que les opérations de dénaturation envisagées doivent être communiquées auparavant à l'office d'importation et de stockage avec l'indication détaillée de la date et de la durée des opérations de dénaturation et que celles-ci « doivent avoir lieu sans interruption en fonction de la capacité de l'entreprise qui procède à la dénaturation ». Or, si tels sont les pouvoirs des organismes d'intervention, il n'est pas pertinent de prétendre que la demanderesse était libre d'étaler sur une période de quatre jours la dénaturation de la quantité mise en œuvre par elle, et, par conséquent, qu'il serait injuste de lui refuser le bénéfice de la prime pour la dénaturation de la quantité restante dénaturée le troisième jour et inférieure à 40 tonnes. Par conséquent, également pour des cas tels que celui qui fait l'objet du litige au principal, nous devons nous en tenir à la conclusion qu'en vertu des dispositions combinées des articles 4 et 5 du règlement n° 1403, un droit à bénéficier de la prime de dénaturation n'existe que si la quantité dénaturée chaque jour est de 40 tonnes au moins.

Après tout ce qui précède, il convient de répondre comme suit à la question posée par le tribunal administratif de Francfort :

L'article 4, paragraphe 3, phrase 2, du règlement n° 1403/69 doit être interprété en ce sens qu'outre la durée, cette disposition vise en même temps la quantité minimale journalière de céréales à dénaturer.