CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 26 FÉVRIER 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Les questions posées par la juridiction administrative allemande concernent la validité du règlement CEE de la Commission n° 849/70 du 11 mai 1970. Ce règlement a abrogé la majoration de la prime de dénaturation pour le froment tendre ayant un poids spécifique supérieur à 77 kg/hl, qui avait été instaurée par le règlement CEE de la Commission n° 1403/69 du 18 juin 1969. Il s'agit de déterminer si le règlement n° 849/70 n'est pas valide :

a) parce qu'il est insuffisamment motivé, ou

b) parce que les conditions légales ne sont pas remplies

et, en cas de réponse négative, si ses deux premiers articles ne doivent pas en tout cas être considérés comme inapplicables, dans la mesure où ils concernent également le froment tendre acheté par l'entreprise de dénaturation avant l'entrée en vigueur de ce règlement.

A une époque telle que celle que nous vivons, caractérisée par un manque de froment sur le marché mondial, une entreprise qui critiquerait la suppression d'une prise supplémentaire destinée à encourager l'affectation du froment à un usage autre que l'alimentation humaine pourrait courir le risque de susciter une réaction négative spontanée. Mais nous ne devons pas oublier que la demande que l'entreprise Deuka fait valoir dans l'affaire pendante devant le juge allemand concerne la campagne céréalière 1969-1970, c'est-à-dire une époque qui n'était certainement pas encore caractérisée par un manque de froment sur le marché mondial. Cette situation est aussi due à ce que le mécanisme des primes de dénaturation de froment a continué à subsister et aussi à être appliqué après que les faits qui sont à l'origine du litige pendant devant la juridiction nationale eurent lieu.

Avant d'envisager les questions posées par le juge allemand, nous rappellerons brièvement les textes communautaires relatifs à la dénaturation du froment, susceptibles d'être appliqués dans le cadre de cette procédure.

C'est le règlement CEE n° 172/67 du Conseil, du 27 juin 1967, qui a prévu les dispositions de base concernant la possibilité d'accorder une prime de dénaturation pour le froment tendre, originairement visée par l'article 7, paragraphe 3, du règlement CEE n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Le premier considérant de ce règlement prévoit que les méthodes de dénaturation doivent être suffisamment efficaces pour que la céréale dénaturée ne puisse être remise sur le marché en vue de la consommation humaine. La dénaturation a en effet pour fonction de soutenir le marché des produits qui ne peuvent trouver un débouché naturel en soustrayant une partie de ceux-ci à leur destination normale. Dans le cas qui nous occupe, le froment rendu impropre à la consommation humaine est normalement destiné à la production de fourrages.

L'article 5 du même règlement prévoit que le montant de la prime de dénaturation doit être fixé à un niveau tel qu'il ne puisse en résulter de perturbations sur les marchés de l'orge et du maïs. Selon l'article 5 du règlement n° 242/67 de la Commission du 30 juin 1967, portant modalités d'application des dispositions

1 — Traduit de l'italien.

susmentionnées, la prime de dénaturation se compose d'un élément tenant compte de la différence entre les prix du froment tendre et de l'orge et d'un autre élément tenant compte des frais techniques de dénaturation.

Eu égard au coût que ce moyen de soutenir le marché représente pour la collectivité, on comprend qu'on n'y ait recours que dans la mesure strictement nécessaire à la poursuite de l'objectif légal. Le régime en cause prévoit que la prime n'est octroyée qu'aux céréales qui répondent à des conditions déterminées de qualité (article 2 du règlement n° 242/67). En outre, l'article 7, paragraphe 2, prévoit que la prime est réduite pour le froment présentant un poids spécifique inférieur à celui déterminé pour la qualité type. Par contre, aucun mécanisme de limitation quantitative globale n'est prévu. Toutefois, pour donner droit à la prime, la dénaturation doit, selon l'article 7 du règlement n° 172/67, être opérée en accord avec l'organisme d'intervention et sous son contrôle.

