ARRÊT DE LA COUR DU 15 NOVEMBRE 1972 [1]

Jozef Aimer contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht Frankfurt)

« Dénaturation de céréales »

Affaire 27-72

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Froment tendre — Seigle panifiable — Dénaturation — Prime — Octroi — Reliquat quotidien inférieur à 40 tonnes — Prise en considération — Conditions
(Règlement de la Commission nº 1403/69, art. 4)

L'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement (CEE) nº 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 pour l'octroi d'une prime de dénaturation, s'il résulte d'une utilisation rationnelle de la capacité de l'entreprise et pour autant que la durée maximale de l'opération globale corresponde à une moyenne d'au moins quarante tonnes par jour.

Dans l'affaire 27-72

ayant pour objet une demande adressée à la Cour de justice en application de l'article 177 du traité CEE par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Jozef Aimer, Rotthalmünster,

partie demanderesse au principal,

et

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Francfort-sur-le-Main,

partie défenderesse au principal,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement nº 1403/69 de la Commission du 18 juillet 1969, portant modalités d'application des dispositions relatives à la dénaturation du froment tendre et du seigle panifiable (JO nº L 180, p. 3, du 22 juillet 1969),

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco, président de chambre, A. M. Donner, A. Trabucchi, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), juges,

avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

1. Le règlement nº 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO nº 117 du 19 juin 1967, p. 2269/67) prévoit l'octroi par les organismes d'intervention d'une prime de dénaturation (art. 7, par. 3).
Les règles générales régissant la dénaturation du blé et du seigle panifiable ont été arrêtées par le règlement nº 172/67/CEE du Conseil du 27 juin 1967 (JO nº 130 du 28 juin 1967, p. 2602/67).
Les modalités d'application de ce texte ont été successivement définies par les règlements nº 242/67/CEE de la Commission (JO nº 137 du 30 juin 1967, p. 2963/67), nº 956/68 de la Commission (JO nº L 164 du 13 juillet 1968, p. 9) et nº 1403/69 de la Commission (JO nº L 180 du 22 juillet 1969, p. 3).
L'article 4 du règlement nº 1403/69 de la Commission prévoit que 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 certains aliments composés pour animaux.
Selon le paragraphe 3 dudit article, la durée des opérations « ne doit pas excéder un jour pour 40 tonnes de céréales mises en œuvre » lorsqu'il s'agit d'une dénaturation tandis qu'elle ne doit pas excéder « 30 jours pour 50 tonnes ou un jour ouvrable de 8 heures pour 20 tonnes de céréales mises en œuvre » lorsqu'il s'agit d'une incorporation en l'état.

2. Le litige devant le juge national porte sur le refus de la défenderesse au principal d'octroyer la prime de dénatu-

ration à la demanderesse pour une opération de dénaturation effectuée le 26 août 1971.
La demanderesse au principal, qui pratique le commerce de céréales à Rotthalmünster, a demandé et obtenu l'autorisation de procéder à la dénaturation de 200 000 kg de froment par addition d'huile de poisson. Les 24, 25 et 26 août 1971, elle a procédé à la dénaturation d'une partie de ce tonnage, à concurrence de 74,4 tonnes le 24 août, de 71,5 tonnes le 25 août et de 27,5 tonnes le 26 août 1971.
Suite à un contrôle effectué par la défenderesse, la prime de dénaturation a été accordée pour les quantités dénaturées les 24 et 25 août 1971, soit au total 145,9 tonnes, mais refusée pour la quantité dénaturée le 26 parce que la quantité quotidienne minimale de 40 tonnes n'avait pas été atteinte ce jour là.
La demanderesse introduisit une réclamation contre cette décision. Selon elle, la quantité dénaturée le 26 août 1971 représentait un excédent et elle fit en outre remarquer qu'il lui aurait été possible de répartir les lots de telle sorte que chaque jour la quantité minimale soit respectée.
La défenderesse rejeta cette réclamation en se prévalant de l'article 4 du règlement n° 1403/69 de la Commission. Selon elle, la disposition impérative dudit article ne laisserait aucune marge d'appréciation : la quantité minimale quotidienne de 40 tonnes n'ayant pas été atteinte le 26 août, il serait impossible d'octroyer la prime pour ce jour.
Le 16 décembre 1971 la demanderesse intenta, devant le tribunal de renvoi, un recours tendant à l'abrogation de la décision attaquée et à ce que la défenderesse soit condamnée au paiement de la prime litigieuse.

