

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 19 octobre 1989 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Par deux décisions du 18 août 1987¹, la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA les versements effectués par la République fédérale d'Allemagne, au cours des exercices 1984 et 1985, en faveur des producteurs de beurre du Land de Baden-Württemberg, au titre de l'aide spéciale au lait écrémé et au lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux autres que les jeunes veaux.

Le cadre — du reste extrêmement complexe et difficile à tracer en raison d'une suite ininterrompue de textes modificatifs — formé par les dispositions réglementaires qui régissent le versement de cette aide est décrit de façon détaillée dans le rapport d'audience, auquel nous renvoyons.

En l'occurrence, à part certaines indications données plus loin sur les normes plus directement pertinentes, il paraît opportun de préciser les éléments suivants.

2. Le régime dont il s'agit constitue un perfectionnement d'un système plus général d'aides destinées à encourager l'utilisation du lait écrémé dans l'alimentation animale, afin de réduire, ou du moins de contenir, les charges découlant pour les caisses communautaires du stockage du lait écrémé en

poudre. Par rapport à ce système général, le régime litigieux se caractérise par l'introduction d'une aide plus élevée (l'« aide spéciale », précisément) réservée au lait utilisé dans l'alimentation des animaux autres que les jeunes veaux. La raison en est claire: les jeunes veaux (c'est-à-dire ceux de moins de quatre mois) sont, de toute manière, nourris essentiellement avec du lait; il est donc inutile de prévoir des encouragements « spéciaux » pour cette utilisation spécifique.

3. Quoique cohérent par rapport aux objectifs de fond, ce régime dualiste d'aide présente néanmoins d'évidents risques d'abus, puisque, comme la Cour l'a souligné,

« en particulier, dans les exploitations dites mixtes, c'est-à-dire élevant aussi bien des veaux que des porcs ou d'autres animaux de boucherie, la tentation pouvait exister de se procurer du lait écrémé aux conditions particulièrement avantageuses de l'aide spéciale et d'utiliser ce lait pour élever des veaux »².

C'est précisément en raison de l'impossibilité de déterminer dans une telle hypothèse si le lait a été effectivement utilisé pour l'alimentation d'animaux autres que les jeunes veaux qu'a été institué un système forfaitaire de calcul de l'aide qui, dans le cas spécifique des exploitations mixtes productrices de beurre et qui utilisent pour l'alimentation

* Langue originale: l'italien.

1 — Décisions 87/468/CEE et 87/469/CEE, relatives à l'apurement des comptes du FEOGA pour les exercices 1984 et 1985 (JO L 262, p. 23 et 35).

2 — Arrêt du 28 juin 1984, Nordbutter, point 6 des motifs (187 et 190/83, Rec. p. 2553).

animale du lait de leur propre production, se fonde sur les éléments suivants:

— une aide correspondant à 23 kilogrammes de lait écrémé est accordée pour chaque kilogramme de beurre vendu;

— l'aide est accordée dans la limite d'un maximum annuel de 2 800 kilogrammes de lait écrémé par vache inscrite au registre de l'exploitation;

— le montant de l'aide ainsi calculée est encore diminué d'un forfait correspondant à la quantité de lait consommé par les jeunes veaux (cette quantité est estimée à 6 kilogrammes par jour ou 180 kilogrammes par mois et par veau) pour laquelle aucune aide spéciale n'est donc accordée.

4. Il va de soi que le bon fonctionnement du système dépend de la fiabilité des informations fournies par les entreprises relativement aux paramètres de calcul. C'est pourquoi les règlements communautaires imposent aux opérateurs diverses obligations en matière de documentation et de communication des informations pertinentes aux autorités nationales; de leur côté, les États sont tenus d'adopter les mesures nécessaires pour assurer des contrôles efficaces; enfin, d'éventuelles infractions de la part des entreprises sont susceptibles de donner lieu à des sanctions pénales ou administratives.

