RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 215/85 *

I — Faits et procédure

A — *Cadre juridique et antécédents du litige*

1. Le règlement n° 1570/77 de la Commission, du 11 juillet 1977, relatif aux bonifications et réfactions à appliquer lors de l'intervention dans le secteur des céréales (JO L 174, p. 18), dispose, dans son article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, que les organismes d'intervention peuvent, lors de l'intervention, appliquer une bonification spéciale pour le seigle dont la qualité particulièrement bonne permet la panification pour autant que « les unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, et à la température d'empesage de l'amidon d'au moins 63 degrés Celsius, ne se situent pas au-dessous de 200 unités ».

2. La société coopérative Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG (ci-après « société Raiffeisen ») a introduit plusieurs demandes relatives à l'octroi de cette bonification spéciale pour une quantité totale de 29 706 tonnes de seigle panifiable récolté en 1978 et pris en charge à l'intervention par la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral d'intervention sur les marchés agricoles ci-après « BALM »), entre août 1978 et janvier 1979.

Ces diverses demandes ont été rejetées par la BALM dans une série de décisions qui alléguaient toutes que le seigle ne remplissait pas les conditions de qualité fixées par l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77.

Les contrôles de qualité du seigle auraient permis de dégager une courbe d'amylographe montrant que, à partir d'une température d'empesage de l'amidon de 60 degrés Celsius, le montant maximal de 360 unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, était atteint. A la température d'empesage de l'amidon d'au moins 63 degrés Celsius retenue par la disposition précitée, la courbe d'amylographe se serait engagée sur la pente descendante et n'aurait plus indiqué que 280 unités.

De l'avis de la BALM, il ne suffirait pas pour satisfaire aux exigences d'octroi de la bonification que, par une température de l'amidon de 63 degrés Celsius, le minimum de 200 unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, soit atteint sur une courbe d'amylographe en allure descendante.

3. Contestant l'importance donnée à l'allure prise par la courbe d'amylographe, la société Raiffeisen a introduit devant le Verwaltungsgericht un recours contre le rejet de ses demandes. Par jugement du 24 septembre 1981, le recours a été déclaré non fondé: à une température d'empesage de l'amidon d'au moins 63 degrés Celsius, les 200 unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, devraient être atteintes « pour la première fois ». En conséquence, la coordonnée requise devait se situer sur le versant ascendant de la courbe.

4. La société Raiffeisen a fait appel de cette décision, et le Verwaltungsgerichthof, par arrêt du 24 octobre 1983, a décidé que la bonification devait être octroyée. Cette juridiction a relevé que les termes de la disposition en cause n'indiqueraient en rien que le minimum de 200 unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, à la température d'empesage de l'amidon d'au moins 63 degrés Celsius, doit être atteint sur une courbe en allure ascendante. Il serait indifférent que la coordonnée prescrite soit atteinte au cours de la phase de croissance ou de la phase de décroissance de la viscosité de l'empois de l'amidon.

* Langue de procédure: l'allemand.

5. La BALM a introduit contre cette décision un recours en « révision », en faisant valoir que, conformément aux directives arrêtées par elle en matière d'intervention — ces directives se référant à la méthode dite « Brabender » —, l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 devrait être interprété en ce sens que le nombre d'unités d'amylogrammes doit être lu au maximum de la courbe. Étant donné que la température d'empesage de l'amidon devrait être indiquée au maximum de la viscosité, il ne serait pas suffisant que le maximum de la gélatinisation, mesurée en unités d'amylogrammes, soit atteint par une température de moins de 63 degrés Celsius. La justification objective de cette exigence se trouverait dans le fait que, au fur et à mesure de la chute de la courbe d'amylographe, la farine fabriquée à partir du seigle verrait sa qualité boulangère diminuer. Dès lors, le seigle pour lequel le nombre d'unités d'amylogrammes a déjà dépassé son maximum au moment où est atteinte la température seuil de 63 degrés Celsius ne serait pas de la qualité nécessaire pour justifier le versement d'une bonification.