3. Le Verwaltungsgericht de Francfort, estimant qu'une question d'interprétation du droit communautaire était soulevée, a posé à la Cour la question suivante :

« L'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement n° 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 ?»

Dans les motifs de son ordonnance, la juridiction de renvoi formule, en outre, les observations suivantes :

— L'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement n° 1403/69, que la défenderesse a donnée, dans sa directive du 30 juillet 1970 concernant l'octroi d'une prime de dénaturation pour le froment tendre au cours de l'année céréalière 1970/71, lui paraît douteuse.

— Comparant la terminologie employée à l'article litigieux à celle de diverses autres dispositions relatives à l'organisation commune du marché des céréales qui subordonnent le bénéfice de certains avantages à des conditions quantitatives, la juridiction de renvoi est d'avis que, dans tous ces cas, les dispositions en question mettent l'accent sur la notion de « quantité minimale », tandis que dans la disposition litigieuse l'accent serait mis sur la notion de « durée ».

— En effet, bien que dans les considérants du règlement n° 172/67, dont le règlement litigieux arrête les modalités d'application, il soit fait mention de « quantités minimales », ces quantités minimales n'auraient pas été précisées dans le texte même, ainsi que le prouverait la lecture de l'article 3 dudit règlement.

Quant au règlement n° 1403/69 de la Commission, les quantités minimales indiquées dans les considérants, ne seraient applicables qu'à la dénaturation par incorporation et non à la

dénaturation par addition d'huile de poisson dont il s'agit en l'occurrence.

— Dans l'article 4 de ce dernier règlement, il est dit que la durée des opérations de dénaturation « ne doit pas excéder un jour pour 40 tonnes de céréales mises en œuvre ». Le sujet de la phrase est la *durée* des opérations et non la quantité à dénaturer de sorte que cette phrase signifierait seulement que 40 tonnes ne peuvent être dénaturées en plus d'un jour.

— Le juge de renvoi en déduit que la règle énoncée implique, d'une part, qu'une quantité inférieure à 40 tonnes doit, a fortiori, être dénaturée en 24 heures et, d'autre part, qu'une quantité supérieure à 40 tonnes doit être traitée en une période qui, globalement, ne dépasse pas 40 tonnes par jour.

4. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 15 juin 1972.

La Commission des Communautés européennes a déposé des observations écrites. La demanderesse et la défenderesse au principal ont déclaré ne pas faire usage de leur droit de déposer des observations écrites.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de ne pas procéder à des mesures d'instruction préalable.

A l'audience du 5 octobre 1972, la Commission, représentée par M. Kalbe, a été entendue en ses observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 octobre 1972.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut, peuvent être résumées comme suit:

La *Commission* voit dans l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement n° 1403/69 de la Commission plus qu'une réglementation de la durée maximale permise de dénaturation : elle y lit également la fixation impérative d'une quantité minimale à dénaturer quotidiennement.

1. Elle s'appuie d'abord sur les règlements n° 242/67/CEE du 30 juin 1967 (JO n° 137 du 30 juin 1967) et n° 956/68 du 12 juillet 1968 (JO n° L 164 du 13 juillet 1968) antérieurs au règlement litigieux n° 1403/69 qui n'en constitue qu'un remaniement. Le règlement n° 242/67/CEE fixait en son article 5, paragraphe 3 une durée d'un jour pour 40 tonnes, indépendamment de la méthode suivie : dénaturation par addition d'huile de poisson ou incorporation aux aliments du bétail. Le règlement n° 956/68, par contre, fait, dans son article 4, paragraphe 3, une distinction suivant qu'il s'agit de dénaturation par addition ou de dénaturation par incorporation et ce texte a été repris sans changement notable dans le règlement n° 1403/69.

Or, le considérant du règlement n° 956/68 relatif à ce texte définirait expressément la quantité de 40 tonnes comme une quantité minimale à mettre en œuvre quotidiennement.

2. Selon la Commission, la dérogation, prévue à l'article 5 du règlement n° 1403/69 en cas d'arrêt forcé du processus de dénaturation, confirmerait l'interprétation qu'elle propose.

3. Cette interprétation répondrait, par ailleurs, aux objectifs de la réglementation. La prime de dénaturation viserait à ouvrir au froment tendre excédentaire, c'est-à-dire qui ne peut être écoulé comme céréale panifiable, un débouché supplémentaire en tant qu'aliment pour bétail, utilisation en général non rentable pour les qualités entrant en ligne de compte pour l'intervention. Pour le froment tendre, appelé à être utilisé comme fourrage, soit en raison de sa qualité moindre, soit parce que ce mode d'utilisation semble d'emblée, pour des quantités réduites, plus avantageux aux producteurs, il ne serait ni nécessaire ni opportun de prévoir l'octroi d'une prime de dénaturation de ce genre.