Le législateur communautaire s'est également préoccupé de protéger les intérêts des entreprises qui effectuent des opérations de dénaturation. Le troisième considérant du règlement du Conseil cité prévoit en effet que l'existence de la prime doit être connue des bénéficiaires éventuels dès le début de la campagne pour leur permettre d'envisager l'utilisation rationnelle du blé tendre dénaturé. En conséquence, l'article 4, 1er paragraphe, de ce même règlement prévoit que la prime est fixée avant le début de chaque campagne pour la durée de celle-ci.

La possibilité de varier le montant de la prime, dont fait état l'article 4, concerne soit la fixation d'une prime de base différente pour les diverses périodes de l'année (cf. par exemple le règlement n° 957/68 de la Commission du 12 juillet 1968), soit la fixation éventuelle de majorations ou de diminutions de la prime selon les caractéristiques commerciales différentes des divers types de froment tendre. La Commission a eu recours à cette dernière possibilité dans ses règlements n° 956/68 et n° 1403/69 du 18 juillet 1969, en vertu desquels, lorsque le froment tendre à dénaturer présente un poids spécifique supérieur à 77 kg/hl, la prime de dénaturation est majorée moyennant l'application de certains pourcentages au prix d'intervention de base du froment tendre, valable au début de la campagne.

En outre, pour faciliter d'une manière générale par la suite la vente du froment sur le marché interne, la Commission a, par le règlement n° 1404/69, accordé un stimulant supplémentaire à la dénaturation : elle a ajouté un montant fixe de 2,50 unités de compte au premier élément entrant en ligne de compte pour le calcul de la prime, c'est-à-dire qu'elle a augmenté artificiellement, pour le seul calcul de la prime, la différence entre le prix du blé tendre et celui de l'orge.

Enfin, par son règlement n° 1583/69 du 8 août 1969, la Commission a augmenté à nouveau de 2 unités de compte le montant de la prime en raison de l'existence de stocks importants et de la difficulté de les emmagasiner.

2. Le règlement n° 172/67 présentait toutefois une lacune en ce qu'il ne prévoyait pas la possibilité de modifier la prime durant la campagne. L'expérience avait révélé que l'impossibilité de modifier la prime au cours de la campagne pouvait, lorsque les éléments auxquels on se référait pour la déterminer se modifiaient d'une manière notable, réduire ou augmenter l'intérêt des opérateurs à pratiquer la dénaturation, compromettant ainsi l'équilibre du marché, spécialement lorsque les organismes d'intervention risquaient de devoir effectuer des acquisitions importantes en raison de la situation sur le marché des céréales. Sur la base de ces considérations, le Conseil a estimé, dans son règlement n° 644/68 du 29 mai 1968, que, tout en reconnaissant la nécessité de faire connaître le montant de la prime dès le début de la campagne, il serait opportun de permettre de la modifier lorsque l'équilibre du marché risquait d'être compromis pour les raisons indiquées.

C'est la raison pour laquelle il a complété l'article 4, paragraphe 1er, du règlement n° 172/67 : il a permis de modifier la prime au cours de la campagne, « en cas de menace de perturbation sur le marché communautaire des céréales ».

La Commission a usé de cette possibilité dans son règlement n° 849/70 du 11 mai 1970 dont la validité est précisément mise en cause dans la présente affaire. Considérant que les conditions prévalant sur le marché des céréales panifiables, et en particulier l'évolution satisfaisante de l'écoulement des excédents de froment tendre de poids spécifique élevé, risquaient de provoquer des perturbations sur le marché si on maintenait l'encouragement à la dénaturation, la Commission a, par cet acte, abrogé les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1403/69 déjà cité, qui concernait la majoration de la prime de dénaturation pour le froment tendre ayant un poids spécifique supérieur à 77 kg/hl, sans toutefois porter atteinte aux autres majorations de portée générale prévues par les règlements n° 1404/69 et n° 1583/69 susmentionnés.

