ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
18 janvier 1990 *

Dans l'affaire C-345/88,

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

République fédérale d'Allemagne, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

et

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., Osnabrück

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 5 du règlement (CEE) n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977, relatif aux modalités d'application d'une aide spéciale pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux à l'exclusion des jeunes veaux (JO L 321, p. 30),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, T. Koopmans et M. Díez de Velasco, juges,

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

considérant les observations présentées:

— pour la société Butterabsatz, partie au principal, défenderesse en révision, par M. Jürgen Gündisch, avocat à Hambourg,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, partie au principal, demanderesse en révision, par M. Michael Bergemann, Regierungsrat im Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Bernhard Jansen, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 11 octobre 1989,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 22 novembre 1989,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 1er septembre 1988, parvenue à la Cour le 28 novembre suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles concernant la validité et l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977, relatif aux modalités d'application d'une aide spéciale pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux à l'exclusion des jeunes veaux (JO L 321, p. 30).

2 Le règlement n° 2793/77, précité, a été adopté par la Commission en vue de mettre en place un système de contrôle de la destination de l'aide en cause. Un tel système était considéré comme nécessaire du fait que le montant de l'aide accordée pour l'utilisation du lait écrémé dans l'alimentation des animaux est différent selon que le produit en cause est destiné à l'alimentation des jeunes veaux ou à celle d'autres animaux, en particulier de l'espèce porcine. Aux fins de ce contrôle, le règlement impose, entre autres, des obligations relatives aux exploitations « spécialisées », qui ne détiennent pas de jeunes veaux, ainsi qu'aux exploitations « mixtes », qui détiennent à la fois des jeunes veaux et d'autres animaux. Une laiterie ne peut bénéficier de l'aide spéciale destinée aux animaux autres que les jeunes veaux que si elle produit l'engagement écrit par lequel l'éleveur déclare

n'utiliser le lait écrémé que pour l'alimentation de son cheptel, dont il doit communiquer régulièrement un état précis à la laiterie en question.

3 Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant une laiterie allemande, la firme Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (ci-après « Butter-Absatz »), à l'organisme d'intervention allemand dans le secteur des produits laitiers, le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Office fédéral de l'alimentation et de la sylviculture). Celui-ci avait demandé le remboursement de l'aide spéciale octroyée à la laiterie au motif que celle-ci n'avait pas disposé à temps des états de cheptel de cinq éleveurs d'exploitations spécialisées.

4 Devant les juridictions nationales qui ont été successivement saisies du litige, le Bundesamt a invoqué l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 2793/77, selon lequel toute demande de paiement de l'aide spéciale adressée par la laiterie à l'autorité compétente doit être accompagnée d'une déclaration attestant que la laiterie « renonce à l'aide spéciale ou la remboursera » au cas où il serait constaté que l'éleveur n'a pas respecté l'un des engagements visés à l'article 4 du règlement. En vertu de cet article 4, paragraphe 1, sous b), deuxième tiret, l'éleveur s'engage vis-à-vis de la laiterie et de l'autorité compétente, s'il s'agit d'une exploitation spécialisée, « à adresser à la laiterie en cause avant le début de chaque trimestre civil un état de son cheptel ».

5 Le Bundesverwaltungsgericht a estimé que le litige soulevait des problèmes de validité et d'interprétation de ces deux dispositions. Il a, dès lors, sursis à statuer pour poser à la Cour les quatre questions préjudicielles suivantes:

« 1) La règle énoncée à l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement (CEE) n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977, dans la mesure où elle subordonne l'octroi d'une aide spéciale à une déclaration de la laiterie qui demande à bénéficier d'une aide spéciale, attestant qu'elle remboursera l'aide spéciale au cas où un éleveur n'aurait pas respecté l'un des engagements prévus à l'article 4, est-elle privée de validité au motif que la Commission n'a pas été habilitée par l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, à arrêter une telle règle de fond?