L'exigence d'une quantité minimale de 40 tonnes à dénaturer par jour permettrait d'exclure le paiement de primes

pour la consommation propre du producteur, c'est-à-dire pour le froment qui, en tant que reliquat peu important, serait vraisemblablement utilisé pour l'alimentation du bétail. Cette exigence donnerait en outre la possibilité de restreindre le nombre des entreprises de dénaturation à celles dont l'équipement technique assure une dénaturation conforme à la réglementation en vigueur et dans lesquelles le processus de dénaturation peut être contrôlé sans difficulté.

Une autre justification de cette interprétation devrait, d'après la Commission, être trouvée dans les mesures de contrôle des opérations de dénaturation. Les frais découlant tant de la dénaturation même que des opérations de contrôle, ne se justifieraient que si, quotidiennement, une quanité minimale de 40 tonnes était mise en œuvre car on ne pourrait obliger les organismes d'intervention à mettre en marche l'ensemble de leur appareil administratif et de contrôle dès lors qu'il n'y aurait lieu de dénaturer qu'une quantité dérisoire.

Dans cette optique des rapports entre les coûts et l'utilité de la dénaturation, il faudrait non seulement exclure les cas pour lesquels la quantité totale apparaîtrait insuffisante, mais il faudrait également réaliser une concentration dans le temps qui, d'après la Commission, pourrait être le plus aisément atteinte en fixant une quantité minimale par jour.

La seule hypothèse où le paiement de la prime se justifierait pour des quantités inférieures à 40 tonnes par jour serait, aux yeux de la Commission, énoncée de façon tout à fait restrictive à l'article 5, deuxième phrase du même règlement.

Par cette interprétation, qui correspondrait à sa propre pratique ainsi qu'à celle des organismes d'intervention, la Commission estime, d'une part, avoir atteint les objectifs d'ordre matériel énoncés ci-dessus, et, d'autre part, avoir également sauvegardé, dans la mesure nécessaire, l'application indispensable, en raison des intérêts financiers en jeu, et uniforme dans tous les États membres, de la réglementation sur les primes.

Cette nécessité d'uniformisation aurait été soulignée par la Cour dans l'affaire 94-71 (arrêt du 6 juin 1972, Schlüter & Maack, Recueil, 1972, non publié) dans des circonstances comparables en ce qui concerne les conditions d'octroi de la restitution à l'exportation.

Il se peut qu'en raison de ces exigences, la solution la moins onéreuse pour l'entreprise ne puisse pas toujours être trouvée, mais ce serait là une conséquence inévitable qui devrait être supportée pour que soit assurée l'uniformité dans l'application du régime des primes.

La réponse proposée par la Commission à la question posée est donc que, conformément à l'article 4, paragraphe 3 et à l'article 5, première phrase du règlement n° 1403/69, la prime de dénaturation ne doit être versée que pour les quantités afférentes à la dénaturation d'au moins 40 tonnes de froment par jour.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 3 mai 1972 parvenue au greffe de la Cour le 15 mai 1972, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, une question tendant à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase du règlement n° 1403/69 de la Commission du 18 juillet 1969 (JO L 180, p. 3, du 22 juillet 1969) ;

que ce règlement pris en exécution du règlement du Conseil n° 172/67/CEE du 27 juin 1967 (JO n° 130 du 28 juin 1967, p. 2602), détermine les modalités d'application des dispositions relatives à la dénaturation du froment tendre et du seigle panifiable et précise, en particulier, les conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une prime de dénaturation ;

qu'entre autres conditions, il est stipulé à l'article 4 dudit règlement que : « la durée des opérations de dénaturation ne doit pas excéder un jour pour 40 tonnes de céréales mises en œuvre » ;

qu'il est demandé à la Cour si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'un entrepreneur a droit à la prime lorsqu'il dénature une quantité de céréales inférieure à 40 tonnes, qu'il s'agisse d'une quantité globale ou d'un excédent, dès lors que la durée de cette opération ne dépasse pas un jour, ou si les auteurs du règlement ont entendu déterminer en même temps que la durée, la quantité minimum à dénaturer quotidiennement ;