3. Le système institué par les dispositions des règlements du Conseil n° 172/67 et n° 644/68, visés ci-dessus, tend en premier lieu à satisfaire l'intérêt public au bon fonctionnement du marché des céréales, tout en cherchant à concilier cet intérêt public avec l'intérêt privé des entreprises à pouvoir compter en principe sur une certaine stabilité du régime, et en particulier sur le maintien, au cours d'une campagne, des primes accordées pour la dénaturation du froment. Toutefois, dans le secteur des céréales, le législateur communautaire n'a pas prévu de mécanisme analogue à celui institué pour la dénaturation du sucre, c'est-à-dire le titre de prime de dénaturation qui garantit le montant de la prime pour la durée d'une année : il s'ensuit que, pour des considérations de politique économique et de marché sur l'opportunité desquelles la Cour n'est pas compétente pour se prononcer, le législateur communautaire a voulu, dans le secteur des céréales, contrairement au secteur du sucre, subordonner d'une manière plus nette l'intérêt privé à l'intérêt public. Non seulement il a voulu réserver aux autorités communautaires le pouvoir de modifier le montant de la prime pour la dénaturation du froment tendre au cours de la campagne, mais il a aussi voulu éviter d'accorder aux entreprises une garantie individuelle en ce qui concerne leurs programmes annuels de dénaturation.

Toutefois, s'ils n'ont aucune garantie juridique que les montants fixés au début de la campagne pour les primes de dénaturation des céréales ne varieront pas, les opérateurs, qui, pour déterminer leur comportement sur le marché, comptent sur ces primes, sont, conformément à une exigence fondamentale inhérente à un régime fondé sur l'état de droit, quand même protégés contre une modification arbitraire de ces primes par la disposition qui subordonne l'exercice du pouvoir de la Commission de modifier la prime en cours de campagne à un changement des éléments à partir desquels les primes sont fixées ; il ne doit pas s'agir en l'occurrence d'une variation quelconque, mais d'une modification sensible de nature à menacer l'équilibre du marché, comme cela serait particulièrement le cas lorsque la situation sur le marché des céréales risquerait d'obliger les organismes d'intervention à procéder à des acquisitions importantes. Telle est, à la lumière du premier considérant du règlement n° 644/68, la signification de la disposition introduite par le règlement du Conseil n° 644/68 qui a complété l'article 4, paragraphe 1er, du règlement n° 172/67.

Le fait que le législateur communautaire se soit expressément référé à cette hypothèse dans les considérants du règlement n° 644/68 indique qu'en prévoyant la possibilité de modifier le montant en cours de campagne, celui-ci avait avant tout pensé à l'hypothèse d'abondance et, par conséquent, à une modification de la prime dans le sens de son augmentation.

Cette circonstance, qui ne justifie certainement pas que l'on exclue l'application de ce règlement aussi dans l'hypothèse inverse, peut également servir à clarifier la signification de la notion de « menace de perturbation sur le marché communautaire des céréales », à laquelle le règlement n° 644/68 du Conseil a subordonné la possibilité de modifier la prime en cours de campagne.

Cette notion peut en particulier avoir une signification différente selon qu'elle se réfère à une situation d'abondance ou à une situation dans laquelle les difficultés d'écoulement qui avaient justifié l'instauration ou l'augmentation de la prime ont disparu.

Dans le premier cas, s'agissant d'une augmentation éventuelle de la prime de dénaturation au cours de la campagne, il est compréhensible qu'ayant essentiellement en vue cette hypothèse, qui correspondait à la situation prévalant alors sur le marché, le législateur communautaire ait voulu procéder avec beaucoup de prudence, comme il se doit, lorsqu'il s'agit d'aggraver la charge publique, et cela est d'autant plus vrai lorsque l'activité subventionnée se traduit par une diminution de la valeur des marchandises traitées.

Dans le deuxième cas, si l'on part du principe que la dénaturation du froment, qui a pour objet d'affecter celui-ci à un usage différent de son usage normal, est une activité anti-économique qui ne peut se justifier que dans la mesure où elle est nécessaire pour éviter un mal pire encore qui pourrait résulter d'un excès d'offres sur le marché, il faudrait conclure que, lorsque la situation qui justifiait ces opérations de dénaturation disparaît, le fait de continuer à encourager la dénaturation constituerait une menace de perturbation du marché, car elle en modifie le fonctionnement normal ; et cela, non seulement en raison des dépenses, devenues superflues, qu'impliquent les opérations de dénaturation, mais encore plus en raison du fait que l'on diminue la valeur commerciale du produit et qu'on le soustrait artificiellement à sa destination naturelle.

4. Passons à présent à l'examen des questions posées par le juge allemand.

La première concerne le caractère adéquat des motifs sur lesquels s'appuie le règlement de la Commission n° 849/70 du 11 mai 1970.

Étant donné que, conformément à ce qui ressort de l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires jointes n^os^ 21—24-72 (International Fruit & Co., Recueil 1972, p. 1226, n^os^ 4 à 6), l'arrêt de validité que la Cour peut être amenée à rendre dans le cadre d'une procédure à titre préjudiciel n'est pas, en principe, plus limité dans son objet et dans son extension que celui que la Cour peut être appelée à rendre dans le cadre d'un recours en annulation qui met en cause la légalité d'un acte de l'exécutif communautaire, il n'y a pas de raison d'exiger que les motifs d'une décision répondent à des conditions différentes selon que la décision est soumise à un contrôle de validité au sens de l'article 177 ou à un contrôle de légalité au sens de l'article 173 du traité.

La seule distinction valable à cet égard est celle qu'il convient de faire entre l'acte individuel et l'acte général à caractère normatif. Conformément à votre jurisprudence, les critères applicables aux motifs d'un acte normatif sont moins rigoureux que ceux applicables aux motifs d'une décision individuelle. S'agissant d'un acte qui s'insère dans un système plus complexe, il serait en particulier admissible que ses motifs, remis dans le contexte, même s'ils ne sont pas par eux-mêmes exhaustifs, puissent être éclairés par d'autres actes normatifs qui l'ont précédé et qui peuvent être considérés comme connus des opérateurs agissant dans le secteur spécifique en cause.

Selon l'arrêt rendu dans l'affaire 5-67 (Beus GmbH, Recueil 1968, p. 125), la mesure de l'obligation de motiver, consacrée par l'article 190 du traité, dépend de la nature de l'acte en cause. S'il s'agit d'un règlement, c'est-à-dire d'un acte destiné à une application générale, les

motifs peuvent se borner à indiquer, d'une part la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, d'autre part les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. On ne saurait donc exiger qu'ils spécifient les différents faits, parfois très nombreux et complexes, au vu desquels le règlement a été adopté, ni, a fortiori, qu'ils fournissent une appréciation plus ou moins complète. Ces critères ont été confirmés par l'arrêt rendu dans l'affaire 80-72 (Koninklijke Lassiefabrieken, Recueil 1973, p. 650).

Les motifs sur lesquels se fonde la mesure abrogeant la majoration de la prime sont énoncés dans les deuxième et troisième considérants du règlement en cause.

Après avoir rappelé dans le deuxième considérant le règlement qui a prévu la possibilité de modifier la prime de dénaturation au cours de la campagne, la Commission se réfère, dans le troisième considérant, aux conditions prévalant à ce moment-là sur le marché des céréales panifiables, et notamment à l'évolution satisfaisante de l'écoulement des excédents de froment tendre d'un poids spécifique élevé, qui risquaient d'entraîner des perturbations sur le marché de cette céréale, en cas de maintien de la prime supplémentaire de dénaturation.

Comme il résulte des observations présentées au cours de cette procédure, le risque de voir un excès de ventes à l'intervention pour le grain tendre de poids spécifique élevé n'existait plus en raison de cette évolution ; or, comme le représentant de l'entreprise Deuka l'a reconnu lui-même, c'était ce danger qui avait déterminé l'instauration de la majoration spéciale de la prime pour ce type de froment ; il résulte également des observations susvisées que certaines industries minotières auraient même éprouvé des difficultés d'approvisionnement en ce produit.

A la lumière de ces précisions, la référence, indiquée plus haut, faite par le règlement à l'évolution favorable de l'écoulement du produit en cause dans la Communauté, justifie de façon suffisante la disparition de la situation qui avait déterminé la Commission à instaurer la majoration spéciale dont il s'agit.

Puisqu'en fait cette majoration constituait simplement un remède à une situation anormale, si, le danger qui l'avait justifié ayant disparu, la Commission avait continué à accorder cette majoration, le produit aurait pu être détourné de sa destination normale qui seule correspond, en l'absence de difficultés spéciales d'écoulement, à un fonctionnement sain du marché. Administrer des médicaments à un sujet sain est par lui-même dommageable. Ainsi donc, lorsque l'écoulement d'un produit se normalise, le fait d'envisager une menace de perturbations, au cas où la prime de dénaturation visée au règlement n° 644/68 du Conseil ne serait pas modifiée, constitue en soi une justification suffisante, parce que la condition à laquelle la décision est subordonnée est la constatation même de l'évolution favorable de l'écoulement du produit.

Cela suffit pour répondre par la négative à la première question posée par le juge allemand quant aux motifs sur lesquels se fonde le règlement n° 849/70 de la Commission.

5. En ce qui concerne la question relative à l'existence effective d'une menace de perturbations à laquelle l'article 1er du règlement du Conseil n° 644/68 subordonne la modification de la prime de dénaturation au cours de la campagne, l'entreprise Deuka observe qu'en l'espèce cette condition n'aurait été remplie que si on avait constaté des difficultés d'approvisionnement généralisées dans toute la Communauté pour le produit en cause ; or, tel n'a pas été le cas, tant en raison des stocks importants existant auprès des organismes d'intervention et qui auraient permis un approvisionnement suffisant jusqu'à la fin de la campagne en cours, qu'en raison du fait que l'industrie peut, pour ses besoins, substituer du grain tendre de poids spécifique moyen au grain tendre de poids spécifique élevé.

Ces affirmations, même si elles correspondaient à la réalité économique, ne suffiraient toutefois pas à empêcher que la condition légale imposée pour pouvoir modifier la prime était remplie, car elles n'infirment de toute façon pas le fait qu'il y a bien eu une évolution favorable de l'écoulement du produit en cause, ce qui, comme nous l'avons vu, suffit à justifier une modification de la prime dans le sens de la baisse. Les difficultés d'approvisionnement ne doivent pas être considérées comme une preuve de l'existence de perturbations résultant de la majoration de la prime ; elles peuvent seulement, et cela a fortiori, servir à démontrer qu'au moins les raisons qui justifiaient cette majoration n'existaient plus.

Compte tenu des limites auxquelles, selon votre jurisprudence, les juridictions sont soumises lorsqu'elles contrôlent l'exercice par l'exécutif communautaire de son pouvoir d'apprécier des situations économiques complexes en fonction des objectifs de la politique commune (cf. arrêt 57-72 Westzucker, Recueil 1973, p. 340, n° 14), nous excluons que les faits allégués et les arguments invoqués par l'entreprise Deuka puissent faire apparaître que le règlement en question est affecté d'un vice susceptible de l'invalider en ce qui concerne la menace de perturbations alléguée par la Commission.

6. Quant à la dernière question posée par le juge national, nous observerons que, en revanche, les considérations exposées par la Commission ne peuvent pas expliquer pourquoi il serait nécessaire de faire perdre le bénéfice de la majoration de la prime également pour les céréales qui étaient déjà destinées à la dénaturation en exécution d'obligations contractuelles assumées avant l'adoption du règlement et à propos desquelles on pouvait estimer que l'accord de l'organisme d'intervention compétent était acquis, conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement n° 172/67 du Conseil. En effet, nous ne voyons pas comment le maintien de l'avantage en question pour les quantités déjà engagées régulièrement, lesquelles n'auraient donc pas pu normalement être remises sur le marché pour un usage différent de celui auquel elles étaient destinées, pourrait entraîner un risque de perturbations sur le marché du produit en cause. Incidemment, nous observerons que, dans le cas d'espèce, il n'apparaît pas que l'entreprise Deuka a, pendant la période en cause, affecté à la dénaturation des quantités anormalement élevées du produit dont il s'agit. En application du principe selon lequel les moyens doivent être appropriés aux objectifs à atteindre et la restriction imposée aux particuliers proportionnelle au profit qui en résulte pour la collectivité, le règlement en question ne peut donc pas être considéré comme applicable au froment tendre de poids spécifique élevé qui a été dénaturé après son entrée en vigueur, en exécution d'obligations contractuelles définitives régulièrement assumées avant son adoption.

Les exigences de la sécurité juridique qui s'imposent dans le déroulement de l'activité économique exigent, elles aussi, compte tenu des obligations et des charges qui y sont connexes, que, lorsqu'un régime de marché est modifié par la suppression d'un avantage ou l'alourdissement d'une charge pour des opérations économiques déterminées, les opérations qui constituent la simple exécution d'engagements contractés sous l'empire du régime plus favorable en soient exclues, à moins que cela soit incompatible avec les objectifs du nouveau régime. C'est précisément, en vertu de cette dernière exigence visant à garantir l'effet utile du nouveau régime et en raison du caractère particulier du régime des titres de dénaturation du sucre, que, dans l'arrêt rendu dans l'affaire 57-72 (Westzucker, Recueil 1973, p. 342), vous avez justifié l'absence de mesures transitoires en faveur des entreprises qui avaient déjà contracté des engagements sans pour autant avoir déjà obtenu un certificat de préfixation de la prime pour les quantités de sucre nécessaires à l'exécution de ces engagements.

Ces considérations ne pourraient pas être transposées à notre cas.

Du reste, la Commission a plusieurs fois tenu compte des exigences de la sécurité juridique en matière de montants monétaires compensatoires en adoptant des dispositions transitoires qui exemptaient des nouvelles charges les opérations résultant de contrats conclus avant une certaine date (cf., par exemple, l'article 4 des règlements n° 1013/71 du 17 avril 1971, Journal officiel L 110/8, et n° 2887/71 du 30 décembre 1971, Journal officiel L 288/57, et encore plus récemment l'article 2 du règlement n° 2966/74 du 25 novembre 1974, Journal officiel L 316/5).

Dans le cas d'espèce, et en l'absence de dispositions transitoires analogues, il conviendrait de se référer à la date à laquelle le règlement abrogeant la majoration de la prime a été adopté. Ce principe doit s'appliquer tout au moins dans le cas où, avant cette date, l'entreprise, qui a ensuite procédé à la dénaturation en exécution d'engagements antérieurs, avait également, en ce qui concerne les opérations de dénaturation prévues, mené à bonne fin les formalités à accomplir vis-à-vis de l'organisme d'intervention, conformément à la disposition de l'article 7 du règlement n° 172/67 du Conseil ; en effet, pour cette même raison, elle aurait déjà acquis le droit à obtenir le montant intégral de la prime prévue par le régime en vigueur à cette date. En plus des exigences de la sécurité juridique, le respect des droits acquis impose par conséquent a fortiori de ne pas appliquer le règlement en cause dans des cas de cette nature.

La référence de la Cour à un principe généralement reconnu selon lequel « les lois modificatives d'une disposition législative s'appliquent, sauf dérogation, aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la loi ancienne » (arrêt n° 1-73 Westzucker, Recueil 1973, p. 729, n° 5 ; arrêt n° 143-73 Sopad, Recueil 1973, p. 1441, n° 8), a été faite à propos de l'application d'un nouveau régime plus favorable aux entreprises, et elle ne permet certainement pas d'infirmer le bien-fondé de la solution que nous proposons à propos d'un cas où le régime est moins favorable et le respect d'un droit acquis est en jeu.

En conclusion, les raisons d'intérêt public qui, à notre avis, justifient la décision de mettre fin pour l'avenir à l'attribution d'une prime qui n'aurait plus eu de signification et qui aurait au contraire incité à un comportement anti-économique, ne permettent pas de justifier, sur le plan des droits des particuliers, le retrait de la prime promise à une époque où cette promesse se fondait sur un règlement en vigueur qui a été modifié seulement après que les entreprises eurent conclu leurs engagements avec leur clientèle et accompli les formalités requises vis-à-vis des organismes d'intervention.