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

poudre en aliments composés pour animaux.

I — Les faits sont les suivants:

L'article 10, paragraphe 1, du règlement du Conseil du 27 juin 1968 (n° 804/68) portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit l'octroi d'aides au *lait écrémé en poudre produit dans la Communauté et utilisé pour l'alimentation des animaux*, si ce produit répond à certaines conditions.

La société «Trouw en Co» de Putten (Pays-Bas), fabricant d'aliments composés, utilisait du lait écrémé en poudre dans la confection d'un aliment de remplacement du lait pour veaux contenant notamment de l'amidon de maïs. Or il s'est révélé que, pour partie, l'amidon de maïs avait été traité au mercure, entraînant la perte de plusieurs veaux [1].

A l'occasion d'une vérification opérée au mois d'avril 1979, les services de la Commission ont constaté que l'aide précitée avait été octroyée pour de la poudre de lait entrant dans la composition dudit aliment; plus précisément, entre le 28 mai et le 13 juillet 1974, 7 385 300 kg d'aliments avaient été ainsi fabriqués à partir de 3 692 650 kg de poudre de lait écrémé et de 233 000 kg d'amidon de maïs dont 60 000 kg contenant 0,05 % de phénylacétate de mercure.

L'amidon ainsi traité, qui sert à certains usages industriels, avait été livré par erreur par le fournisseur du fabricant en raison d'une confusion de formule.

La société «Trouw en Co» a été poursuivie devant le tribunal de Zwolle pour infraction à la réglementation néerlandaise relative aux aliments pour le bétail. Il semble que la fermeture des frontières italiennes aux importations de viande de veau néerlandaise, qui avait défrayé la chronique à l'époque, n'aurait pas été sans rapport avec cette affaire.

Ces poursuites ont été par la suite abandonnées aux Pays-Bas, mais, conformément à une décision du tribunal de Zwolle, les aliments contenant du mercure, qui se trouvaient encore en stock chez le fabricant le 13 juillet 1974 (614 748 kg), ont été saisis le 14 août et le 19 septembre suivants par le service général de l'inspection de l'agriculture ou ultérieurement repris chez les clients du fabricant. Les services vétérinaires néerlandais ont également déclaré impropre à la consommation la viande des veaux nourris avec l'aliment d'allaitement en question.

L'organisme d'intervention néerlandais, qui avait versé l'aide, n'a pas procédé à sa récupération et a présenté au FEOGA une demande de remboursement à concurrence du montant précité.

Les services de la Commission ont estimé que l'aide ne pouvait être versée que pour un produit «effectivement apte à l'alimentation des animaux». Cette condition n'étant pas remplie, la demande de remboursement a été rejetée.

Par un moyen unique, le gouvernement néerlandais soutient que le refus d'apurer la dépense en question est contraire aux dispositions des articles 3 et 5 du règlement du Conseil du 21 avril 1970 (n° 729/70) relatif au financement de la politique agricole commune. Il affirme que l'aide aurait été exclusivement utilisée aux fins prévues tant par l'article 2 du règlement du Conseil du 15 juillet 1968 (n° 986/68) que par l'article 4 du règlement de la Commission du 15 mai 1972

1 — Rapport de synthèse relatif aux conclusions des travaux préparatoires des comptes FEOGA, section «garantie», exercices 1974 et 1975, p. 39.

(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.

A l'appui de ce moyen, le gouvernement néerlandais reprend les arguments qui avaient été avancés au cours des travaux préparatoires à l'apurement des comptes:

— Le produit fabriqué répondait aux conditions requises par la réglementation communautaire, dont le seul but est de garantir que le produit en cause ne puisse être utilisé que pour l'alimentation du bétail. Cet objectif a été atteint.

— Ce produit satisfaisait aux conditions de la réglementation communautaire qui ne prévoit pas de contrôles au-delà du stade de l'incorporation de la poudre.

— Le taux de mortalité des veaux alimentés avec le produit en cause n'aurait pas été anormalement élevé.

— L'absence de répétition de l'aide versée au fabricant, qui a été victime d'un cas de force majeure, s'expliquerait par des raisons d'équité et de sécurité juridique.

— En tout état de cause, seule une partie de l'amidon utilisé ayant été toxique, ce n'est qu'un tiers de la quantité d'aliment composé qui aurait été inapte à la consommation animale.

La Commission admet que la réglementation communautaire n'exige pas expressément la preuve que l'aliment ait été utilisé conformément à la destination prévue; mais elle estime que l'interprétation des services et du gouvernement néerlandais est contraire tant à la lettre qu'à l'esprit des dispositions communautaires applicables en l'espèce.

Il convient donc de se référer tout d'abord aux textes en cause.

II — Le règlement du Conseil du 15 juillet 1968 (n° 986/68) (dans la version du règlement n° 1038/72 du 18. 5. 1972) établit des règles générales relatives à l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation du bétail.

Il prévoit l'octroi d'aides pour le lait écrémé en poudre et le lait produit et traité en laiterie qui ont été utilisés dans la fabrication d'aliments composés (article 2, paragraphe 1, d)).

Il dispose que ces produits ne peuvent être utilisés que pour l'alimentation des animaux (paragraphe 5).

Par ailleurs, le règlement de la Commission du 15 mai 1972 (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 détermine, de manière plus détaillée, la composition de ces aliments et ajoute qu'ils doivent présenter une composition *caractéristique* des aliments pour animaux, être directement utilis*ables* pour l'alimentation des animaux et n'être ni transformés ni mélangés avant le stade de l'exploitation agricole ou de l'exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices (article 4, paragraphe 1, b) et c)).

En l'espèce, il importe donc de savoir si, pour bénéficier de l'aide prévue, un aliment composé contenant de la poudre de lait (par hypothèse de qualité saine et loyale) et de l'amidon de maïs traité au mercure, aliment dont l'ingestion s'est révélée ou pouvait se révéler fatale, peut être considéré comme «présentant une

composition caractéristique des aliments pour animaux» et comme «directement utilisable» à cet usage au sens de l'article 4, paragraphe 1, alinéas b) et c), du règlement n° 990/72, même lorsque l'adjonction de cet amidon est due à une raison purement accidentelle.

L'esprit, sinon la lettre, de la réglementation communautaire nous conduisent à répondre par la négative.

Même si la terminologie de la réglementation communautaire est quelque peu incertaine, son objectif principal consiste à éviter que les excédents de lait ne viennent grever le marché du lait de consommation humaine. Un des moyens utilisé à cet effet consiste à incorporer de la poudre de lait dans les aliments composés. Mais du point de vue du droit communautaire, les aliments dans la composition desquels entre cette poudre ne doivent pas pour autant être de nature à nuire à la santé et à la vie des animaux (article 36 du traité), même si cette conséquence n'est qu'indirectement liée à l'incorporation de la poudre de lait.

D'ailleurs, le troisième considérant du règlement n° 990/72 de la Commission précise que le lait écrémé en poudre et le lait écrémé, auxquels sont accordées des aides, doivent être *effectivement* utilisés pour l'alimentation des animaux.

Le cinquième considérant du même texte indique clairement que, pour bénéficier des aides, les aliments doivent satisfaire à certaines normes habituellement observées dans l'industrie en ce qui concerne la composition des aliments composés pour animaux et doivent avoir atteint le dernier stade de la fabrication industrielle.

Enfin, d'après l'article 2 bis du règlement n° 986/68 (dans la version du règlement du Conseil n° 666/74 du 28. 3. 1974), les aides sont fixées en tenant compte de divers éléments, dont *l'utilisation dans l'alimentation des animaux* du lait écrémé et du lait écrémé en poudre.

Il n'est donc pas exact de soutenir que le «législateur» communautaire se désintéresse de ce qu'il advient de la poudre de lait au-delà du stade de son incorporation dans l'aliment composé puisque le montant de l'aide est fonction en particulier de l'utilisation de la poudre *dans l'alimentation animale.*

Il est vrai que les modalités de contrôle instaurées par la réglementation communautaire visent à garantir l'utilisation effective de la *poudre* pour fabriquer des aliments composés, sans établir un régime de preuve de l'emploi réel de l'*aliment* et il eût été sans doute difficile d'organiser les modalités d'une telle preuve.

L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 990/72 prévoit seulement que la dénaturation est contrôlée sur les lieux et que chaque État membre désigne un organisme habilité à exercer le contrôle.

Mais, si la preuve a été rapportée, comme en l'espèce, que le produit n'était pas utilisable, il ne saurait être considéré comme «aliment composé» au sens de l'article 2, paragraphe 1, alinéa d), du règlement n° 986/68.

L'efficacité du système de contrôle prévu aux articles 3 et 8 du règlement n° 990/72 serait alors gravement compromise, car la garantie de l'utilisation de la poudre de lait conformément à sa destination, en vue de l'alimentation animale, ne serait plus assurée. Si l'aliment n'est pas utilisable pour les animaux, il ne peut pas davantage n'être utilisé *que* pour cette destination.

On ne peut parler d'octroi licite d'aide au lait écrémé en poudre transformé en aliment pour animaux que si la poudre bénéficiant de l'aide est au moins utili-

sable dans le but recherché [1]; l'aide doit en effet être compatible avec l'objectif consistant à décongestionner le marché du lait destiné à l'alimentation humaine en utilisant une partie de ce lait pour l'alimentation animale.

Nous avons vu que l'aliment composé comprenait de l'amidon traité au mercure.

L'annexe à la directive du Conseil du 17 décembre 1973 (n° 74/63) concernant la fixation de teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans les aliments des animaux fixe à 0,1 mg par kg (PPM) de matière telle quelle la teneur maximale en mercure tolérable pour les aliments simples. Les États membres disposaient d'un délai expirant le 1er janvier 1976 pour mettre en vigueur les dispositions nécessaires en vue de se conformer à cette directive.

Mais, dès avant cette date, le «règlement» néerlandais du 17 septembre 1970 sur l'alimentation du bétail interdisait aux fabricants d'aliments pour animaux de préparer des aliments contenant de l'arsenic, de l'antimoine, du mercure ou des combinaisons de ces éléments (article 5, paragraphe 1, a)).

Un aliment composé qui, au dernier stade de sa fabrication industrielle, ne satisfait pas — pour une raison ou pour une autre — aux normes habituellement observées dans l'industrie en ce qui concerne la composition de ce type de produits n'est pas susceptible de bénéficier de l'aide communautaire.

Par ailleurs, le gouvernement néerlandais souligne que le taux de mortalité de veaux était sensiblement normal. Nous nous bornerons à observer que les autorités nationales ont entamé des poursuites contre la société «Trouw en Co» qui se sont terminées au moins par la saisie des stocks encore existants du produit en cause et même, lorsque cela était possible, de la viande contaminée.

Le gouvernement néerlandais affirme encore que ses services sont dans l'impossibilité de récupérer le montant dont la prise en charge a été refusée par le FEOGA auprès du fabricant, ce dernier ayant la possibilité d'invoquer soit la force majeure, soit l'équité, soit enfin la sécurité juridique.

Il résulte cependant du dossier que, dès le 20 décembre 1974, l'organisme d'intervention, en renonçant à exiger le remboursement de l'aide versée, avait expressément formulé la réserve suivante, pour le cas où le FEOGA adopterait un point de vue opposé:

«si Bruxelles exige cependant le remboursement, l'organisme d'intervention pourra toujours revenir sur la décision arrêtée actuellement».

Il n'apparaît pas que cette réserve ait été expressément levée.

La bonne foi du fabricant n'est pas en cause, mais il a la possibilité de se retourner soit contre son assureur, soit contre son fournisseur ou l'assureur de ce dernier. Il n'incombe pas au FEOGA de substituer sa responsabilité à d'autres pour cette catégorie de risques commerciaux. Si le gouvernement néerlandais estime devoir renoncer à ce remboursement pour des motifs d'équité, il doit seul conserver le mérite de ce geste et ne saurait le mettre au compte du FEOGA.

1 — Voir dans ce sens arrêt du 18. 2. 1982, Zuckerfabrik Franken, Recueil p. 690 et conclusions de M. l'avocat général G. Reischl.

Enfin, le gouvernement néerlandais soutient que l'aide devrait au moins être accordée pour la quantité de poudre (deux-tiers) ayant servi à fabriquer des aliments qui n'auraient pas été contaminés.

La Commission, quant à elle, répond qu'il est impossible d'établir une base de calcul permettant de déterminer avec un minimum de précision les quantités qui n'auraient pas été contaminées et elle refuse, dans ces conditions, la qualification d'aliments composés directement utilisables pour l'alimentation des animaux à la totalité de la production du fabricant au cours de la période allant du 28 mai au 13 juillet 1974.

Selon les pièces dont vous avez demandé la production, le fabricant a indiqué que la quantité de poudre de lait utilisée d'août à octobre 1974 pour la fabrication de 585 247 kg (et non des 614 748 kg saisis) d'aliments composés et pour laquelle il a perçu l'aide, s'élevait à 312 990 kg (lettre de l'organisme d'intervention néerlandais du 27. 11. 1974). L'organisme d'intervention néerlandais indiquait que, «partant du règlement n° 990/72, il faut considérer que le remboursement des aides doit être exigé pour 7 385 300 kg si les chiffres (précités) s'avèrent tout à fait exacts. Si la quantité de lait écrémé en poudre transformée est évaluée à 50 % en moyenne, cela représente 3 692 650 kg ... soit 4 255 409,86 florins». Il s'agit là précisément du montant litigieux. «Ce rapport moyen», poursuit la lettre de l'organisme d'intervention néerlandais, «constitue plutôt un *minimum*[1] qu'un maximum. Cela ressort des chiffres totaux qui ont été indiqués ci-dessus».

Ces considérations nous permettent de conclure au rejet du recours et à ce que les dépens soient mis à la charge du royaume des Pays-Bas.

1 — Pas en italique dans l'original