C'est dans ce contexte que viennent s'insérer les dispositions qui font l'objet du présent litige. Il s'agit, rappelons-le, avant tout de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2793/77³, qui dispose que:

« 1. En ce qui concerne l'aide spéciale au lait écrémé visée à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 986/68,

a) les éleveurs intéressés adressent à l'organisme compétent de leur État membre:

— une demande dans laquelle ils précisent l'état de leur cheptel au début de chaque mois concerné,

— un engagement de signaler immédiatement des modifications de ces données susceptibles d'entraîner un changement du taux de l'aide;

b) les engagements visés à l'article 4, paragraphe 1, sous a), b) et c) s'appliquent par analogie, sans préjudice des dispositions du règlement (CEE) n° 1105/68. »

L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2793/77, auquel se réfère l'article 6, paragraphe 1, sous b), dispose en particulier que:

« 1. L'engagement visé à l'article 3, paragraphe 1, sous a), est un document établi en au moins trois exemplaires et par lequel l'éleveur s'engage vis-à-vis de la laiterie et de l'autorité compétente:

....

c) s'il s'agit d'une exploitation mixte:

— d'adresser à la laiterie en cause, en même temps que l'engagement, un état du cheptel au moment de la demande de livraison,

³ — JO L 321 du 16.12.1977, p. 30.

- de déclarer à la laiterie, avant le début de chaque trimestre civil, le nombre maximal de veaux de moins de quatre mois qui seront détenus sur l'exploitation pendant le trimestre en cause; l'éleveur peut remplacer cet engagement par l'engagement d'effectuer ladite déclaration avant le début de chaque mois pour le mois en cause,
- de prendre livraison pour chacun des veaux dont le nombre est déterminé conformément aux dispositions du tiret précédent, d'une quantité minimale de lait écrémé ne bénéficiant pas de l'aide spéciale, égale à 6 kilogrammes de lait par jour ou 180 kilogrammes par mois. »

5. Selon la Commission, ces dispositions imposent aux entreprises mixtes productrices de beurre de communiquer l'état de leur cheptel et de déclarer le nombre maximal des jeunes veaux *avant* le début de la période pour laquelle l'aide sera demandée. Il faudrait donc considérer comme illégitime la pratique, constatée pendant plusieurs années en République fédérale d'Allemagne, suivant laquelle les entreprises transmettaient les éléments susindiqués en même temps que la demande trimestrielle d'octroi de l'aide et, par conséquent, *à la fin* de la période de référence. C'est en raison de cette illégalité que la Commission a, conformément aux règles générales sur le financement de la politique agricole commune, exclu dans la décision attaquée la prise en charge par le FEOGA des sommes versées par la République fédérale d'Allemagne à titre d'aide spéciale au cours des exercices 1984 et 1985.

6. En bref, la question est la suivante: les normes imposent-elles ou non la communi-

cation *ex ante* des informations susmentionnées?

Il nous paraît opportun de faire rapidement quelques observations préliminaires à ce sujet.

Les normes en question doivent être interprétées à la lumière de leurs finalités et du contexte dans lequel elles se placent. Il faudra, en particulier, tenir compte en l'espèce de la circonstance que les obligations de communication sont essentielles pour assurer le calcul correct de l'aide et l'efficacité des contrôles correspondants.

Il ne faut toutefois pas oublier que la violation de ces normes entraîne pour les intéressés des conséquences défavorables, qui peuvent être très importantes: application de sanctions (notamment pénales) et possibilité de répétition des aides par les autorités nationales. Nous estimons donc que les obligations en question doivent résulter de façon claire et non équivoque de la réglementation communautaire.

Cette exigence nous semble du reste en accord avec ce que la Cour a eu l'occasion de souligner, précisément en matière d'apurement des comptes du FEOGA, en observant que:

« ... la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables. Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose »⁴.

⁴ — Voir les arrêts du 15 décembre 1987 dans les affaires 326, 332, 336, 346, 348/85, 237/86 et 239/86, Rec. p. 5091, 5173, 5197, 5225, 5251 et 5271; voir, en particulier, l'arrêt du 15 décembre 1987 dans l'affaire 325/85, Rec. p. 5041, au point 18 des motifs.