2) La règle énoncée à l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement (CEE) n° 2793/77, précité, dans la mesure où elle prévoit qu'une laiterie qui demande à bénéficier d'une aide spéciale doit faire une déclaration attestant qu'elle remboursera l'aide spéciale au cas où un éleveur n'aurait pas respecté — entre autres — l'engagement visé à l'article 4, paragraphe 1, sous b), deuxième tiret, d'adresser avant le début de chaque trimestre civil un état de son cheptel, est-elle privée de validité pour violation du principe de proportionnalité au motif que la laiterie doit s'engager à rembourser intégralement l'aide spéciale versée pour le producteur concerné pendant le trimestre civil concerné, même lorsque l'éleveur n'a que légèrement dépassé — de quelques jours — le délai dans lequel il devait adresser l'état requis et qu'il est établi qu'il a utilisé le lait écrémé objet de la subvention, conformément à sa destination, pour l'alimentation animale?

3) La règle énoncée à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1438/79 de la Commission, du 11 juillet 1979,

a) doit-elle être interprétée en ce sens que les obligations mises jusqu'au 31 décembre 1979 à la charge des éleveurs par l'article 4, paragraphe 1, sous b), deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 2793/77 d'adresser chaque trimestre un état de leur cheptel ont été supprimées à compter du 1er janvier 1980,

b) ou bien en ce sens que ces obligations subsistent à la charge des éleveurs au-delà du 31 décembre 1979, jusqu'à ce que l'État membre concerné ait effectué le choix qui lui est ouvert entre une communication trimestrielle ou annuelle de l'état du cheptel?

4) La règle figurant à l'article 5, paragraphe 4, première phrase du règlement (CEE) n° 2793/77

a) doit-elle être interprétée en ce sens que la notion d''engagement visé à l'article 4' vise les engagements des éleveurs tels qu'ils sont définis à l'article 4 selon la version du moment,

b) ou bien en ce sens que les engagements pris — avant le 1er janvier 1980 — par les éleveurs dans leurs déclarations, en particulier celui d'adresser chaque trimestre un état de leur cheptel, conservent également leur validité lorsque les engagements des éleveurs prévus à l'article 4, qui leur servent

de fondement, se trouvent modifiés ou disparaissent à la suite de modifications ultérieures de l'article 4 — ici par l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1438/79? »

6 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur les première et deuxième questions [validité de l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 2793/77]

7 Les deux premières questions concernent la validité de la disposition de l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 2793/77, qui prescrit l'attestation de la laiterie relative aux engagements souscrits par les éleveurs. La première question porte sur le problème de savoir si la Commission était compétente pour édicter une telle disposition, alors que la deuxième question vise à savoir si la sanction prévue, à savoir le remboursement de l'aide versée, n'est pas disproportionnée par rapport à un faible retard apporté dans la délivrance des états du cheptel requis.

8 Il y a lieu d'observer d'abord que le libellé de la première question est fondé sur la thèse selon laquelle la disposition litigieuse ajouterait une condition de fond aux conditions prévues par les règlements du Conseil en ce qui concerne l'octroi de l'aide spéciale.

9 Toutefois, cette thèse n'est pas correcte. Les exigences prévues par l'article 5, paragraphe 3, font partie du système de contrôle et de preuve dont la mise en place était nécessaire en vue d'assurer le bon fonctionnement du régime d'aide. Étant donné que ces exigences relèvent des modalités d'application du régime d'aides au lait écrémé et au lait écrémé en poudre produits dans la Communauté et utilisés pour l'alimentation des animaux, la Commission était habilitée à les déterminer en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CEE) 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), qui est le règlement de base dans ce secteur.

10 Aucun élément du dossier ne permettant de conclure qu'en instituant ce système de contrôle la Commission serait allée au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du régime d'aides, il convient de constater que cette institution n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui avaient été conférés.

11 Dès lors, il y lieu de constater que la Commission était compétente pour arrêter la disposition litigieuse.

12 Butterabsatz fait cependant valoir qu'une reconnaissance, par la Cour, de la compétence de la Commission implique que l'obligation imposée par la disposition litigieuse soit une obligation accessoire de nature administrative. Or, le non-respect d'une telle obligation ne saurait être frappé d'une sanction aussi sévère que celle prévue en cas de non-respect de l'obligation principale.

13 La juridiction nationale a abordé le même problème, dans sa deuxième question, au regard du principe de proportionnalité, au motif que, selon la disposition litigieuse, la laiterie doit s'engager à rembourser intégralement l'aide spéciale, alors même que les éleveurs en question n'auraient dépassé que légèrement, par exemple de quelques jours, le délai imparti pour la communication de l'état de leur cheptel à la laiterie.

14 Il y a lieu d'observer que l'examen du dossier ne fait pas apparaître que, dans le cas de l'espèce au principal, le dépassement des délais n'ait été que de quelques jours. Il appartient cependant à la juridiction nationale, et non à la Cour, de procéder aux vérifications nécessaires à cet égard et d'en tirer les conséquences éventuelles. En tout état de cause, la question telle que posée doit être comprise comme visant en particulier un dépassement de délai de quelques jours seulement.

15 A cet égard, il faut signaler que le règlement (CEE) n° 188/83 de la Commission, du 26 janvier 1983, portant douzième modification du règlement n° 2793/77 (JO L 25, p. 14), a ajouté un nouveau paragraphe à l'article 4 de ce dernier règlement aux termes duquel, « au cas où les déclarations à la laiterie concernant l'état du cheptel ... sont faites tardivement, et si le retard n'excède pas 10 jours, le montant de l'aide est réduit de 10 % pour la période en cause ».

16 Il est vrai que le règlement n° 188/83 a été arrêté après les faits ayant donné lieu au litige au principal, mais, selon l'article 2 de ce règlement, le nouveau paragraphe de l'article 4 du règlement n° 2793/77 est applicable, sur demande de l'intéressé, aux demandes d'aide déjà introduites en vertu de ce dernier règlement.

17 Il résulte de l'objectif du règlement n° 188/83, qui vise à éviter que l'application stricte des délais ne conduise à la perte totale de l'aide en cas de faible dépassement de ceux-ci, ainsi que du contexte du règlement n° 2793/77 dans lequel s'insère le nouveau paragraphe de l'article 4, que la rétroactivité prévue par l'article 2 du règlement n° 188/83 s'applique non seulement aux demandes d'aide qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision, mais également aux demandes de remboursement de l'aide qui n'ont pas encore été réglées. En effet, le problème de la disproportionnalité de la perte totale de l'aide en cas de faible dépassement des délais se pose de façon identique dans les deux cas.

18 Par conséquent, la modification apportée par le règlement n° 188/83 en ce qui concerne le faible dépassement du délai prévu pour établir l'état du cheptel peut être invoquée par une laiterie, tant à l'appui d'une demande d'aide qu'à l'encontre d'une demande de remboursement, lorsque la demande de l'aide était antérieure à l'entrée en vigueur de ce règlement.

19 Telle étant la situation juridique, la question pourrait encore se poser de savoir si le principe de la proportionnalité n'est pas violé du fait que le droit à l'aide spéciale disparaît dans sa totalité lorsque le dépassement du délai prévu est de plus de dix jours. Toutefois, la Cour a déjà constaté, dans l'arrêt du 8 octobre 1986, Nordbutter (9/85, Rec. 1986, p. 2831), que le règlement n° 188/83 tient compte du désavantage important qui résulterait de la perte totale du bénéfice de l'aide en cas de dépassement mineur des délais prescrits et qu'il n'appartient pas au juge de déterminer si les organes législatifs de la Communauté auraient dû fixer, comme dépassement mineur, une période légèrement plus longue que celle qui a ainsi été retenue.

20 Il résulte des considérations qui précèdent que les règles applicables en matière de dépassement du délai pour présenter les déclarations relatives à l'état du cheptel ne sont pas contraires au principe de proportionnalité.

21 Dès lors, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que l'examen de celles-ci n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 2793/77 de la Commission.

Sur les troisième et quatrième questions (interprétation des dispositions relatives à la déclaration sur l'état du cheptel)

22 Le règlement (CEE) n° 1438/79 de la Commission, du 11 juillet 1979, portant quatrième modification du règlement n° 2793/77 (JO L 175, p. 23), a modifié l'article 4, paragraphe 1, sous b), du dernier règlement en ce sens qu'à partir du 1er janvier 1980 l'éleveur devait prendre l'engagement d'adresser à la laiterie, « selon le choix fait par l'État membre concerné », soit, comme auparavant, un état de son cheptel avant le début de chaque trimestre, soit une déclaration relative à l'état moyen du cheptel avant le début de chaque année civile.

23 Il ressort du dossier que, suite à ce règlement, le Bundesamt a déclaré, par circulaire du 5 novembre 1979 adressée aux laiteries, qu'il avait l'intention de maintenir le système antérieurement appliqué des déclarations trimestrielles sur l'état du cheptel. Le Hessische Verwaltungsgerichtshof, juridiction d'appel dans la présente affaire, a considéré que cette circulaire ne constituait pas un exercice valable du choix ouvert aux États membres par le règlement n° 1438/79. Il y aurait, par conséquent, un vide juridique.

24 Les troisième et quatrième questions sont basées sur l'hypothèse selon laquelle l'État membre concerné n'a pas effectué, au 1er janvier 1980, le choix prévu par le règlement n° 1438/79. La troisième question vise à savoir si, dans ce cas, l'obligation de l'éleveur d'adresser chaque trimestre un état de son cheptel à la laiterie a disparu ou si elle subsiste jusqu'au moment où l'État membre a effectué son choix. La quatrième question porte sur le point de savoir quel est l'effet de l'absence de choix sur la validité des engagements pris par les éleveurs.

25 A cet égard, il y a lieu de remarquer que ni l'objectif du règlement n° 2793/77, qui vise à assurer le contrôle du bon fonctionnement du régime d'aides en question, ni les termes de ses dispositions ne permettent de conclure que l'absence de choix, de la part d'un État membre, d'une nouvelle méthode de déclarer annuellement l'état du cheptel, tel que prévu par le règlement n° 1438/79, mettrait auto-

matiquement fin à la méthode consistant à exiger une déclaration trimestrielle qui était antérieurement appliquée et qui a été reconnue comme valable par ce même règlement. En revanche, le régime d'aides tel que mis en place par les différents règlements communautaires ne peut fonctionner sans l'engagement de l'éleveur de fournir des données relatives à l'état de son cheptel.

26 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question que l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2793/77 de la Commission et l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1438/79 de la Commission doivent être interprétés en ce sens que l'engagement de l'éleveur d'une exploitation spécialisée comporte l'obligation d'adresser chaque trimestre un état de son cheptel à la laiterie jusqu'au moment où l'État membre concerné a effectué le choix qui lui est ouvert après le 1er janvier 1980 d'exiger une telle communication trimestrielle ou une déclaration annuelle relative à l'état moyen de son cheptel.

27 Compte tenu de cette réponse, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question.

Sur les dépens

28 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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 (quatrième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 1er septembre 1988, dit pour droit:

1) **L'examen des première et deuxième questions n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 5, paragraphe 3, sous b), du règlement**

(CEE) n° 2793/77 de la Commission, du 15 décembre 1977, relatif aux modalités d'application d'une aide spéciale pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux à l'exclusion des jeunes veaux.

2) **L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 2793/77 de la Commission, précité, et l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1438/79 de la Commission, du 11 juillet 1979, portant quatrième modification du règlement (CEE) n° 2793/77, doivent être interprétés en ce sens que l'engagement de l'éleveur d'une exploitation spécialisée comporte l'obligation d'adresser chaque trimestre un état de son cheptel à la laiterie jusqu'au moment où l'État membre concerné a effectué le choix qui lui est ouvert après le 1er janvier 1980 d'exiger une telle communication trimestrielle ou une déclaration annuelle relative à l'état moyen de son cheptel.**

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 janvier 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la quatrième chambre

C. N. Kakouris