2 attendu qu'il ressort du dossier transmis par la juridiction nationale, qu'après avoir demandé et obtenu de l'organisme d'intervention compétent l'autorisation de dénaturer 200 tonnes de froment, la requérante au principal a, conformément aux instructions administratives en vigueur à cet égard en République fédérale, fait savoir audit organisme qu'elle procéderait à cette opération, les 24, 25 et 26 août 1971 ;

que la quantité globale dénaturée a été, en cours d'opération, ramenée à 173,4 tonnes qui ont été traitées à concurrence de 74,4 tonnes le 24 août, de 71,5 tonnes le 25 août et de 27,5 tonnes le 26 août 1971 ;

que la réponse à la question posée doit permettre au juge national de décider si la quantité de 27,5 tonnes peut être prise en compte pour l'octroi de la prime de dénaturation ;

3 attendu que l'article 7 du règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° 117 du 19 juin 1967, p. 2269/67), autorise les organismes d'intervention, en vue de soutenir le marché des produits qui ne peuvent trouver de débouchés naturels, à accorder une prime pour la dénaturation du blé tendre et qu'en exécution de cette disposition, le règlement n° 172/67 détermine les règles générales relatives à cet objet ;

que, selon le deuxième considérant de ce second règlement, la dénaturation, en raison du but poursuivi, ne saurait se justifier que si elle concerne des

céréales panifiables répondant à des caractéristiques qualitatives minimales et que si, compte tenu des frais qu'entraîne le contrôle de la dénaturation, elle s'applique à des quantités minimales ;

qu'en conséquence, l'article 3 de ce règlement dipose « que les céréales à dénaturer doivent répondre à des conditions qualitatives et quantitatives minimales » ;

qu'en outre, selon l'article 7 de ce même règlement : pour donner droit à la prime, la dénaturation doit être opérée en accord avec l'organisme d'intervention et sous son contrôle » ;

4 attendu que les conditions qualitatives et quantitatives exigées étaient, pour la période concernant l'espèce litigieuse, déterminées par le règlement n° 1403/69 ;

que, d'après l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement, la durée des opérations de dénaturation ne peut excéder un jour pour 40 tonnes de céréales ;

que, selon la Commission, cette disposition viserait l'obligation de dénaturer, en tout état de cause, une quantité minimale de 40 tonnes de céréales par jour ouvrable, le traitement d'une quantité inférieure ne pouvant être admis compte tenu des frais importants qu'implique le contrôle de cette opération ;

5 attendu que, s'il est conforme à l'objectif du système régissant la dénaturation d'écarter l'octroi de la prime pour une quantité globale inférieure à 40 tonnes, c'est cependant au moment de l'octroi de l'autorisation de dénaturer que l'organisme d'intervention compétent est à même d'en décider ;

que la question de l'admission de la quantité globale à dénaturer ne peut, dès lors, être confondue avec celle de la durée des opérations de dénaturation ;

6 attendu que ces opérations comportent des frais non négligeables de contrôle et qu'il est, dès lors, justifié, pour éviter la multiplication de ces contrôles, d'exiger un rythme de dénaturation de 40 tonnes par jour ;

que cette quantité minimale prévue par le règlement n° 1403/69 peut même, compte tenu de la capacité des entreprises en cause, être portée à un montant supérieur, par l'accord entre l'opérateur et l'organisme d'intervention prévu à l'article 7 du règlement du Conseil n° 172/67, et ce, en vue de l'utilisation la plus rationnelle de la capacité de l'entreprise ;

7 que, par contre, lorsque les opérations de dénaturation s'étendent sur plusieurs jours, il est satisfait aux objectifs recherchés, si la durée globale des opérations n'excède pas une durée correspondant à une moyenne quotidienne de 40 tonnes, dès lors que la capacité de l'entreprise a été utilisée de façon rationnelle ;

qu'en conséquence, 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 ;

qu'une interprétation plus restrictive de l'article 4, paragraphe 3, irait au-delà des objectifs recherchés et doit, de ce fait, être écartée ;

Sur les dépens

8 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement et que, la procédure revêtant à l'égard des parties en cause le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, la décision sur les dépens appartient à cette juridiction ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la Commission des Communautés européennes entendue en ses observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 177 ;
vu les règlements du Conseil de la Communauté économique européenne n^{os} 120/67 du 13 juin 1967 et 172/67 du 27 juin 1967 ;
vu le règlement de la Commission des Communautés européennes n° 1403/69 du 18 juillet 1969 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes ;

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.