La société Raiffeisen a considéré que le bien-fondé de l'interprétation faite par le Verwaltungsgerichtshof de la disposition litigieuse serait en outre confirmé par la modification apportée à cette disposition par l'article 1er, point 4, du règlement n° 2160/84 de la Commission, du 26 juillet 1984 (JO L 197, p. 21). Selon les termes de cette modification, la condition exigée par l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 serait que « la viscosité d'une suspension aqueuse de mouture intégrale (y compris les germes) ne se situe pas, sur le diagramme de l'amylographe Brabender, en dessous de 200 unités à une température d'au moins 63 degrés Celsius au maximum de la courbe ». Cette modification expresse ne saurait, dès lors, être considérée comme une simple interprétation de cette disposition.

6. Le Bundesverwaltungsgericht, considérant que l'affaire soulevait des questions d'interprétation de la réglementation communautaire en cause, a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions suivantes:

« 1) La notion de 'température d'empesage' employée à l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 de la Commission, du 11 juillet 1977, relatif aux bonifications et réfactions à appliquer lors de l'intervention dans le secteur des céréales — dans la première version de ce texte, soit avant la modification apportée par l'article 1er, point 4, du règlement n° 2160/84 de la Commission, du 26 juillet 1984 —, doit-elle être interprétée:

a) en ce sens que constituent des 'températures d'empesage' toutes les températures par lesquelles on passe au cours du processus de gélatinisation

b) ou en ce sens que seule la température atteinte à l'état de viscosité maximale constitue la 'température d'empesage'?

2) S'il faut retenir l'hypothèse 1, a), ci-dessus: l'ensemble des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement précité doit-il être interprété:

a) en ce sens que la coordonnée d'au moins 200 unités pour une température d'empesage d'au moins 63 degrés Celsius doit être atteinte tant que la courbe d'amylographe garde encore une allure ascendante

b) ou en ce sens qu'il suffit que, par une température d'empesage d'au moins 63 degrés Celsius, la courbe d'amylographe se situe à au moins 200 unités sur sa pente descendante?

3) Dans l'hypothèse où il faudrait retenir soit la proposition b) de la première alternative, soit la proposition a) de la deuxième alternative:

le droit communautaire contient-il un principe général d'égalité — correspondant à l'article 3, paragraphe 1, de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne — en vertu duquel le Conseil et la Commission sont tenus, dans l'exercice de leur pouvoir législatif, de traiter des circonstances identiques (c'est-à-dire équivalentes) de façon identique et de leur rattacher par conséquent les mêmes effets de droit?

4) Si la réponse à la troisième question est affirmative:

les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement précité sont-elles illégales pour violation du principe de l'égalité de traitement parce que, comme la demanderesse le fait valoir:

a) le seigle qui y est visé — dont les unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, et à la température d'empesage d'au moins 63 degrés Celsius, ne se situent pas au-dessous de 200 unités sur la pente ascendante de la courbe d'amylographe — et

b) le seigle panifiable qu'il s'agit d'apprécier en l'espèce — dont les unités d'amylogrammes, basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, se situent dans un certain nombre de cas,

   — pour une température d'empesage de 61 degrés Celsius sur la pente ascendante de la courbe d'amylographe, à 610 ou 470 unités pour atteindre ensuite,

   — par une température d'empesage de 63 degrés Celsius sur la pente descendante de la courbe d'amylographe, encore le niveau de 560 respectivement 390 unités —,

sont de qualité équivalente, et doivent donc bénéficier de la même bonification à ce titre? »

B — *Observations du tribunal de renvoi*

La question essentielle qui se pose en l'espèce est, d'après le Bundesverwaltungsgericht, celle de savoir si le seigle panifiable vendu par la société Raiffeisen à la BALM satisfait à l'exigence de qualité établie par l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 de la Commission, du 11 juillet 1977.

La décision que la juridiction de renvoi est appelée à prendre dépendrait de la réponse aux questions posées à la Cour. Sur ces questions, le Bundesverwaltungsgericht a développé les considérations suivantes.

Il souligne tout d'abord les difficultés posées par l'interprétation de la notion de « température d'empesage » utilisée dans la disposition mentionnée.

Partant des faits retenus par le Verwaltungsgerichtshof, il observe que la qualité boulangère de la farine fabriquée à partir du seigle panifiable dépend du pouvoir de gélatinisation de la pâte fabriquée à partir de la farine de seigle et que les propriétés de gélatinisation de cette pâte résultent du degré de viscosité de l'empois à diverses températures.

Rappelant la description du procédé employé pour mesurer le pouvoir de gélatinisation de la pâte, la juridiction de renvoi constate que la gélatinisation est un processus d'une certaine durée qui entraîne avec l'élévation de la température une augmentation de la viscosité de l'empois de l'amidon en un premier temps et, ensuite, à partir d'un certain niveau de température, une diminution de cette viscosité.

C'est au terme de ces observations que la juridiction de renvoi pose la question de savoir comment il faut interpréter la notion de « température d'empesage » et, dans le cas où il faudrait considérer cette notion comme se référant à toutes les températures traversées au cours de la gélatinisation, comment il convient de comprendre l'ensemble de la disposition litigieuse.

A son avis, compte tenu du fait que le seuil de température d'empesage de 63 degrés Celsius peut être atteint soit sur la pente ascendante, soit sur la pente descendante de la courbe d'amylographe, et que dans les deux cas les unités d'amylogrammes basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, ne se situent pas au-dessous de 200 unités, les termes de la disposition litigieuse seraient aussi bien respectés dans le premier cas que dans le deuxième.

L'emploi du terme « au moins » 63 degrés Celsius n'imposerait pas, contrairement à la thèse soutenue par la BALM, que le seuil de température de 63 degrés Celsius soit atteint sur la pente ascendante de la courbe d'amylographe. D'autre part, la juridiction de renvoi conteste la référence faite par la Commission dans les considérants de son règlement modificatif n° 2160/84, du 26 juillet 1984, d'après lesquels les données de l'amylogramme viseraient déjà dans la version originale du règlement à chiffrer le maximum de la viscosité de la pâte. La juridiction de renvoi estime, au contraire, que l'interprétation de la première version de la disposition ne saurait dépendre de ce qu'elle visait « implicitement », dans l'esprit du législateur, cet objectif devant être exprimé avec suffisamment de clarté dans la disposition elle-même, ce qui serait douteux en l'espèce.

A propos des troisième et quatrième questions posées à la Cour, la juridiction de renvoi fait remarquer la nécessité de résoudre préalablement le point de savoir s'il est possible d'affirmer, avec un degré suffisant de certitude, que le seigle panifiable pour lequel il suffit qu' à une température d'empesage de 63 degrés Celsius la courbe d'amylographe atteigne 200 unités en son sommet est de meilleure qualité qu'un seigle panifiable pour lequel, à la même température, la courbe d'amylographe se situe sur sa pente descendante encore bien au-dessus de 200 unités. Le seigle acheté à la société Raiffeisen se situerait dans ce dernier cas, selon les chiffres établis dans les annexes 1 et 2 jointes à l'ordonnance de renvoi.

Le Bundesverwaltungsgericht ne considère pas ce seigle comme étant de qualité inférieure à celui qui est visé dans la disposition litigieuse, mais estime néanmoins qu'il s'agit d'une question de fait exigeant le recours à un expert. Il a d'ailleurs joint à son ordonnance de renvoi deux mémoires des professeurs H. Bolling et M. D. Weipert, qui traitent des problèmes liés à la qualité du seigle (annexes 3 et 4).

C — *Procédure écrite*

1. L'ordonnance du Bundesverwaltungsgericht est parvenue au greffe de la Cour le 17 juillet 1985.

2. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 9 septembre 1985 par la BALM, partie demanderesse en révision, représentée par Me Stockburger, avocat, le 7 octobre 1985 par la Raiffeisen Hauptgenossenschaft, partie défenderesse en révision, représentée par Me Festge, avocat, et le 8 octobre 1985, par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Dierk Booss.

3. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant décidé de demander aux parties de se présenter à l'audience accompagnées d'un expert dans le domaine de la qualité boulangère du seigle.

Par décision du 16 mai 1986, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — *Sur les première et deuxième questions*

1. *Observations présentées par la société Raiffeisen*

Selon la société Raiffeisen, il résulte d'une analyse du déroulement exact de l'opération de mesure et d'enregistrement de la viscosité de la farine de seigle, au moyen d'un amylographe de type Brabender, que la courbe d'amylogrammes commence à la température de 25 degrés Celsius et s'arrête à 90 degrés Celsius. Cela serait d'ailleurs confirmé par les courbes d'amylogrammes jointes par le Bundesverwaltungsgericht en annexes 1 et 2 à son ordonnance de renvoi.

Durant cette élévation de la température (donc, sur un écart de 65 degrés Celsius), on mesure le début de l'empesage, son augmentation, le moment où il atteint son maximum et le moment et la vitesse auxquels il diminue ensuite. L'empesage de l'amidon ne surviendrait pas brusquement, mais s'étendrait sur un laps de temps assez long et c'est pourquoi la notion de température d'empesage de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 ne saurait être comprise comme la température à la viscosité maximale.

C'est au contraire l'ensemble de l'évolution des températures au cours du processus de mesure entre 25 et 90 degrés Celsius qui devrait être considéré comme température d'empesage, puisque la viscosité est établie au cours de l'ensemble de cette évolution, ou, en tout état de cause, c'est au moins l'intervalle de températures entre environ 48 et 75 degrés Celsius dans lequel l'empesage croît fortement et décroît fortement, qui serait la température d'empesage.

La société Raiffeisen soutient que cette interprétation est renforcée par les termes mêmes de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77, par l'esprit et le but des dispositions dudit article, ainsi que par son évolution historique.

Selon la société Raiffeisen, il ressort des termes de la disposition en cause que, si les auteurs du règlement n° 1570/77 avaient voulu que seule compte la température atteinte à la viscosité maximale, ils n'auraient pas parlé de façon linéaire de la « température d'empesage », mais, de façon ponctuelle, de la « température finale d'empesage ». Une formulation différente de cette disposition aurait d'ailleurs été prévue ultérieurement, lors de l'adoption du règlement modificatif n° 2160/84 de la Commission, du 26 juillet 1984 (JO L 197, p. 21).

La société Raiffeisen ajoute que, même à supposer que l'auteur du règlement ait tacitement voulu dire dans la disposition citée autre chose que ce qu'expriment ses termes considérés objectivement, il doit accepter de se voir opposer la formulation qu'il a choisie. Le principe de la protection de la confiance légitime, qui s'appliquerait également en droit communautaire, commanderait que la disposition soit appliquée comme la société Raiffeisen et tout tiers objectif peut la comprendre.

L'esprit et le but des dispositions de l'article 6 impliqueraient également l'interprétation soutenue par la société Raiffeisen.

La société Raiffeisen distingue les différentes qualités de seigle produites en deux catégories principales: d'une part, le seigle destiné à l'alimentation des animaux, d'autre part, le seigle panifiable.

Aux termes de l'article 7 du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975 (JO L 281, p. 1), le seigle offert à l'intervention doit être pris en charge comme toute autre céréale.

Le prix d'intervention du seigle étant fonction d'une qualité type déterminée, des réfactions ou des bonifications sont appliquées selon que la qualité offerte à l'intervention est inférieure ou supérieure à la qualité type.

Le règlement de la Commission n° 1570/77 qui fixe ces bonifications et réfactions pour les céréales à l'intervention prévoit, en outre, l'octroi d'une bonification spéciale pour le seigle panifiable dont le but et les critères sont établis dans son cinquième considérant.

La société Raiffeisen estime que le critère de qualité technologique minimale qui y est prévu est suffisant, ce critère laissant ouverte une large marge d'appréciation correspondant à l'intérieur du groupe des seigles panifiables à l'écart entre la qualité minimale et la qualité maximale. Dès lors, tout seigle dont l'amylogramme est tel qu'il est propre à la panification doit être couvert par l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77.

Enfin, l'évolution historique des dispositions de l'article en cause confirme également l'exactitude de la thèse de la société Raiffeisen.

L'article 6, paragraphe 1, quatrième tiret, du règlement n° 1415/69 de la Commission, du 22 juillet 1969 (JO L 182, p. 11), et l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1493/71 de la Commission, du 13 juillet 1971 (JO L 157, p. 21), disposaient dans leur version originale qu'une bonification était accordée pour le seigle pour autant que « les unités d'amylogrammes ne se situent pas au-dessous de 330 unités ».

Ces dispositions ne se fondaient que sur le niveau d'amylogrammes et ce n'est qu'avec le règlement n° 1833/76 de la Commission, du 28 juillet 1976 (JO L 203, p. 28), que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1493/71, précité, a été modifié de telle façon que, un deuxième critère, la température de 63 degrés Celsius, a été introduit.

Il résulterait aussi du règlement n° 2160/84 de la Commission, du 26 juillet 1984 (JO L 197, p. 21), expressément qualifié de règlement modificatif, qu'on ne devait pas se fonder auparavant sur l'élément introduit, le « maximum de la courbe ».

De même, le troisième considérant de ce dernier règlement et la référence à la méthode Brabender ne permettraient pas non plus d'inférer autre chose, cette méthode se fondant uniquement sur le niveau d'amylogrammes et ne comportant aucune référence à la température d'empesage.

Il suffirait donc, de l'avis de la société Raiffeisen, que la courbe d'amylogrammes, à la température d'empesage d'au moins 63 degrés Celsius, ne se situe pas en dessous de 200 unités dans sa phase décroissante.

2. *Observations présentées par la BALM*

La BALM n'a pas présenté de conclusions écrites distinctes de celles présentées devant le Bundesverwaltungsgericht dans la motivation de sa demande en révision du 7 juin 1984, ainsi que dans son mémoire ampliatif du 7 mars 1985.

Dans sa demande en révision, la BALM faisait valoir que, conformément à ses critères d'intervention, les exigences particulières de qualité du seigle au sens de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 ne sont remplies que lorsque l'amylogramme de la mouture intégrale, y compris les germes, indique au moins 200 unités d'amylogrammes et une température au maximum de gélatinisation de 63 degrés Celsius minimum. Il fallait donc lire le nombre d'unités d'amylogrammes au sommet de la courbe et la température devait être indiquée au moment où la viscosité atteignait son maximum. En effet, selon la BALM, dans la phase descendante de la courbe d'amylographe, la qualité boulangère de la farine fabriquée avec le seigle panifiable diminue fortement, même lorsque les unités mesurées sur l'amylographe se situent encore au-dessus du seuil de 200 unités à une température pivot de 63 degrés Celsius.

La BALM conteste la décision prise par la juridiction d'appel et prend position essentiellement sur deux points.

Le premier point concerne l'interprétation textuelle de la disposition litigieuse. La formulation de cette disposition envisagerait un processus de contrôle selon la méthode Brabender, telle qu'elle est définie dans les directives d'intervention. D'autre part, le critère déterminant pour la qualité boulangère d'une farine est le rapport entre la température (63 degrés Celsius) et la viscosité maximale (qui est égale au maximum amylographique). Dès lors, l'expression « pas au-dessous de 200 unités » qui figure à l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 ne peut se rapporter qu'au maximum amylographique.

Le second point concerne le texte du cinquième considérant du règlement n° 1570/77. Sa rédaction abstraite ne permettrait pas de définir les critères physiques et technologiques auxquels un seigle destiné à la panification doit correspondre pour pouvoir bénéficier d'une bonification. Il se révélerait également impossible d'en déduire des critères d'interprétation relatifs au rapport entre les unités d'amylogrammes basées sur la mouture intégrale, y compris les germes, et la température d'empesage de l'amidon.

Enfin, dans son mémoire ampliatif du 7 mars 1985, la BALM conteste l'argument de la société Raiffeisen selon lequel le règlement n° 2160/84 de la Commission, du 26 juillet 1984 (JO L 197, p. 21), intitulé « modificatif », indiquerait qu'il a modifié la situation juridique.

La BALM soutient, au contraire, qu'il ressort clairement du texte du préambule du règlement n° 2160/84 que le législateur communautaire a voulu compléter le texte de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77, uniquement dans le but de clarifier et de préciser la situation juridique telle qu'elle existe déjà depuis la promulgation dudit règlement n° 1570/77. D'autre part, la BALM attire l'attention sur le fait que les notions de « règlement de modification » ou « loi de modification » ne sont pas utilisées, du point de vue de la technique législative, uniquement pour apporter des modifications juridiques de fond, mais également pour introduire de simples modifications rédactionnelles, la situation juridique restant inchangée.

3. *Observations présentées par la Commission*

La Commission constate tout d'abord les difficultés que l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77 soulève du fait que la température d'empesage n'est pas définie. Ces difficultés expliqueraient d'ailleurs pourquoi, lorsque la Commission a adopté son règlement modificatif n° 2160/84, du 26 juillet 1984, elle a formulé le cinquième tiret de telle manière que la notion de température d'empesage n'est plus nécessaire. Les raisons de cette modification ont été explicitées dans le troisième considérant dudit règlement.

La Commission estime, en outre, qu'il n'est pas justifié d'interpréter une disposition arrêtée en 1977 exclusivement dans le sens d'une disposition arrêtée sept ans plus tard et qui postule une portée implicite de la disposition antérieure. Elle mentionne à cet égard la position prise par la Cour dans l'arrêt du 15 septembre 1983 (Papierfabrik Schoellershammer/Commission, 283/82, Rec. p. 4219, point 6 des motifs), selon laquelle il n'est pas possible de tirer d'une modification ultérieure, qui a apporté une clarification, des conséquences quant à l'interprétation qui doit être donnée du règlement dans la version d'origine. C'est l'analyse de l'esprit et de l'économie de la disposition — exclusivement dans la version d'origine — qui déterminera quelle est l'interprétation correcte.

Le sens et le but de la disposition en cause résultent, selon la Commission, de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 1143/76 du Conseil, du 17 mai 1976 (JO L 130,

p. 1), aux termes duquel il est possible, lors de la fixation du prix d'intervention, d'appliquer une bonification pour le seigle panifiable présentant certaines caractéristiques qualitatives.

L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1570/77 précise ces caractéristiques en ce sens qu'il s'agit d'une « qualité particulièrement bonne » définie en détail.

Il ressortirait d'une comparaison de cette disposition avec l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1629/77 de la Commission, du 20 juillet 1977, portant modalités d'application des mesures spéciales d'intervention destinées à soutenir le développement du marché du froment tendre panifiable (JO L 181, p. 26), que le froment tendre panifiable n'a manifestement pas à être d'une qualité particulièrement bonne, étant accepté à l'intervention s'il est « sain, loyal et marchand ». C'est d'ailleurs pourquoi certains des critères énoncés à l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement sont moins stricts que les critères correspondants figurant à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1570/77.

La Commission estime donc que le but et le sens de la disposition en question sont de garantir que seul le seigle d'une qualité particulièrement bonne pourra bénéficier d'une bonification.

A ce sujet, la Commission se réfère aux deux exposés scientifiques joints en annexe à l'ordonnance de renvoi et à la méthode standard ICC n° 126 de l'Association internationale de la chimie des céréales de mars 1976, qui retiennent le sommet de la courbe d'amylographe et qui partent de l'utilisation de la méthode Brabender et de la détermination des unités d'amylogrammes au maximum de la viscosité.

La Commission ajoute que cette méthode Brabender qui consiste à mesurer les unités d'amylogrammes au maximum de la viscosité était déjà reconnue avant 1984 à l'échelle internationale et en Allemagne. C'est cette méthode qui serait appliquée dans le cadre de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77, et la température d'empesage au sens de cette disposition serait donc la température à laquelle la viscosité maximale est atteinte. En conséquence, il n'y aurait plus lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle.

B — *Sur les troisième et quatrième questions*

1. *Observations présentées par la société Raiffeisen*

Sur les deux autres questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi, la société Raiffeisen ne prend position qu'à titre subsidiaire.

En ce qui concerne la troisième question, elle affirme tout d'abord que le principe selon lequel des faits identiques doivent être traités de façon égale et le principe de non discrimination qui en découle constituent un fil conducteur de l'ensemble du traité CEE.

La société Raiffeisen rappelle, ensuite, que le principe général de l'égalité est un droit fondamental de la Communauté et que son respect fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure la protection et le respect. Elle cite à cet égard l'arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125 et suiv., plus particulièrement p. 1135).

En vertu de ce principe, qui ferait partie des principes fondamentaux du droit communautaire, des situations comparables ne peuvent pas être traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. Cela résulterait de la jurisprudence de la Cour de justice, et notamment des arrêts du 19 octobre 1977 (Quellmehl, affaires jointes 117/76 et 16/77, Rec. p. 1753 et suiv., plus particulièrement p. 1770, et Gritz de maïs, affaires jointes 124/76 et 20/77, Rec. p. 1795 et suiv., plus particulièrement p. 1812), des

arrêts du 25 octobre 1978 (Isoglucose, 125/77, Rec. p. 1991 et suiv., et affaires jointes 103 et 145/77, Rec. p. 2037 et suiv.), de l'arrêt du 27 mars 1980 (« L'effet dans le temps des arrêts préjudiciels », affaires jointes 66, 127 et 128/79, Rec. p. 1237 et suiv.) et de l'arrêt du 8 octobre 1980 (Assurance volontaire allemande, 810/79, Rec. p. 2747 et suiv.).

Cette règle, selon laquelle les situations identiques doivent être traitées de façon égale, devrait être observée par le Conseil et la Commission dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire.

Sur la quatrième question soulevée par la juridiction de renvoi, la société Raiffeisen cite le rapport du laboratoire Aberham (annexe 1).

Le résultat des analyses et des essais de cuissons effectués démontrerait qu'un seigle dont l'amylogramme indique des valeurs de 470 à 610 unités d'amylogrammes à 61 degrés Celsius doit être considéré comme ayant une valeur équivalente à un seigle dont les unités d'amylogrammes à une température d'empesage d'au moins 63 degrés Celsius ne sont pas inférieures à 200 dans la phase ascendante de la courbe. Ce fait serait également confirmé par l'article des professeurs A. Bolling et M. Weipert que le Bundesverwaltungsgericht a joint en annexe 3 à son ordonnance de renvoi.

Cependant, si les deux seigles panifiables sont de qualité égale, il n'existe aucune circonstance justifiant objectivement une différenciation. La société Raiffeisen considère que l'organe investi du pouvoir réglementaire est alors tenu d'apprécier des circonstances identiques de façon égale et d'accorder la bonification spéciale aux deux qualités de seigle panifiable.

2. *Observations présentées par la Commission*

En ce qui concerne les traisième et quatrième questions posées par le Bundesverwaltungsgericht, la Commission affirme d'abord que le droit communautaire comporte un principe général de l'égalité en vertu duquel des circonstances comparables ne sauraient faire l'objet d'un traitement différent, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

La Commission estime cependant qu'il est justifié de traiter le seigle livré par la demanderesse à la BALM autrement que le seigle répondant aux critères de l'article 6, paragraphe 1, cinquième tiret, du règlement n° 1570/77, et qu'il n'y a donc pas de violation du principe de l'égalité.

Étant donné que seul un contrôle selon la méthode Brabender, où la viscosité maximale est atteinte à une température de 63 degrés Celsius, permettrait de constater la qualité particulièrement bonne visée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement précité, il s'ensuit que, avec une allure différente de la courbe d'amylographe, la qualité peut également être bonne, mais elle ne correspond plus à la qualité uniforme particulièrement bonne souhaitée par le législateur communautaire.

A cet égard, la Commission invoque l'avis des auteurs de l'exposé présenté en annexe 3 de l'ordonnance de renvoi, selon lequel la « température au maximum de l'empesage doit être considérée comme un critère de qualité de l'amidon », de même que l'avis exprimé dans le point 4.2 de l'exposé joint en annexe 4 où il est expliqué que « les produits ayant des unités d'amylogramme élevées (plus de 350), mais des températures d'empesage inférieures à 63 degrés Celsius au maximum de l'amylogramme présentent un décollement sensible de la croûte, une tendance à la rétention d'eau sous la croûte ainsi qu'une élasticité de la mie très faible ou même défectueuse ».

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur