ARRÊT DE LA COUR
DU 15 SEPTEMBRE 1982 [1]

Denkavit Futtermittel GmbH contre République fédérale d'Allemagne (demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main)

«Aides au lait écrémé: frais des contrôles»

Affaire 233/81

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Lait et produits laitiers — Aides au lait écrémé — Frais des contrôles nécessaires — Mise à la charge de l'entreprise intéressée — Admissibilité — Conditions

(Règlement de la Commission n° 1725/79, art. 10)

L'article 10 du règlement n° 1725/79 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre mette, en vertu de sa législation nationale, les frais des contrôles effectués en application de cette disposition à la charge de l'entreprise intéressée, lorsque les sommes dont cette entreprise est redevable représentent des frais normaux pour des contrôles de ce genre et qu'ils ne s'élèvent pas à un montant de nature à décourager les entreprises à procéder aux opérations que l'octroi de l'aide au lait écrémé a pour objet d'encourager.

Dans l'affaire 233/81,

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

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, à Warendorf,

et

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Office fédéral de l'alimentation et de l'économie forestière), à Frankfurt am Main,

1 — Langue de procédure: l'allemand

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 10 du règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre notamment destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1),

LA COUR,

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

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

L'ordonnance de renvoi, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

La firme Denkavit Futtermittel GmbH, demanderesse au principal, fabrique des aliments de substitution à base de lait pour veaux. Pour cette fabrication, elle utilise du lait écrémé en poudre pour lequel elle reçoit une aide. L'aide vise à promouvoir l'écoulement d'une partie de la production excédentaire de produits laitiers par le canal du secteur de l'alimentation des animaux.

L'octroi de l'aide ainsi que l'examen des conditions auxquelles celui-ci est subordonné et les mesures de contrôle s'effectuent conformément aux textes suivants:

— règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1968, L 148, p. 13). En vertu de l'article 10, paragraphe 1, de ce règlement de base pour le secteur des produits laitiers, «des aides sont accordées au lait écrémé et au lait écrémé en poudre, produits dans la Communauté et utilisés pour l'alimentation des animaux, si ces produits répondent à certaines conditions»;

— règlement n° 986/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, 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 (JO 1968, L 169, p. 4). Ce règlement, qui se fonde sur l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, établit les conditions matérielles de base du régime d'aides. Il appartient à l'organisme d'intervention de chaque État membre de verser le montant de l'aide, lorsque la preuve a été faite que le lait écrémé est utilisé pour l'alimentation des animaux ou pour la fabrication d'aliments composés, ou que le lait écrémé en poudre est dénaturé ou utilisé pour la fabrication d'aliments composés. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour assurer l'application de ces dispositions;

— règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre notamment destiné à l'alimentation des veaux (JO 1979, L 199, p. 1). Ce règlement, adopté en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement de base n° 804/68, prévoit les dispositions d'exécution du règlement n° 986/68. Il définit certaines notions (par exemple «dénaturation» et «aliments composés»), établit des règles détaillées sur le processus de fabrication et de commercialisation des aliments pour animaux et détermine les mesures de contrôle.

La mise en œuvre de ces règlements communautaires a été réalisée en Allemagne sur la base de la loi allemande d'exécution de l'organisation commune des marchés (BGBl. I, 1972, p. 1617), par l'adoption du règlement allemand relatif à l'octroi d'aides au lait écrémé, du 31 mai 1977 (BGBl. I, p. 792).

Le lait écrémé en poudre utilisé dans des aliments de substitution à base de lait pour animaux ne donne lieu à l'octroi d'une aide que si le lait écrémé en poudre répond aux conditions énoncées à l'article 1 du règlement n° 1725/79 et si les aliments de substitution à base de lait pour animaux répondent à celles énoncées à l'article 4 du même règlement. Pour assurer le respect de ces dispositions, les autorités nationales sont tenues de prendre les mesures de contrôle prescrites à l'article 10 du règlement n° 1725/79. A ce titre, à côté du contrôle régulier des comptabilités, elles doivent également, au moins une fois par mois, prélever des échantillons des produits en cause dans les entreprises de fabrication et en analyser la composition.

En vertu de l'article 12 du règlement allemand relatif à l'octroi d'aides au lait écrémé (précité), une redevance est due pour les frais occasionnés par le prélèvement des échantillons et leur analyse. Cette disposition est libellée comme suit:

«Lorsque, sur la base des textes mentionnés à l'article 1, la surveillance administrative donne lieu au prélèvement d'échantillons ou à des analyses de marchandises, les frais afférents à l'emballage et au transport des échantillons ainsi qu'à l'analyse des produits doivent être remboursés aux services compétents

en vertu de l'article 2. Le débiteur de ces frais est celui qui a introduit la demande d'aide.»

Sur la base de cette disposition, la firme Denkavit Futtermittel GmbH (ci-après: Denkavit) a reçu un avis de paiement de frais portant sur un montant de 329,90 DM. Les frais d'examen concernaient une demande d'aide d'un montant de 1 745 604,58 DM pour 115 572 kg de lait écrémé en poudre.

Après avoir réclamé sans succès, Denkavit a saisi le Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main, qui a sursis à statuer pour déférer à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Est-il compatible avec le droit communautaire que la république fédérale d'Allemagne perçoive une redevance pour les frais afférents aux examens de marchandises pratiqués en application de l'article 10 du règlement n° 1725/79 de la Commission du 26 juillet 1979 (JO L 199, p. 1)?»

L'ordonnance de renvoi, du 8 juillet 1981, a été enregistrée au greffe de la Cour le 17 août 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut CEE de la Cour, des observations écrites ont été présentées par la firme Denkavit, demanderesse au principal, représentée par M[e] Dietrich Ehle, avocat près le Landesgericht de Köln, par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. M. Seidel, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Meinhard Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté par M[e] Albrecht Stockburger, avocat à Francfort-sur-le Main.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

En ce qui concerne les faits, *Denkavit* observe tout d'abord que ses sociétés sœurs, établies dans d'autres États membres de la CEE, sont également soumises aux contrôles dits «courants» en vertu des dispositions de l'article 10 du règlement n° 1725/79. Aucune d'elles ne paie toutefois une redevance pour les frais afférents à cette activité.

En ce qui concerne le droit, Denkavit invoque trois arguments pour soutenir que la perception de redevances en vertu de l'article 12 du règlement allemand relatif à l'octroi d'aides au lait écrémé est incompatible avec le droit communautaire:

1) il n'y aurait aucune base juridique communautaire pour la perception d'une telle redevance, les États membres n'ayant pas le pouvoir d'adopter une réglementation nationale concernant les frais des contrôles imposés par la Communauté;

2) il y aurait infraction au régime commun des prix;

3) l'activité administrative génératrice des frais ne serait exercée que dans l'intérêt général.

1. *Sur l'absence de réglementation communautaire relative aux frais, Denkavit* observe que l'article 10 du règlement n° 1725/79 ne contient aucune disposition relative aux frais des contrôles courants que les autorités sont tenues d'effectuer vis-à-vis de toutes les entreprises productrices des marchandises en cause. En revanche, l'article 9, paragraphe 4, dudit règlement prévoit le remboursement de frais pour le cas où un contrôle spécial doit être effectué, à la demande de l'intéressé et dans l'intérêt de celui-ci.

Le règlement ferait donc une distinction nette entre ces deux types de contrôle. Il en résulte, pour Denkavit, que le législateur n'a délibérément prescrit aucune obligation de prise en charge, pour le bénéficiaire des aides, des frais afférents aux contrôles courants. Le règlement n° 1725/79 constituerait une réglementation exhaustive. Les États membres ne pourraient donc pas réclamer une redevance pour les frais afférents aux contrôles courants.

Denkavit allègue, en outre, que les États membres ne sont pas compétents pour adopter une réglementation nationale en matière des frais. L'arrêt du 30 novembre 1978 (Bussone/Ministère italien de l'agriculture, aff. 31/78, Recueil 1978, p. 2429) paraîtrait partir d'une idée différente, mais cet arrêt ne serait pas pertinent en l'espèce. D'une part, l'organisation des marchés des œufs, qui était en cause dans cette affaire, ne tendrait pas à l'uniformisation des prix, contrairement à ce qui est prévu pour le marché des produits laitiers qui est pertinent en l'espèce. D'autre part, il s'agirait dans cet arrêt de contrôles de qualité effectués dans l'intérêt du consommateur, tandis que la présente affaire concernerait des contrôles effectués exclusivement dans l'intérêt général.

De plus, la réglementation des frais en litige ne relèverait pas des règles de procédure, mais constituerait une condition supplémentaire à l'octroi de l'aide, condition qui n'est pas prévue par le règlement n° 1725/79 régissant la matière.

Selon Denkavit, même la Commission n'aurait pas le pouvoir d'imposer aux entreprises concernées, par la voie du règlement n° 1725/79, une obligation de supporter les frais afférents aux examens en cause. En effet, l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 986/68 du Conseil dans la version modifiée par le règlement n° 1038/72 du Conseil, du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 21), dispose que «les États membres prennent les dispositions *nécessaires*» pour assurer l'application des dispositions prévues à l'article 2, paragraphes 4 et 5, et à l'article 3, paragraphe 2. Le règlement d'application de la Commission ne pourrait pas modifier le règlement de base, ni déroger à celui-ci. Or, une réglementation des frais ne serait pas nécessaire à l'exercice d'une activité de contrôle étatique (arrêt du 14. 12. 1972, Marimex/Administration italienne des finances, aff. 29/72, Recueil 1972, p. 1309, attendu 5; arrêt du 25. 1. 1977, Bauhuis/État néerlandais, aff. 46/76, Recueil 1977, p. 5, attendu 14). La même thèse vaudrait a fortiori pour les rapports entre un règlement de la Commission et un règlement national d'exécution (voir arrêt du 11. 2. 1971, Norddeutscher Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, aff. 39/70, Recueil 1971, p. 49, attendu 4).

Enfin, Denkavit souligne que la répartition de la charge de la preuve sous-jacente au règlement n° 1725/79 ne peut servir de base à l'obligation de supporter les frais; il s'agirait de deux règles distinctes n'ayant pas, en l'espèce, de rapport entre elles. Le droit communautaire ne contiendrait pas un principe général suivant lequel des contrôles administratifs licites justifieraient la perception d'une redevance pour les frais qu'ils entraînent (arrêt du 5. 7. 1978, Ville de Francfort-sur-le-Main/Neumann aff. 137/77 Recueil 1978, p. 1637, attendu 12).

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* estime que les frais des contrôles prévus à l'article 10 du règlement n° 1725/79 font partie des conditions à remplir pour avoir droit au bénéfice de l'aide. Ces conditions sont énon-

cées aux articles 1, 3 et 4 du règlement n° 1725/79 et à l'article 1 du règlement n° 986/68. Il découlerait des règles générales applicables en matière de preuve que la réunion de ces conditions doit être prouvée, à ses frais, par celui qui fait valoir son droit. Cette preuve ne serait pas possible sans un examen en laboratoire des aliments composés pour animaux fabriqués conformément à l'article 4 du règlement n° 1725/79. Pour cette raison, les frais de ces examens devraient être mis à la charge de l'entreprise concernée.

En effet, la réglementation de ces frais ferait partie intégrante des règles de procédure qui doivent être appliquées lors de la mise en œuvre du règlement. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il appartiendrait aux États membres, à défaut de réglementation communautaire, de fixer les dispositions procédurales nécessaires ou d'appliquer, le cas échéant, les règles de procédure nationales existantes. Dans une telle hypothèse, la perception de redevances nationales destinées à couvrir les frais des contrôles imposés par le droit communautaire devrait être considérée comme licite (arrêt du 30. 11. 1978, Bussone/Ministère italien de l'agriculture, aff. 31/78, Recueil 1978, p. 2429; arrêt du 16. 12. 1976, Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, aff. 33/76, Recueil 1976, p. 1989; arrêt du 16. 12. 1976, Comet/Produktschap voor Siergewassen, aff. 45/76, Recueil 1976, p. 2043, arrêt du 12. 6. 1980, Lippische Hauptgenossenschaft et Westfälische Central-Genossenschaft/BALM, aff. 119 et 126/79, Recueil 1980, p. 1863).

Cette interprétation ne serait pas en contradiction avec l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1725/79. Cette disposition concernerait plutôt un cas particulier, à savoir celui d'une enquête spéciale effectuée dans l'intérêt exclusif du bénéficiaire de l'aide, si celui-ci, après un premier contrôle au titre de l'article 10 qui s'est soldé par un résultat négatif, veut néanmoins encore prouver qu'il a droit à l'aide.

La *Commission* observe que les détails de la procédure de contrôle doivent être réglés par les États membres, le législateur communautaire s'étant abstenu de régler lui-même toute la procédure. De même, la question du financement des contrôles devrait être laissée à l'appréciation des États membres (arrêt Bussone, aff. 31/78, déjà cité; arrêt du 12. 6. 1980, Express Dairy Foods, aff. 130/79, Recueil 1980, p. 1887).

La Commission estime que l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1725/79 vise un cas exceptionnel. En effet, le législateur communautaire aurait cru bon, pour ce cas particulier de la récupération d'une aide indûment versée (les contrôles «courants» ayant eu un résultat négatif), de prévoir la possibilité d'une enquête «spéciale» permettant à l'intéressé de prouver qu'une partie seulement de son produit est concernée par le non-respect des conditions prévues par le règlement. Il ne serait pas possible d'en tirer des conséquences en ce qui concerne le financement des mesures générales de contrôle visées par l'article 10.

2. *Sur l'infraction au régime commun des prix, Denkavit* se réfère à la jurisprudence de la Cour, dont il résulterait que les États membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions unilatérales dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune des marchés (arrêt du 18. 10. 1979, Procureur général/Buys e.a., aff. 5/79, Recueil 1979, p. 3203). Le montant des aides en cause ne pourrait donc pas être influencé, ni directement ni

indirectement, par des mesures unilatérales prises par un État membre.

Denkavit soutient que la perception de redevances pour des frais de contrôle diminue effectivement l'aide octroyée. De ce fait, l'objectif de la Communauté, qui consiste à déterminer les aides d'après les critères économiques définis à l'article 2 bis du règlement n° 986/68 dans la version du règlement n° 666/74 (JO 1974, L 85, p. 58), serait menacé lui aussi. Par conséquent, le prix net du lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux serait plus élevé en Allemagne que dans les autres États membres qui ne connaissent pas un tel régime.

Le *gouvernement allemand* estime qu'il ne s'agit pas, dans le présente affaire, d'une atteinte directe au système de prix. Dès lors, l'arrêt du 23 janvier 1975 (Galli, aff. 31/74, Recueil 1975, p. 47, attendu 15) ne serait pas pertinent en l'espèce. Il y aurait tout au plus une entrave indirecte qui ne porterait guère à conséquence sur le plan des chiffres. En effet, les redevances afférentes aux frais d'examen s'élèveraient à 0,03 % du montant total des aides en question.

Il n'y aurait pas non plus violation du principe de l'égalité (article 40, paragraphe 3, du traité CEE) car la redevance en question serait perçue selon des critères uniformes. La circonstance que d'autres États membres ne prélèveraient pas la même redevance, ou pas de redevance du tout, ne constituerait pas une violation quelconque du principe de l'égalité, mais serait le simple reflet des compétences des États membres pour prévoir, jusqu'à l'harmonisation du domaine en question, des règles nationales relatives aux frais des contrôles.

La *Commission* rappelle l'arrêt rendu dans l'affaire 31/78, Bussone (déjà cité), selon lequel la liberté laissée aux États membres en ce qui concerne le mode de règlement des frais administratifs ne pourrait pas être exercée de manière à mettre en cause la finalité de la réglementation qui la concède. Or, le montant des frais des contrôles ne serait pas de nature à mettre en cause la finalité des aides, à savoir la garantie du prix indicatif. Étant donné la relation entre le montant des frais d'examen (329,90 DM) et le montant de l'aide (1,7 million de DM), on ne saurait prétendre que la perception des redevances pourrait faire obstacle à la réalisation du but de l'aide. La relation entre ces deux montants, telle qu'elle existe en l'espèce, serait d'ailleurs représentative.

3. *Sur la nature des frais, Denkavit* observe que la jurisprudence de la Cour fait ressortir que l'activité de l'administration de l'État, qui est destinée à maintenir un régime d'examens dans l'intérêt général, ne peut-être considérée comme un service rendu à un particulier, de nature à justifier la perception d'une charge précuniaire. De tels frais devraient au contraire être supportés par la collectivité.

Denkavit souligne que l'aide au lait écrémé en poudre est octroyée exclusivement dans l'intérêt général. Elle ne viserait pas à conférer un avantage à l'industrie concernée, mais à assurer le fonctionnement correct de l'organisation commune de marché (arrêt du 14. 3. 1973, Westzucker, aff. 57/72, Recueil 1973, p. 321, attendu 20; arrêt du 21. 2. 1974, Birra Dreher, aff. 162/73, Recueil 1974, p. 201, attendu 8). L'octroi d'une aide directe aurait pour but d'éviter le stockage de lait écrémé en poudre.

Or, si l'aide elle-même est octroyée dans l'intérêt général, cela vaudrait a fortiori pour les contrôles courants effectués dans le cadre du système d'aide. Les contrôles auraient précisement pour but d'assurer que le lait écrémé en poudre soit effectivement utilisé pour l'alimentation des animaux, et d'éviter que le même produit bénéficie de l'aide plusieurs fois (voir 3e considérant du règlement n° 1725/79). Pour Denkavit, il s'agit par conséquent d'un contrôle de nature fiscale, effectué exclusivement dans l'intérêt de la Communauté.

En conclusion, Denkavit propose à la Cour de donner la réponse suivante à la question posée par le Verwaltungsgericht de Frankfurt:

«Les redevances que la république fédérale d'Allemagne perçoit sur les demandeurs d'aides, pour les frais afférents à l'emballage et au transport des échantillons ainsi que pour ceux afférents aux examens de marchandises effectués en application de l'article 10 du règlement n° 1725/79, sont incompatibles avec le règlement n° 1725/79 ainsi qu'avec les règlement nos 804/68 et 986/68.»

Le *gouvernement allemand* soutient que ni le régime d'aides en cause, ni le système de contrôle qui s'y rattache n'ont pour but exclusif des intérêts publics. L'intérêt public ne résiderait que dans la création de certains stimulants pour les entrepreneurs. Chaque entrepreneur privé déciderait alors s'il est de son propre intérêt de bénéficier de ces stimulants. L'aide octoyée constituerait de plus un avantage économique pour les fabricants d'aliments composés pour animaux, parce qu'elle leur permettrait d'offrir des aliments composés pour animaux de qualité élevée à bas prix et d'obentir ainsi un avantage sur le marché.

A partir de ces considérations, le gouvernement allemand conclut que la jurisprudence relative aux activités de l'administration étatique qui visent à appliquer une mesure de contrôle prescrite exclusivement dans l'intérêt public et qui, de ce fait, ne constituent pas un service rendu à un particulier, ne peut pas être transposée au cas d'espéce. Les contrôles dont il était question dans cette jurisprudence poursuivaient *exclusivement* des objectifs de politique sanitaire dans le cadre de l'importation de marchandises en provenance d'un autre État membre. Les intérêts qui étaient en cause dans ces affaires seraient donc différents de ceux de l'espèce, où seuls les examens litigieux permettent de prouver un droit à l'aide.

En conclusion, le gouvernement allemand estime qu'il faut répondre par l'affirmative à la question posée.

La *Commission* soutient que la jurisprudence de la Cour ne permet pas de présumer que les États membres ne sont habilités à percevoir des redevances pour frais d'examen que s'il existe une contrepartie de la part de l'État. Il n'existerait qu'un précédent, l'arrêt du 25 janvier 1977 (Bauhuis, aff. 46/76, précité), qui concernerait toutefois les articles 9, 12, 13 et 16 du traité. Dans l'affaire présente ce ne serait pas le principe de la libre circulation qui est en jeu, mais la perception des frais relatifs aux contrôles effectués dans le cadre des organisations communes des marchés.

De même, l'arrêt Bussone (aff 31/78, déjà cité) ne permettrait pas de conclure que la perception d'une redevance pour examen implique toujours que ces examens constituent un service rendu par l'État à l'intéressé.

La Commission expose que tout bénéficiaire doit fournir la preuve de son droit à l'aide. Le bénéficiaire ne satisfait à son obligation de preuve qu'à partir du moment où les résultats des contrôles effectués chez lui, qui sont consignés dans les bulletins d'analyse et de contrôle, n'ont donné lieu à aucune observation (article 9, paragraphe 2, lettre b). L'article 9, paragraphe 2, énonce très clairement que le paiement de l'aide est subordonné à la condition que soient fournis, d'une part, une preuve satisfaisante de la transformation pendant le mois pour lequel l'aide est demandée et, d'autre part, les justificatifs d'analyse et de contrôle correspondant aux quantités transformées au cours du mois précédant le mois pour lequel l'aide est demandée. L'autorité de contrôle, en vérifiant la qualité de la marchandise, décharge donc le bénéficiaire d'une bonne partie de son obligation de preuve. En l'absence d'un contrôle de l'administration, il appartiendrait au bénéficiaire de fournir dans chaque cas la preuve de la qualité, preuve qu'il ne pourrait éventuellement fournir qu'en faisant procéder à des analyses et à des contrôles privés continus et coûteux.

En conclusion, la Commission propose à la Cour de donner la réponse suivante à la question posée:

«La perception par la république fédérale d'Allemagne de redevances correspondant aux frais réellement supportés par l'administration pour les contrôles de marchandises effectués en application de l'article 10 du règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979 (JO L 199, p. 1) est compatible avec le droit communautaire.»

III — Procédure orale

Denkavit, représentée par M^e^ Dietrich Ehle, avocat à Cologne, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Meinhard Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté par M^e^ Albrecht Stockburger, avocat à Francfort-sur-le-Main, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 26 mai 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 juin 1982.

En droit

1 Par ordonnance du 8 juillet 1981, parvenue à la Cour le 17 août suivant, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 10 du règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre notamment destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un recours intenté par une entreprise productrice d'aliments pour veaux à base de lait écrémé en poudre contre une décision du Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, organisme d'intervention allemand qui a mis à sa charge une somme de 329,90 DM représentant les frais afférents à l'examen de produits susceptibles de bénéficier d'une aide communautaire. Cette décision était fondée sur l'article 12 du règlement allemand relatif à l'octroi d'aides au lait écrémé de 1977 (Beihilfeverordnung Magermilch, BGBl. 1977, I, p. 792), qui prévoit que les frais de prélèvement d'échantillons et des analyses de marchandises sont à la charge de celui qui a introduit la demande d'aide.

3 L'entreprise intéressée ayant soutenu que les règlements communautaires applicables en matière d'aides à l'utilisation de lait écrémé en poudre pour l'alimentation des animaux ne laissent aucune compétence aux États membres pour régler les modalités des contrôles nécessaires à l'octroi des aides dans ce secteur, le Verwaltungsgericht a demandé à la Cour s'il est compatible avec le droit communautaire que la république fédérale d'Allemagne perçoive une redevance pour les frais afférents aux examens de marchandises pratiqués en application de l'article 10 du règlement n° 1725/79.

4 En posant cette question, la juridiction nationale veut savoir si l'article 10 précité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre mette, en vertu de sa législation nationale, les frais des contrôles effectués en application de cette disposition à la charge des entreprises intéressées.

5 Il y a lieu de rappeler que l'article 10 du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) prévoit que des aides sont accordées au lait écrémé en poudre produit dans la Communauté et utilisé pour l'alimentation des animaux, si les produits en cause répondent à certaines conditions. Le règlement n° 986/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, 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 (JO L 169, p. 4) dispose, dans son article 3, que le montant de l'aide n'est versé que si la preuve a été apportée que le lait écrémé en poudre est dénaturé ou utilisé pour la fabrication d'aliments composés, et dans son article 4, tel qu'il a été

modifié par le règlement n° 1038/72 du Conseil, du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 21), que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer l'application de cette disposition.

6 C'est dans ce cadre que se situe l'article 10 du règlement n° 1725/79, qui précise les mesures de contrôle que les États membres doivent prendre en ce qui concerne, notamment, la teneur maximale en eau du lait écrémé en poudre et l'utilisation de ce produit, en l'état ou sous forme de mélange, dans la fabrication d'aliments composés tels que définis par le règlement. Sur ce dernier point, l'article 10, paragraphe 2, prévoit que les modalités du contrôle, déterminées par l'État membre concerné, doivent remplir au moins les conditions spécifiées par cette disposition. D'après l'article 10, paragraphe 3, les résultats des contrôles doivent être consignés par l'organisme de contrôle selon les bulletin d'analyse et bulletin de contrôle dont les modèles sont fixés par le règlement; une copie de ces documents doit être adressée à l'entreprise intéressée.

7 Il résulte de l'examen de l'article 10 du règlement n° 1725/79 que cette disposition ne prévoit rien en ce qui concerne les frais des contrôles à effectuer. En précisant cependant que les modalités de contrôle doivent réunir «au moins» les conditions spécifiées par cette disposition, et en prévoyant que ces modalités sont fixées par les États membres, l'article 10 précité indique que la réglementation communautaire relative à ces contrôles ne revêt pas un caractère exhaustif.

8 Ainsi, le texte du règlement en question n'interdit aux États membres ni d'effectuer ces contrôles gratuitement, ni de réclamer aux entreprises concernées le remboursement des frais inhérents à ces contrôles.

9 Il faut en conclure, comme la Cour l'a également constaté dans le contexte de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs (arrêt du 30. 11. 1978, Bussone, aff. 31/78, Recueil 1978, p. 2429), que la réglementation communautaire laisse aux États membres la possibilité de résoudre le problème du financement des contrôles.

10 Si cette liberté laissée aux États membres ne saurait être exercée de manière à mettre en cause la finalité de la réglementation qui la concède, cette finalité

n'est pas compromise lorsque les sommes dont l'entreprise intéressée est redevable représentent des frais normaux pour des contrôles de ce genre et qu'ils ne s'élèvent pas à un tel montant qu'ils sont de nature à décourager les entreprises à procéder aux opérations que l'octroi de l'aide a pour objet d'encourager.

11 L'ordonnance de renvoi attire encore l'attention de la Cour sur l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1725/79, qui prévoit, si l'intéressé en formule la demande, une enquête spéciale dont les frais sont à charge de ce dernier. Une telle disposition expresse sur les frais faisant défaut à l'article 10, on pourrait en déduire, d'après l'ordonnance, que les frais afférents aux examens effectués en application de l'article 10 ne peuvent pas faire l'objet d'un recouvrement auprès des entreprises intéressées.

12 Il convient cependant d'observer, comme la Commission l'a souligné à juste titre, que l'article 9, paragraphe 4, précité, vise une hypothèse particulière où, en cas de récupération du montant d'une aide indûment versée, l'entreprise intéressée est admise à apporter la preuve que le non-respect des dispositions communautaires applicables ne concerne qu'une partie du lait écrémé ou du lait écrémé en poudre utilisés entre deux dates de contrôle. La circonstance que les frais de cette preuve incombent, d'après l'article 9, paragraphe 4, à l'entreprise intéressée ne fournit donc aucune indication sur l'interprétation à donner à l'article 10.

13 Pour tous ces motifs, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 10 du règlement n° 1725/79 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre mette, en vertu de sa législation nationale, les frais des contrôles effectués en application de cette disposition à la charge de l'entreprise intéressée, lorsque les sommes dont cette entreprise est redevable représentent des frais normaux pour des contrôles de ce genre et qu'ils ne s'élèvent pas à un tel montant qu'ils sont de nature à décourager les entreprises à procéder aux opérations que l'octroi de l'aide a pour objet d'encourager.

Sur les dépens

14 Les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure

revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main par ordonnance du 8 juillet 1981, dit pour droit:

L'article 10 du règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre mette, en vertu de sa législation nationale, les frais des contrôles effectués en application de cette disposition à la charge de l'entreprise intéressée, lorsque les sommes dont cette entreprise est redevable représentent des frais normaux pour des contrôles de ce genre et qu'ils ne s'élèvent pas à un tel montant qu'ils sont de nature à décourager les entreprises à procéder aux opérations que l'octroi de l'aide a pour objet d'encourager.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 septembre 1982.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars