CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 15 juillet 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La question préjudicielle posée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le Main porte sur la validité des dispositions qui prévoient l'acquisition de la caution dans le cadre de la réglementation communautaire relative à l'octroi d'aides pour les graines oléagineuses récoltées et transformées dans la Communauté.

2. Afin d'encourager l'industrie de transformation à utiliser des graines oléagineuses originaires des États membres, le règlement (CEE) n° 136 du Conseil, du 22 septembre 1966, portant organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses [1], a prévu, à l'article 27, l'octroi d'une aide à la transformation des graines de colza, de navette et de tournesol. Les principes généraux qui régissent l'octroi de cette aide sont définis par le règlement (CEE) n° 1594 du Conseil, du 14 juin 1983 [2], et les modalités d'application par le règlement (CEE) n° 2681 de la Commission, du 21 septembre 1983 [3].

Aux fins qui nous intéressent ici, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 2 du règlement n° 1594/83 [4], le montant de l'aide accordée, qui est égal à la différence entre le prix indicatif en vigueur pour une espèce de graines et le prix du marché mondial, « est celui qui est valable le jour où l'État membre procède à l'identification des graines », c'est-à-dire en assume le contrôle auprès d'une huilerie ou d'une entreprise de fabrication d'aliments pour animaux. Le montant de l'aide peut toutefois être fixé à l'avance et dans ce cas le montant applicable est celui du jour du dépôt de la demande, ajusté conformément aux dispositions de l'article 7 du même texte, à savoir en fonction « de la différence qui existe entre le prix indicatif valable ce même jour et celui valable le jour de l'identification des graines » et, « le cas échéant, d'un montant correcteur ». Ce dernier est déterminé, en application du paragraphe 2 du même article, compte tenu de la tendance des prix du produit sur le marché mondial et le cas échéant des avantages économiques résultant de la transformation des principales graines concurrentes.

L'article 4 du même règlement institue un certificat communautaire en deux parties, dont l'une (dénommée « I.D. ») est destinée à fournir la preuve que les graines récoltées dans la Communauté ont été identifiées dans une huilerie ou dans une entreprise de fabrication d'aliments pour animaux et dont l'autre (intitulée « A.P. ») est destinée à attester, le cas échéant, que le montant de l'aide a été fixé à l'avance. Dans cette dernière hypothèse, l'article 5 dispose que la délivrance du certificat « est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement de demander l'identification des graines (...) pendant la durée de validité

* Langue originale: l'italien.

1 — JO 1966 n° 172, p. 3025.

2 — JO L 163, p. 44.

3 — JO L 266, p. 1.

4 — Les faits de l'affaire au principal s'étant déroulés en 1991, il est fait référence ci-après au texte des articles 3 à 8 tel que modifié par le règlement n° 935 du Conseil du 25 mars 1986, relatif à l'aide pour les graines oléagineuses (JO L 87, p. 5).

de cette partie du certificat; la caution reste acquise en tout ou en partie si, dans ce délai, la demande d'identification n'est pas effectuée ou n'est effectuée que pour une part des quantités concernées ».

L'obligation d'introduire la demande d'identification auprès des autorités nationales compétentes durant la période de validité du certificat est rappelée à l'article 10, paragraphe 2 du règlement n° 2681/83 qui précise, dans son article 11, que cette période, en ce qui concerne les graines de tournesol — dont il est question dans la procédure a quo — expire à la fin du quatrième mois suivant celui au cours duquel la demande a été présentée.

Au cas où cette obligation ne serait pas remplie par l'intéressé dans le délai prévu, l'article 23, paragraphe 2 du même règlement dispose que la caution reste acquise pour une quantité égale à la différence entre 93 % de la quantité nette indiquée dans le certificat et la quantité identifiée dans l'entreprise, déterminée conformément à la méthode définie à l'annexe I. Toutefois, si la quantité identifiée s'élève à moins de 7 % de la quantité nette indiquée dans le certificat, la caution reste acquise en totalité.

L'article 24 prévoit une dérogation en cas de force majeure, en présence de laquelle l'organisme compétent de l'État membre qui a délivré le certificat décide, à la demande du titulaire, l'annulation des obligations à sa charge, et donc la libération de la caution ou la prorogation de la validité du certificat pour la durée nécessaire eu égard aux circonstances invoquées.

3. Venons-en aux faits de la cause. Le 21 janvier 1991, le « Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung » (organisme fédéral de régulation des marchés agricoles) a délivré à la société ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyk (ci-après « ADM »), à sa demande et après constitution d'une caution, un certificat A.P. pour 4 millions kg de graines de tournesol, avec fixation à l'avance de l'aide. Le certificat indiquait que l'identification devait avoir lieu au plus tard le 31 mai 1991.

A la suite d'un contrôle effectué par l'organisme fédéral, dont il résultait que la société « ADM » n'avait pas rempli l'obligation d'identification dans le délai prescrit, la caution a été déclarée acquise. La demanderesse au principal a introduit -sans succès- une réclamation contre cette décision, en faisant valoir que le non-respect du délai réglementaire était dû à une grave erreur d'inattention du responsable chargé de cette tâche dans l'entreprise. Estimant néanmoins illégale la perte de la caution dans la mesure où on aurait dû tenir compte du fait qu'il n'y avait pas en l'espèce de faute intentionnelle, la société « ADM » a saisi le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, lequel a renvoyé l'affaire à titre préjudiciel à la Cour.

4. Le juge national demande donc si l'article 5 du règlement n° 1594/83 et l'article 23, paragraphe 2 du règlement n° 2681/83 sont valides au regard du principe de proportionnalité dans la mesure où ils prévoient, en cas de préfixation du montant de l'aide communautaire, la perte de la caution constituée afin de garantir le respect de l'obligation de mise sous le contrôle des États intéressés des graines oléagineuses, lorsque cette opération n'est pas demandée dans le délai prescrit. Le juge a quo demande en particulier si l'objectif

visé par les dispositions attaquées ne pouvait pas être atteint par des mesures restreignant moins les droits des opérateurs économiques, éventuellement par le biais de la réduction du montant de l'aide en cas d'inobservation du délai.

5. Pour évaluer la conformité d'une disposition de droit communautaire au regard du principe de proportionnalité, il convient d'examiner, selon la jurisprudence établie de la Cour, si la norme en question ne va pas au-delà de ce qui est opportun et nécessaire pour atteindre le but poursuivi et, plus particulièrement, de contrôler si les moyens mis en œuvre pour atteindre le but visé s'accordent avec l'importance de cet objectif et sont nécessaires pour l'atteindre [5].

6. Or, en l'espèce, l'objectif poursuivi par le législateur communautaire en imposant le respect d'un délai pour la mise sous le contrôle de l'État intéressé des graines bénéficiaires de l'aide, en cas de préfixation du montant de cette dernière, est précisé dans le sixième considérant du règlement n° 1594/83, d'où il ressort que « dans ce cas, pour éviter des opérations spéculatives, il y a lieu de subordonner la délivrance du certificat à la constitution d'une caution garantissant l'engagement de mettre les graines sous contrôle pendant la durée de validité du certificat ».

Il faut en effet garder à l'esprit que l'obligation de constituer une caution n'est prévue que dans l'hypothèse où l'on recourt à la fixation à l'avance du montant de l'aide. Ce mécanisme a d'ailleurs été introduit en faveur des entreprises de transformation qui ont à faire face à des fluctuations incessantes de prix sur les marchés mondiaux.

Si donc, dans le cadre de la préfixation, l'aide est définie de manière définitive, le producteur d'huile ou d'aliments pour animaux peut alors déterminer avec précision ses coûts de production sans devoir supporter, le cas échéant, les conséquences d'une aide d'un montant réduit en raison de la hausse des prix sur le marché mondial. Comme en effet l'aide est égale à la différence entre le prix indicatif en vigueur et le prix sur ce marché, il peut choisir — ainsi que le soulignent la Commission et le Conseil — entre la sécurité qu'il tire de la fixation à l'avance et une aide d'un montant imprévisible, déterminé toutefois sur la base des prix effectifs.

Or, la fixation d'un délai pour la mise sous contrôle des graines apparaît indispensable, dans un tel contexte, pour éviter que les entreprises intéressées ne spéculent sur les variations de prix du produit et diffèrent en conséquence le dépôt de leur demande d'identification.

Le fait de sanctionner l'inobservation du délai par la perte de la caution, en tout ou en partie, proportionnellement aux quantités pour lesquelles l'obligation d'identification n'a pas été respectée, a alors pour but d'empêcher que l'intéressé, en cas de baisse des prix sur le marché mondial, ne laisse expirer inutilement le délai, en renonçant de fait à la fixation à l'avance, pour ne procéder qu'ultérieurement à l'identification, de manière à obtenir une aide plus élevée. La disposition visée tend donc à éviter que les opérateurs préfèrent attendre

5 — Voir en dernier lieu les arrêts des 12 novembre 1992, CNTA, C-127/91, Rec. p. I-5681, point 23; 21 janvier 1992, Pressler, C-319/90, Rec. p. I-203, point 12; 27 novembre 1991, Italtrade, C-199/90, Rec. p. I-5545, point 12; 12 juillet 1990, Philipp Brothers, C-155/89, Rec. p. I-3265, point 34, et 27 juin 1990, Lingenfelser, C-118/89, Rec. p. I-2637, point 12.

pour pouvoir éventuellement tirer profit de l'évolution des prix et décider, en fonction de celle-ci, de se prévaloir ou non de la préfixation.

7. A cet égard, l'importance du retard avec lequel l'obligation de l'article 5 du règlement n° 1594/83 est remplie ne joue pas un grand rôle dans la mesure où, vu les fluctuations auxquelles les prix des graines oléagineuses sont soumises, une opération spéculative est possible même dans l'hypothèse où le délai est dépassé d'un jour seulement.

Le respect rigoureux de ce délai apparaît par conséquent nécessaire pour garantir le fonctionnement correct du système d'aides institué par la réglementation communautaire, dont l'objectif est de favoriser la production communautaire des graines oléagineuses, en garantissant aux producteurs une rémunération équitable[6]; et non pas d'avantager les entreprises de transformation.

Il s'ensuit que le fait de sanctionner par la perte de la caution le non-respect de cette obligation ne constitue pas une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif visé, mais semble au contraire nécessaire et non excessif pour éviter une utilisation détournée de la réglementation communautaire dans le secteur des organisations communes des marchés agricoles.

Cette conclusion est confirmée par la jurisprudence de la Cour. Dans l'arrêt Fromançais/FORMA[7], la Cour a jugé conforme au principe de proportionnalité la non-libération d'une caution en raison du fait que l'opérateur n'avait pas fourni la preuve que certaines quantités de beurre avaient été transformées dans le délai prescrit, dans la mesure où les dispositions en question visaient « à empêcher que les adjudicataires puissent constituer des réserves à des fins spéculatives »: or, une telle spéculation irait totalement à l'encontre « des finalités des règlements relatifs à la vente de beurre à prix réduit, qui consistent à désencombrer le marché des excédents de beurre en favorisant l'utilisation de ce produit au lieu d'autres matières grasses... ». De manière analogue, dans l'arrêt Hopermann II[8], la Cour a estimé que la déchéance du droit à l'aide frappant l'opérateur n'ayant pas respecté le délai prescrit pour présenter sa demande n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par la législation qui prévoit des mesures spéciales pour les pois, les fèves et les féveroles: comme, en effet, « le montant de l'aide à octroyer est celui en vigueur le jour du dépôt de la demande d'aide, certains utilisateurs pourraient être amenés, si le délai fixé pour ledit dépôt n'avait pas un caractère impératif, à attendre un moment plus propice pour y procéder et se procurer ainsi un profit injustifié ».

De manière plus générale, la Cour a jugé, dans le cadre de la législation agricole communautaire, qu'il n'est pas contraire au principe de proportionnalité de fixer des délais et de sanctionner la non-observation de ceux-ci par la perte de l'aide ou de la caution chaque fois que cela semble indispensable, comme dans le cas d'espèce, pour garantir le bon fonctionnement du marché et du régime des aides en question[9].

6 — Voir second et cinquième considérants du règlement (CEE) n° 136/66 et second considérant du règlement (CEE) n° 1594/83.

7 — Arrêt du 23 février 1983, 66/82, Rec. p. 395.

8 — Arrêt du 2 mai 1990, C-358/88, Rec. p. I-1687.

9 — Voir, entre autres, les arrêts du 29 avril 1982, Merkur Fleisch-Import, 147/81, Rec. p. 1389; 17 mai 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Rec. p. 2171; 12 juillet 1990, Philipp Brothers, précité; 27 novembre 1991, Italtrade, précité et 12 novembre 1992, CNTA, précité.

8. Il convient, d'autre part, de partager l'opinion de la Commission, selon laquelle ce qui importe est la possibilité théorique de réaliser des opérations spéculatives, puique tel est le but de la réglementation, et il n'est donc pas nécessaire de vérifier si dans le cas particulier il y a effectivement eu des opérations de ce type. D'autre part, l'observation du juge a quo, selon laquelle le dépassement du délai pourrait comporter, comme cela s'est en effet vérifié dans le cas d'espèce, une diminution du montant de l'aide, avec la conséquence que l'opérateur subirait une double sanction, n'est pas non plus pertinente. En réalité, l'inobservation du délai n'implique pas nécessairement ce résultat, dans la mesure où dans pareille hypothèse la fixation de l'aide est finalement déterminée par l'évolution effective des prix sur le marché mondial, et peut donc bien être d'un montant supérieur à celui fixé à l'avance.

9. Le délai de quatre mois pour procéder à l'identification des graines semble d'autre part raisonnable et permet à l'opérateur intéressé de choisir dans ce laps de temps le moment le plus opportun pour procéder à l'opération. La sanction apparaît en outre suffisamment modulée dans la mesure où, sauf cas de force majeure, la caution est acquise, en vertu de l'article 23, paragraphe 2 du règlement n° 2681/83, proportionnellement à la quantité nette de graines oléagineuses identifiées.

10. Enfin, il est également sans importance qu'il n'y ait en l'espèce pas de faute intentionnelle de la part d'ADM, ainsi qu'elle l'a fait valoir. A cet égard, il suffit de rappeler que la sanction fait partie d'un régime, celui de la préfixation de l'aide, choisi par l'intéressé librement et en fonction de son propre intérêt et dans le cadre duquel tout recours à la notion de faute intentionnelle est exclu [10].

11. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main:

« L'examen de la question posée n'a fait ressortir aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 5 du règlement (CEE) n° 1594/83 du Conseil, du 14 juin 1983, et de l'article 23, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 2681/83 de la Commission, du 21 septembre 1983 ».

10 — Voir, sur ce point, l'arrêt du 18 novembre 1987, Maizena/BALM, 137/85, Rec. p. 4587.