lait écrémé en poudre en aliments pour animaux. Il ressort en effet de l'ensemble de la réglementation concernée que celle-ci a pour objectif non seulement l'écoulement d'un produit et le décongestionnement du marché laitier, mais également l'utilisation du produit à des fins économiques utiles, à savoir la mise à la disposition des éleveurs d'animaux d'aliments composés pour animaux riches en protéines de bonne qualité et à un prix convenable. Dans ces conditions, la réalisation de la finalité de l'écoulement du lait écrémé excédentaire ne suffit pas, à elle seule, à admettre au bénéfice de l'aide communautaire un produit impropre à la consommation animale en tant que contenant une substance toxique.

3. Le paragraphe 5 de l'article 2 du règlement n° 986/68 établissant les règles générales relatives à l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux selon lequel «tout produit visé au paragraphe 1 et bénéficiant d'une aide ne peut être utilisé que pour l'alimentation des animaux», s'applique également au «lait écrémé en poudre qui a été dénaturé» visé au paragraphe 1, sous c), de ce même article. Dès lors, il n'existe aucune différence de traitement entre le lait écrémé en poudre dénaturé et le lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux, les deux produits devant être utilisables pour l'alimentation des animaux pour bénéficier de l'aide communautaire.

Dans l'affaire 45/82,

ROYAUME DES PAYS-BAS, représenté par M^e^ A. Bos, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade des Pays-Bas,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Jean-François Verstrynge, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, plateau du Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision 81/1047/CEE de la Commission, du 16 novembre 1981 (JO L 375, p. 33), relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses de l'exercice 1974 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie»,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due et K. Bahlmann, juges,

avocat général: M^me^ S. Rozès
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

a) Introduction

Le règlement n° 729/70/CEE du Conseil, du 21 avril 1970 (JO L 94 du 28. 4. 1970), relatif au financement de la politique agricole commune, contient, entre autres, des dispositions concernant les financements, au moyen du FEOGA, section «garantie», des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. Notamment, en vertu des articles 4, paragraphe 2 et 5, paragraphe 2, la Commission doit mettre à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, aux paiements visés par le règlement; les États membres, de leur côté, ont la tâche de veiller à ce que ces crédits soient utilisés sans retards et exclusivement aux fins prévues, ainsi que de transmettre périodiquement à la Commission les documents relatifs aux paiements effectués, et notamment les comptes annuels accompagnés des pièces nécessaires à leur apurement. Il appartient à la Commission d'apurer, sur la base desdits documents, les comptes des services et organismes.

Dans la présente affaire, le litige concerne un paiement effectué, dans le cadre susdit, par le gouvernement néerlandais au titre de l'octroi d'une aide à la transformation de lait écrémé en poudre en aliments pour animaux. Cette aide est prévue par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 804/68/CEE 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), et les modalités de son application pour l'exercice en cause ont été établies dans les règlements n^os^ 986/68/CEE du Conseil, du 15 juillet 1968 (JO L 169 du 18. 7. 1968) et

990/72/CEE de la Commission, du 15 mai 1972 (JO L 115 du 17. 5. 1972).

A l'égard du compte présenté par le gouvernement néerlandais pour l'exercice 1974 (FEOGA, section «garantie»), la Commission, par sa décision 81/1047/CEE du 16 novembre 1981 (notifiée le 2 décembre suivant), a refusé l'apurement d'un poste de 4 255 909,86 florins, concernant une aide octroyée à un fabricant néerlandais d'aliments pour animaux à base de lait écrémé en poudre. C'est cette décision qui fait l'objet du présent recours.

b) Les faits

Les faits qui sont à l'origine du litige ne sont pas contestés, et résultent tant de l'exposé du requérant que du «rapport de synthèse relatif aux conclusions des travaux préparatoires à l'apurement des comptes FEOGA, section 'garantie', au titre des exercices 1974 et 1975» (doc. VI/208/80-FR).

Dans le cadre du régime d'aides précité, la société «Trouw en Co», fabricant d'aliments composés, ayant son siège à Putten, aux Pays-Bas, utilisait, à l'époque des faits, depuis longtemps et à une grande échelle, du lait écrémé en poudre pour la fabrication d'un aliment de remplacement du lait pour veaux.

Le règlement n° 990/72, précité, dispose à son article 4, paragraphe 1, lettre a), que, pour être admis à l'aide communautaire, tout aliment composé pour animaux fabriqué avec le lait écrémé ou le lait écrémé en poudre, doit contenir, entre autres, au moins 2 % d'amidon. Afin de satisfaire à cette obligation, Trouw ajoutait au lait écrémé en poudre dans son aliment composé, 2 à 2,5 % d'un amidon de maïs gélatinisé, qu'il achetait régulièrement auprès de deux fournisseurs. L'un deux, n'ayant pas été en mesure, à un moment donné, de livrer un produit fabriqué par lui-même, livra à Trouw un produit, fabriqué par une société anglaise, dont le numéro de code était identique. Toutefois, ce numéro de code identique ne désignait guère un produit identique, la codification utilisée au Royaume-Uni ne correspondant pas à celle utilisée dans le reste de l'Europe; l'amidon ainsi livré était en effet un produit industriel pour combattre la moisissure dans la fabrication de colles et de briquettes, traité à 0,05 % avec une substance toxique, à savoir du phénylacétate de mercure. Ne s'étant pas aperçu de l'anomalie de ce produit, Trouw, entre le 28 mai et le 13 juillet 1974, utilisa pour la production de 7 385 300 kg de son aliment composé pour veaux 60 000 kg d'amidon contaminé au mercure, ainsi que 173 000 kg d'amidon non contaminé, et toucha pour son produit l'aide communautaire correspondant à la quantité y utilisée de lait écrémé en poudre.

Ce fut seulement en juillet 1974 que la faute fut découverte, suite à la signalisation de cas de maladie et de mortalité de veaux nourris avec l'aliment en cause. Dès que cela fut établi, Trouw cessa la production de l'aliment en question, et retira du marché les lots produits dans la période concernée et non encore utilisés par les acheteurs. L'autorité judiciaire néerlandaise intenta contre Trouw une action pénale pour infraction à la réglementation nationale sur les aliments pour animaux, et dans le cours du procès (qui d'ailleurs ne continua pas jusqu'à l'arrêt, le ministère public ayant renoncé à la

poursuite) les quantités de produits se trouvant encore en stock furent saisies. De leur côté, les autorités administratives néerlandaises prirent des mesures de police vétérinaire, en déclarant, entre autres, impropres à la consommation les organes des veaux nourris avec l'aliment en question; elles n'estimèrent pas, par contre, devoir procéder à la récupération de l'aide communautaire versée à Trouw.

La Commission a refusé l'apurement du poste du compte concernant cette aide, en estimant qu'en vertu tant des considérants que des articles du règlement n° 990/72, l'aide communautaire serait subordonnée, d'une part, à l'utilisation du lait écrémé en poudre dans l'alimentation des animaux et, d'autre part, à ce que les aliments composés produits moyennant le lait écrémé en poudre présentent une composition caractéristique des aliments pour animaux et soient directement utilisables pour cette alimentation, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, à cause de la présence dans l'aliment d'un composant toxique.

Le gouvernement néerlandais, ne partageant pas l'avis de la Commission, a introduit le présent recours, enregistré au greffe de la Cour le 5 février 1982.

c) La procédure

La Cour, l'avocat général entendu, a décidé, d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois demandé à la Commission de produire, avant l'audience, deux documents.

II — Conclusions des parties

Le gouvernement néerlandais conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler, pour violation du traité CEE ou d'un quelconque règlement pris en application de celui-ci, la décision 81/1047/CEE de la Commission du 16 novembre 1981 (JO L 375, p. 33) relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre de dépenses de l'exercice 1974 financées par le FEOGA, section «garantie», dans la mesure où la Commission s'est abstenue d'apurer la somme 4 255 409,86 florins, citée au point 1 de la requête, au titre de l'octroi d'une aide à la transformation de lait écrémé en poudre en aliment pour animaux;

— condamner la Commission aux dépens.

La Commission des CE conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer la requête non fondée;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Le *gouvernement néerlandais,* par l'unique moyen de son recours, soutient que les dépenses litigieuses n'auraient pas été apurées, bien qu'elles aient été effectuées conformément aux dispositions réglementaires en vigueur à l'époque. De ces dispositions, il ne ressortirait pas qu'une condition peut être établie en ce qui concerne la qualité des aliments pour animaux. Dès lors, le non-apurement de ces dépenses constituerait une violation des dispositions combinées des articles 3 et 5 du règlement n° 729/70, 2 du rè-

glement n° 986/68 et 4 du règlement n° 990/72.

Le requérant fonde ce moyen sur les différences de formulation existant entre les dispositions des règlements régissant la matière litigieuse. En effet, l'article 10 du règlement n° 804/68 et le 1er considérant du règlement n° 986/68 parlent de «lait écrémé ... *utilisé pour l'alimentation des animaux*»; l'article 2, paragraphe 1, lettre d), et le 1er considérant du règlement n° 986/68 contiennent les expressions «lait écrémé ... *utilisé dans la fabrication d'aliments composés*» et «lait écrémé ... *destiné à l'alimentation des animaux*»; l'article 4, paragraphe 1, lettre c), du règlement n° 990/72 établit par contre que «sont considérés comme aliments composés pour animaux les *produits directement utilisables pour l'alimentation des animaux*».

Compte tenu des différences existant dans la formulation des dispositions reproduites ci-dessus, ainsi que des différences dans la formulation de ces mêmes articles dans les différentes langues de la Communauté, il serait difficile de démontrer si, lors de l'interprétation de ces dispositions, il faut avoir égard exclusivement à la condition exigeant que le lait en poudre ait été effectivement utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour animaux, ou s'il est aussi nécessaire par la suite que l'aliment composé pour animaux a été effectivement utilisé comme aliment pour animaux.

Quoi qu'il en soit, il serait bien établi qu'en l'espèce le lait écrémé en poudre, après avoir été transformé en aliment composé pour animaux, aurait été effectivement utilisé comme aliment pour animaux et qu'il n'aurait donc pas été utilisé pour l'alimentation humaine; il s'ensuivrait que le but de la réglementation concernée — à savoir le décongestionnement du marché laitier — aurait été atteint.

Le requérant fait valoir, en outre:

— que le produit fabriqué satisfait aux conditions de contrôle visées à l'article 8 du règlement n° 990/72;

— que les tribunaux néerlandais auraient en tout cas rejeté toute action intentée contre Trouw, dont la bonne foi serait incontestable;

— que seulement un tiers du produit auquel on voudrait contester l'aide aurait contenu l'amidon contaminé, alors que les deux tiers seraient irréprochables;

— qu'il n'y aurait pas eu de conséquences fatales dues à la consommation du produit en cause, le taux de mortalité des veaux étant demeuré normal dans la période concernée.

La *Commission* oppose que le requérant aurait mentionné d'une façon incomplète les normes réglementaires régissant la matière litigieuse, alors qu'une citation intégrale serait en mesure de conduire à des résultats contraires à ceux souhaités par le gouvernement néerlandais. En effet, selon la Commission, l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, établirait que des aides sont accordées au lait écrémé et au lait écrémé en poudre utilisés pour l'alimentation des animaux seulement «si ces produits répondent à certaines conditions». Le règlement n° 986/68, établissant les conditions de mise en application de ces aides, soulignerait à l'article 2, paragraphe 4, que les aliments composés dans lesquels le lait écrémé est utilisé doivent satisfaire «à des normes minimales en ce qui concerne leur composition». En outre, le règlement n° 990/72, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux, contient, dans le préambule, les considérants suivants:

«Considérant qu'il convient d'assurer que le lait écrémé et le lait écrémé en poudre auxquels sont assurées des aides, sont

effectivement utilisés pour l'alimentation des animaux; que, à cet effet, il est nécessaire de déterminer les conditions auxquelles doivent répondre lesdits produits; qu'il y a dès lors lieu de prévoir que le bénéfice des aides est réservé au lait écrémé et au lait écrémé en poudre transformés en aliments composés pour animaux conformément à certaines exigences ou au lait écrémé en poudre utilisé après dénaturation; . . .»

«Considérant que, dans le cas où le lait écrémé en poudre ou le lait écrémé sont utilisés dans la fabrication d'aliments composés pour animaux, il convient de n'octroyer les aides que si les aliments satisfont à certaines normes habituellement observées dans l'industrie en ce qui concerne la composition des aliments composés pour animaux . . .»

L'article premier, paragraphes 1 et 2, de ce même règlement, dispose en effet que:

«1. Le lait écrémé en poudre ne peut bénéficier d'aides qu'après avoir été dénaturé . . . soit utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour animaux dans les conditions visées à l'article 4.

2. Le lait écrémé utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour animaux ne peut bénéficier d'aides que si l'aliment composé répond aux conditions visées à l'article 4»,

alors que l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 990/72 est ainsi libellé:

«Sont considérés comme aliments composés pour animaux aux sens de l'article 2, paragraphe 1, alinéa d), du règlement (CEE) n° 986/68, les produits:

a) contenant moins de 80 % de lait écrémé en poudre auquel sont additionnés au moins:
   — 5 % de matières grasse non butyriques et au moins 2 % d'amidon ou d'amidon gonflé,
   ou
   — 2,5 % de matières grasses non butyriques et au moins 2 % d'amidon ou d'amidon gonflé dans le cas où il est incorporé, pour 100 kg de lait écrémé en poudre, 2,5 kg de farine de luzerne ou de farine d'herbe dans les conditions visées à l'article 2, sous a);

b) présentant une composition caractéristique des aliments pour animaux;

c) directement utilisables pour l'alimentation des animaux et qui ne seront ni transformés ni mélangés avant le stade de l'exploitation agricole ou de l'exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices.»

La Commission estime que la simple lecture de ces dispositions suffirait pour conclure que la thèse, selon laquelle aucune condition ne serait établie par les règlements communautaires en ce qui concerne la qualité des aliments composés produits avec le lait écrémé ou le lait écrémé en poudre, est dépourvue de tout fondement. En réalité, de l'avis de la Commission, le fait donnant droit à l'aide communautaire résiderait dans l'adjonction de lait écrémé à un aliment composé ayant les caractéristiques des aliments pour animaux et directement utilisable pour l'alimentation du bétail; dès lors, l'adjonction, même accidentelle, à l'aliment composé d'un produit ayant l'effet d'empêcher son utilisation pour l'alimentation des animaux rendrait inapplicable l'aide.

Pour ce qui est des buts de la réglementation communautaire concernée, la Commission conteste la thèse soutenue par le requérant, qu'elle estime trop restrictive. En effet, le législateur communautaire ne se serait pas borné à intervenir afin d'obtenir n'importe quel

écoulement d'un produit excédentaire, mais aurait visé, au contraire, l'utilisation de ce lait excédentaire pour des fins commerciales saines, de manière à ne pas inciter, d'une part, les producteurs à augmenter la production et à encourager, d'autre part, la production de viande à des prix raisonnables. Cela résulterait de l'ensemble de la réglementation concernée, et notamment des 2e et 3e considérants du règlement n° 986/68.

La Commission conteste, en outre qu'il y ait contradiction entre les formulations contenues dans les règlements précités de 1968 et celles utilisées dans le règlement n° 990/72. En effet, les premières formulations — pratiquement analogues — montreraient sans ambiguïté que *le lait écrémé et le lait écrémé en poudre,* pour être admis à l'aide, doivent être utilisés pour la fabrication d'aliments composés pour animaux, alors que l'expression employée dans le règlement n° 990/72 disposerait que *ces aliments composés* doivent être directement utilisables pour l'alimentation du bétail.

La Commission estime encore qu'en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 990/72, il faut vérifier si la présence d'une quelconque quantité de mercure pourrait être tolérée dans les aliments pour animaux sans qu'il soit porté atteinte à l'exigence selon laquelle l'aliment composé pour l'alimentation du bétail doit être directement utilisable. A l'époque des faits, la directive 74/63/CEE du Conseil, du 17 décembre 1973 (JO L 38, p. 31) n'étant pas encore entrée en vigueur, la question relevait des législations nationales. Or, pour les Pays-Bas, la «Verordening Veevoeder 1970», arrêtée par la direction du «Produktschap voor Veevoeder» et approuvée le 17 septembre 1970, sous le n° J 1740, par le ministre de l'agriculture, en vigueur à l'époque, à son article 5, paragraphe 1, interdisait d'une façon absolue, entre autres, la préparation d'aliments pour animaux contenant du mercure. Même sous ce point de vue donc, de l'avis de la Commission, il ne serait pas possible de soutenir que des aliments contenant du mercure satisferaient aux conditions du règlement n° 990/72.

La Commission critique, enfin, le comportement du gouvernement des Pays-Bas en ce qu'il résulterait du dossier que les services néerlandais, tout en étant au courant de cette affaire en 1974, au point d'avoir émis à l'égard de Trouw une réserve concernant précisément ce problème, n'en auraient guère informé le FEOGA, dont les fonctionnaires auraient découvert les faits seulement à l'occasion d'une vérification, en avril 1979.

Le *gouvernement néerlandais* oppose, dans son mémoire en réplique, qu'on ne saurait déduire du libellé de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 («des aides sont accordées au lait écrémé et au lait écrémé en poudre ... utilisés pour l'alimentation des animaux, si ces produits répondent à certaines conditions») aucun argument en faveur de la thèse de la Commission. En effet, les produits devant répondre à certaines conditions ne seraient pas les aliments composés à fabriquer, mais le lait écrémé et le lait écrémé en poudre à transformer.

Par contre, selon le requérant, la réglementation concernée ne saurait qu'être interprétée à la lumière de son véritable objectif, qui est de décongestionner le marché laitier moyennant l'ouverture au produit excédentaire de débouchés autres que l'alimentation humaine. Cela découlerait, notamment, de la réglementation sur la dénaturation du lait écrémé, celle-ci donnant droit directement, elle seule, à l'aide, indépendamment de l'uti-

lisation du lait dénaturé dans l'alimentation du bétail. Or, on ne saurait comprendre pourquoi la dénaturation et la transformation du lait écrémé seraient soumises à des règles différentes. Les conditions relatives à la qualité des aliments composés pour animaux, fabriqués moyennant transformation du lait écrémé, viseraient donc exclusivement à garantir que ce lait transformé ne puisse plus servir à des usages autres que l'alimentation animale. Dans ce cadre, il ne serait pas douteux que si Trouw avait utilisé, pour la fabrication de son aliment pour veaux, du lait dénaturé, il aurait eu droit à l'aide communautaire, bien que le produit final n'eût pas été utilisable pour l'alimentation du bétail. Une telle différence de traitement ne saurait se justifier.

D'autre part, la Commission elle-même admet que l'aide communautaire pour la transformation du lait écrémé n'est pas subordonnée à la preuve de l'utilisation effective du produit final dans l'alimentation animale, l'aliment composé devant être seulement «utilisable» à cette fin. Or, ladite admission priverait de fondement la thèse de la défenderesse sur les objectifs de la réglementation communautaire concernée, en ce que l'encouragement de la production de viande à des prix raisonnables ne saurait entrer en ligne de compte que si l'utilisation effective dans le secteur de l'alimentation animale était en fait requise.

On ne saurait non plus soutenir, selon le requérant, que l'octroi d'aides, même pour la transformation du lait écrémé en aliments pour animaux n'ayant pas des qualités minimales, aboutirait à stimuler davantage la production déjà excédentaire de lait en poudre. L'aide ne viserait pas, en effet, à favoriser le lait écrémé en poudre, mais simplement à lui assurer un niveau de prix lui permettant de concurrencer d'autres produits nettement moins chers; par conséquent, les coûts de production de la viande ne seraient aucunement affaiblis par effet de l'octroi des aides en question. D'autre part, l'aliment composé obtenu par transformation du lait écrémé pourrait devenir inutilisable pour l'alimentation animale pour de multiples raisons, dans des stades postérieurs à la production. Or, dans ces cas l'aide ne pourrait être niée, alors que le but de la production de viande à bon marché ne saurait être atteint.

Pour ce qui est de la législation nationale, le gouvernement néerlandais soutient que l'article 5 de la «Verordening Veevoeder» de 1970 précitée, ne comporterait pas une interdiction absolue de l'adjonction de mercure aux aliments pour animaux; en tout cas, ladite interdiction se référerait aux adjonctions volontaires, et non à celles accidentelles. La saisie du produit en stock par les autorités néerlandaises n'entraînerait d'ailleurs aucune admission de l'irrégularité du produit saisi, car elle aurait été effectuée sur la simple présomption d'une infraction aux dispositions nationales en la matière, infraction dont l'existence n'a finalement pas été établie.

Le requérant remarque, subsidiairement, que le produit litigieux aurait été contaminé seulement dans la mesure d'un tiers, de sorte que l'aide aurait pû être refusée, au maximum, dans cette même mesure.

Le gouvernement néerlandais réaffirme, enfin, sa bonne foi dans cette affaire; l'aide aurait été payée puisque, suite à une appréciation soignée, on a estimé qu'elle était due; si, à un moment donné, les autorités ont pris à l'égard de Trouw une réserve écrite, cela s'expliquerait par

le fait qu'à cette époque il y avait eu la saisie judiciaire du produit, dont on ignorait la cause exacte, et qui pouvait faire présumer l'existence d'irrégularités susceptibles de faire obstacle au versement de l'aide; étant ensuite apparu que tel n'était pas le cas, la réserve a été levée. La Commission, de son côté, n'aurait aucunement «ignoré» l'affaire dont la presse avait beaucoup parlé , notamment du fait que l'Italie avait fermé ses frontières à la viande de veau néerlandaise, estimée dangereuse. La vérification, de la part des services du FEOGA aurait d'ailleurs été mise sur pied précisément parce que la Commission désirait connaître tous les détails de l'affaire. D'autre part, il aurait été tout-à-fait inutile que les autorités néerlandaises informent le FEOGA de la réserve émise, s'agissant d'une mesure purement précautionnelle et provisoire.

La *Commission* oppose, dans sa duplique, que la réglementation communautaire dans le domaine concerné, si elle vise à favoriser l'écoulement des quantités excédentaires de lait en poudre, viserait également à ce que les produits fabriqués moyennant la transformation du lait excédentaire puissent être commercialisés normalement, ainsi qu'à favoriser la production de viande à un prix raisonnable. La preuve de cela découlerait du lien que l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 986/68 établit entre le montant de l'aide, le prix maximal à ne pas dépasser et le prix des aliments comparables pour animaux, ainsi que du libellé du deuxième considérant de ce même règlement. Or, des aliments pour animaux contenant du mercure, en tant que nocifs, ne seraient pas en mesure d'atteindre ces buts, ni seraient d'une façon quelconque concurrentiels avec d'autres aliments pour le bétail. Le fait que l'octroi de l'aide ne soit pas conditionné à la preuve de l'utilisation effective du produit fini pour l'alimentation animale, n'empêcherait pas d'affirmer que la réglementation communautaire poursuit les buts précités, l'encouragement de la production de viande à des prix raisonnables pouvant être atteint même en veillant à ce que le produit de transformation du lait excédentaire puisse être utilisé pour l'alimentation des animaux.

La Commission souligne notamment que, pour avoir droit à l'aide, les aliments composés en question doivent, aux sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 990/72, présenter une composition caractéristique des aliments pour animaux et être directement utilisables pour l'alimentation du bétail. Or, un aliment contenant du mercure ne remplirait ni l'une, ni l'autre condition.

Pour ce qui concerne l'argument tiré de la réglementation sur la dénaturation, la Commission oppose que l'article 2 du règlement n° 990/72 contient des dispositions détaillées en vertu desquelles la dénaturation doit être faite uniquement moyennant l'addition de produits permettant l'alimentation des animaux. Il s'ensuivrait que cette réglementation poursuivrait les mêmes buts que celle sur la transformation du lait écrémé. Un aliment composé fabriqué avec du lait dénaturé, auquel est additionné du mercure, ne satisferait pas aux dispositions de l'article précité, en ce que l'aliment utiliserait du lait irrégulièrement dénaturé. En ce sens, le problème de Trouw ne changerait aucunement s'il avait employé dans son produit du lait dénaturé au lieu du lait écrémé en poudre. Le fait que l'addition du mercure

ait été intentionnelle ou accidentelle n'aurait non plus aucune importance.

L'argument du requérant concernant d'éventuelles contaminations du produit fini qui pourraient se vérifier après la phase de la production n'aurait pas de pertinence, puisque la réglementation concernée prévoit que le contrôle doit être effectué lors de la fabrication des aliments composés ou lors de la dénaturation du lait, et non pas après. Ce serait donc au moment où le produit fini est prêt qu'il devrait être «utilisable» pour l'alimentation du bétail, une contamination éventuelle qui se produirait ensuite ne faisant pas obstacle à l'octroi de l'aide.

Pour ce qui est de la législation nationale, la Commission estime que le libellé de la loi néerlandaise couvrirait toute addition de mercure aux aliments pour animaux, consciente ou non, et que l'interdiction de l'addition du mercure serait pratiquement absolue, puisque, si l'article 33 de la loi prévoit en général la possibilité d'accorder des dérogations, jamais le gouvernement néerlandais n'aurait accordé de dérogations concernant l'addition de mercure.

Pour ce qui concerne, enfin, le problème de l'appréciation du comportement du requérant, la Commission souligne que la réserve formulée par les autorités néerlandaises à l'égard de Trouw n'aurait jamais été communiquée aux services du FEOGA, en violation des devoirs découlants de l'article 5 du traité CEE, et que la réserve en question n'aurait pas été faite par mesure de précaution suite à la saisie, mais plus tard, après la décision de ne pas exiger le remboursement de l'aide, et précisément en vue d'éventuelles contestations de la Commission.

La défenderesse n'a pas répondu, ni dans son mémoire en défense, ni dans sa duplique, à l'argument du requérant concernant la quantité de l'aliment en question produit dans la période concernée, et qui aurait été contaminé, et au problème conséquent de savoir en quelle mesure l'aide litigieuse pourrait être refusée. Il apparaît toutefois opportun, dans un souci d'exhaustivité, de rappeler les observations contenues à cet égard dans le «rapport de synthèse» précité. Les services de la Commission y ont soutenu que les calculs des autorités néerlandaises tendant à distinguer entre des quantités contaminées et non contaminées, seraient fondés uniquement sur des hypothèses de travail non vérifiables sur le plan des faits, compte tenu de ce que les résultats de l'échantillonnage des produits en stock aux Pays-Bas, à l'époque des faits litigieux, ne permettraient pas d'établir les quantités qui auraient pu être fabriquées uniquement avec l'amidon non contaminé. Dans ces conditions, il serait inéluctable de considérer que la qualité d'aliment composé «directement utilisable pour l'alimentation des animaux» ne saurait être admise pour la totalité de la production de la période concernée.

IV — Procédure orale

Le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par M. Adriaan Bos, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jean-François Verstrynge, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 23 novembre 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 janvier 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 février 1982, le gouvernement du royaume des Pays-Bas a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours en annulation de la décision 81/1047 de la Commission, du 16 novembre 1981, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses de l'exercice 1974 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie» (JO L 375, p. 33), pour autant qu'elle n'a pas apuré un poste de 4 255 409,86 florins correspondant à une aide à la transformation de lait écrémé en poudre en aliment pour animaux.

2 Il résulte du dossier qu'à l'époque des faits litigieux la société néerlandaise «Trouw en Co» utilisait du lait écrémé en poudre pour la production d'un aliment composé pour veaux, et percevait de ce fait l'aide communautaire prévue par les règlements n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 13), n° 986/68 du Conseil du 15 juillet 1968 (JO L 169, p. 4) et n° 990/72 de la Commission du 15 mai 1972 (JO L 115, p. 1).

3 En application de l'article 4, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 990/72 précité, prévoyant que tout aliment composé pour animaux fabriqué avec le lait écrémé devait contenir, pour être admis à l'aide communautaire, au moins 2 % d'amidon, Trouw introduisait dans la composition de son produit 2 à 2,5 % d'un amidon de maïs gélatinisé qu'il achetait auprès de fournisseurs habituels.

4 Entre le 28 mai et le 3 juillet 1974, suite à l'erreur d'un fournisseur lui ayant livré un amidon de maïs destiné à des usages industriels autres que la fabrication d'aliments, et contenant une substance toxique, le phénylacétate de mercure, Trouw a utilisé pour la production de 7 385 300 kg de l'aliment pour veaux, 60 000 kg dudit amidon contaminé, ainsi que 173 000 kg d'amidon non contaminé.

5 Lorsque ce fait a été découvert, la production de l'aliment pour veaux a été arrêtée et les lots du produit non encore utilisés ont été retirés du marché. Une action pénale pour infraction à la réglementation nationale sur les

aliments pour animaux a été engagée contre Trouw et les quantités du produit encore en stock ont été saisies. Toutefois, le ministère public, estimant que Trouw avait agi de bonne foi et qu'il n'y avait pas de faute de sa part, a renoncé aux poursuites.

6 Les autorités administratives néerlandaises de leur côté ont pris des mesures de police vétérinaire pour limiter les conséquences dangereuses de la mise en commerce de l'aliment contaminé, mais n'ont pas estimé devoir procéder à la récupération de l'aide communautaire déjà versée à l'entreprise.

7 La Commission, s'appuyant sur les dispositions du règlement n° 990/72 qui prévoient que l'aide communautaire est subordonnée à ce que les aliments pour animaux fabriqués avec le lait écrémé présentent une composition caractéristique des aliments pour animaux et soient directement utilisables pour l'alimentation du bétail, a estimé que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce, à cause de la présence dans l'aliment d'un composant toxique, et a, dès lors, refusé l'apurement du poste des comptes concernant cette aide.

8 Le gouvernement néerlandais fonde son recours en annulation de cette décision de non-apurement sur les arguments suivants:

a) les dispositions réglementaires régissant la matière seraient équivoques et parfois contradictoires, de sorte qu'il serait impossible de déduire de leur libellé le principe que les aliments pour animaux fabriqués avec le lait écrémé devraient, pour être admis à l'aide communautaire, respecter certaines conditions quant à leurs qualité et composition;

b) lesdites dispositions devraient, dès lors, être interprétées à la lumière des objectifs poursuivis par le législateur communautaire. Or, ces objectifs ne viseraient pas à la correcte alimentation du bétail, mais, essentiellement, au décongestionnement du marché laitier et à l'écoulement du produit excédentaire;

c) ce but ayant été atteint en l'espèce, en ce que le lait écrémé aurait été utilisé dans la fabrication d'aliments pour animaux, de sorte que son utilisation pour l'alimentation humaine serait devenue impossible, l'aide communautaire aurait été versée à juste titre;

d) l'aide n'aurait pu être refusée à Trouw également en considération de sa bonne foi et de l'absence de faute de sa part, l'accident s'étant révélé être dû exclusivement à la faute du fournisseur.

9 A titre subsidiaire, le gouvernement néerlandais soutient que l'aliment produit pendant la période concernée n'était contaminé qu'en partie, car seulement un tiers de l'amidon utilisé pour sa production était traité au mercure. Le prorata de l'aide communautaire correspondant à la partie de l'aliment non contaminée aurait été, dès lors, versé à juste titre, et par conséquent le poste des comptes en cause aurait dû être apuré au moins partiellement.

10 Le premier argument du requérant est fondé sur des différences de formulation existant entre certaines dispositions des règlements régissant la matière litigieuse. En effet, dans les règlements n^{os} 804/68 et 986/68, on relève les expressions lait écrémé «utilisé pour», ou «destiné à» l'alimentation des animaux, ou encore «utilisé dans la fabrication d'aliments composés» (pour animaux); en outre, l'article 4, paragraphe 1, lettre c), du règlement n° 990/72 considère comme aliments composés pour animaux les produits «directement utilisables» pour l'alimentation du bétail. Le requérant estime que ces dispositions étant contradictoires, il serait impossible d'en déduire si, pour avoir droit à l'aide, le lait écrémé doit seulement être «destiné» à l'alimentation des animaux, ou s'il faut aussi qu'il soit «effectivement utilisé» pour ladite alimentation.

11 Il convient de remarquer à cet égard que les textes cités par le gouvernement néerlandais, loin d'exclure la notion de qualité de l'aliment fabriqué avec le lait écrémé, ne présentent ni divergences, ni contradictions quant à l'exigence que l'aliment fabriqué avec le lait écrémé réponde à certaines conditions concernant sa qualité et sa composition et, notamment, sa destination à l'alimentation du bétail.

12 En effet, le règlement n° 986/68, qui fixe les conditions de mise en application des aides litigieuses, dispose à l'article 2, paragraphe 4, que les aliments composés dans lesquels le lait écrémé est utilisé doivent satisfaire, pour avoir

droit à l'aide, «à des normes minimales en ce qui concerne leur composition». Ce même principe est affirmé dans les 3e et 5e considérants du règlement n° 990/72.

13 En outre, l'article 1, paragraphes 1 et 2, de ce dernier règlement établit que le lait écrémé utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour animaux ne peut bénéficier des aides que si ces aliments répondent aux conditions visées à l'article 4. Cette disposition, en précisant les conditions minimales relatives à la composition et à la qualité des aliments en question, établit, entre autres, que ceux-ci doivent présenter «une composition caractéristique des aliments pour animaux» et être «directement utilisable(s) pour l'alimentation des animaux».

14 Il s'ensuit que les règlements précités prévoient des conditions de qualité et de composition qui ne sont pas réunies dans le cas d'un aliment impropre à la consommation animale en tant que contenant, dans les proportions ci-dessus indiquées, une substance toxique.

15 Cette constatation s'accorde avec la législation nationale, à laquelle l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 990/72 se réfère pour ce qui concerne la «composition caractéristique des aliments composés pour animaux». En effet, la législation en vigueur aux Pays-Bas à l'époque des faits litigieux, à savoir la «Verordening Veevoeder 1970» (règlement sur les aliments pour animaux) du Produktschap voor Veevoeder interdisait expressément, à son article 5, paragraphe 1, toute adjonction de mercure aux aliments pour animaux.

16 Dès lors, l'argument tiré du libellé prétendument équivoque des dispositions applicables ne saurait être accueilli.

17 L'argument fondé sur les objectifs du régime d'aide en cause ne peut pas non plus être retenu. Les considérations qui précèdent font ressortir que la réalisation de la finalité de l'écoulement du lait écrémé excédentaire ne suffit pas, à elle seule, à satisfaire aux conditions d'octroi de l'aide communautaire. Il ressort en effet de l'ensemble de la réglementation concernée, et notamment des 2e et 3e considérants du règlement n° 986/68, que celle-ci a pour objectif non seulement l'écoulement d'un produit et le décongestionnement du marché laitier, mais également l'utilisation du produit à des fins économiques

utiles, à savoir la mise à la disposition des éleveurs d'animaux d'aliments composés pour animaux riches en protéines de bonne qualité et à un prix convenable.

18 Le requérant fait encore valoir qu'en vertu des règlements précités, la dénaturation du lait écrémé, prévue en alternative à son utilisation dans la fabrication d'aliments composés, suffit, à elle seule, pour faire naître le droit à l'aide, dès lors qu'il n'est pas nécessaire que le lait dénaturé soit également «utilisable pour l'alimentation des animaux». Il en déduit que si pour la production des aliments composés on exigeait d'autres conditions, on aboutirait ainsi à établir une différence de traitement inadmissible entre le lait dénaturé et le lait utilisé pour la production d'aliments composés.

19 Il convient d'observer à cet égard que le paragraphe 5 de l'article 2 du règlement n° 986/68 — paragraphe inséré par le règlement n° 1038/72 du Conseil, du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 21) —, selon lequel «tout produit visé au paragraphe 1 et bénéficiant d'une aide ne peut être utilisé que pour l'alimentation des animaux», s'applique également au «lait écrémé en poudre qui a été dénaturé» figurant au paragraphe 1, sous c), de ce même article. Dès lors, la différence alléguée entre le lait écrémé en poudre dénaturé et le lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux n'existe pas, les deux produits devant être utilisables pour l'alimentation des animaux pour bénéficier de l'aide communautaire.

20 Le dernier argument du requérant, concernant la bonne foi et l'absence de faute de l'entreprise concernée, est également dépourvu de pertinence, en ce qu'il s'agit de vérifier si certaines conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'un bénéfice sont ou non remplies. A cet égard, il suffit de constater que le gouvernement néerlandais n'a pas établi que la bonne foi de l'entreprise dispense l'État concerné du respect des conditions d'octroi de l'aide.

21 Les conditions prévues par les règlements régissant la matière n'étant pas remplies en l'espèce, il s'ensuit que la demande principale du requérant doit être rejetée.

22 Pour ce qui est de la demande subsidiaire, visant à obtenir au moins un apurement partiel du poste du compte en cause, il y a lieu de noter que la lettre du 20 novembre 1974, adressée par la direction du service général d'inspection du ministère néerlandais de l'agriculture et de la pêche au Produkt-

schap voor Veevoeder et produite par la Commission dans ses réponses aux demandes de la Cour avant l'audience, rappelle que les 60 000 kg d'amidon contaminé ont été mélangés avec les 173 000 kg d'amidon d'autre provenance. En effet, dans ce document, le service du ministère s'exprime comme suit:

«les 60 000 kg d'amidon de maïs Amijel (l'amidon contaminé) ont été mélangés avec 173 000 kg d'amidon d'autre provenance et utilisés simultanément entre le 28 mai 1974 et le 13 juillet 1974 dans trois chaînes de production pour être transformés en:

— aliments complets pour animaux	7 385 300 kg
— prémélanges	16 700 kg
— aliments pour animaux à fourrure	42 400 kg
	7 444 400 kg».

23 Le contenu de ce document est confirmé par une autre lettre en date du 27 novembre 1974, envoyée au Produktschap voor Veevoerder par le Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, dans laquelle on rappelle la déclaration de l'entreprise, selon laquelle le lot d'amidon de maïs Amijel qui contenait du mercure «a été incorporé dans 7 385 300 kg d'aliments d'allaitement pendant la période du 28 mai 1974 au 13 juillet 1974». En outre, au cours de la procédure orale, les parties ont admis que selon les analyses effectuées sur 24 échantillons du produit saisi, 21 d'entre eux contenaient du phénylacétate de mercure.

24 On peut déduire de ces circonstances que, suite au mélange des deux lots d'amidon, la totalité de l'aliment composé produite dans la période concernée à été contaminée. En tout état de cause, comme à juste titre l'affirme la Commission, il ne serait pas possible en l'espèce de distinguer entre produit contaminé et produit non contaminé, ainsi que de préciser les quantités respectives.

25 Il y a donc lieu de conclure que la demande formée à titre subsidiaire par le requérant doit également être rejetée.

Sur les dépens

26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le requérant ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 mars 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE MME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 18 JANVIER 1983

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par requête enregistrée le 5 février 1982, le gouvernement du royaume des Pays-Bas vous demande d'annuler une décision de la Commission (81/1047 du 16. 11. 1981) en tant qu'elle a exclu, lors de l'apurement des comptes présentés par cet État membre au titre des dépenses de l'exercice 1974 financées par le FEOGA, section «garantie», un montant de 4 255 409,86 florins concernant une aide à la transformation de lait écrémé en