Selon nous, la législation communautaire doit a fortiori être claire et précise lorsque sa violation peut entraîner l'application de mesures ayant un caractère de sanction, surtout si elles sont de nature pénale. Dans cette hypothèse, c'est la norme communautaire qui définit le fait illicite dont dépend l'imposition de la sanction; il importe donc peu que cette dernière soit établie par la législation nationale. C'est dans cette perspective que s'inscrit, nous semble-t-il, l'arrêt Könecke⁵, où la Cour a souligné que :

« une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë ».

Dans cette affaire, la Cour avait examiné et répondu par la négative à la question de savoir si une disposition déterminée peut constituer une telle base quand elle est interprétée à la lumière des critères traditionnels, c'est-à-dire de ses termes, de son contexte et du but qu'elle poursuit. Il nous semble donc évident — comme nous venons de le souligner — que cette exigence de certitude, de même qu'elle vaut pour la norme qui établit une sanction, s'impose également à la norme (matérielle) qui prévoit et définit le fait illicite.

Enfin, il découle d'une autre jurisprudence⁶ que lorsque la violation d'une norme formelle, inhérente au déroulement d'une certaine procédure (il s'agissait d'une disposition fixant un délai de forclusion), aboutit à priver un État membre d'un avantage financier, le principe de sécurité juridique exige que cette norme soit

« fixée de manière claire et précise afin que les États membres puissent apprécier en toute connaissance de cause l'importance qu'il y a pour eux à respecter (ladite norme) ».

7. Après ces préliminaires, nous pouvons passer à l'interprétation des dispositions qui font l'objet du présent litige.

En ce qui concerne l'obligation de communiquer l'état du cheptel, visée à l'article 6, paragraphe 1, sous a), premier tiret, il est facile de voir que la norme ne contient aucune indication expresse qui impose de remplir cette obligation *avant* le début de la période pour laquelle l'aide est demandée.

Au contraire, il nous semble que c'est à juste titre que la République fédérale d'Allemagne fait valoir que la lecture — non seulement littérale, mais également en tenant compte de l'économie du texte — de cette norme appuie la conclusion tout à fait opposée, à savoir que la communication de l'état du cheptel doit être effectuée à la fin de la période de référence.

Avant tout, il nous semble que l'État requérant a soutenu à juste raison que la demande dans laquelle est précisé l'état du cheptel n'est aucune autre que la demande d'octroi de l'aide, laquelle est adressée à l'organisme national à la fin de chaque période trimestrielle couverte par l'aide.

La Commission a tenté de contester cette thèse en faisant valoir, en particulier, que la « demande » visée à l'article 6, paragraphe 1, constituerait une première manifestation de volonté, de la part de l'intéressé, de bénéficier de l'aide spéciale; il pourrait s'agir, en particulier, de la demande d'enregistrement visée à l'article 8, para-

5 — Arrêt du 25 septembre 1984, Könecke, point 7 et suiv. des motifs (117/83, Rec. p. 3291).

6 — Arrêt du 26 mai 1982, République fédérale d'Allemagne/Commission, point 16 des motifs (44/81, Rec. p. 1855).

graphie 2, du règlement (CEE) n° 1105/68⁷.

Cet argument ne semble toutefois guère convaincant. La communication de l'état du cheptel doit en effet être périodiquement renouvelée; pour cette seule raison déjà, elle ne peut s'insérer dans un acte — la première manifestation de la volonté de participer au régime en cause — qui, par définition, doit s'accomplir en une seule fois. Mais, surtout, il paraît évident que la communication relative à l'état du cheptel doit être conçue comme simultanée à la demande d'octroi de l'aide puisqu'elle est nécessaire au calcul de ladite aide. Cette communication doit donc être faite en même temps que la demande et elle doit logiquement contenir les informations relatives au cheptel pour la période à laquelle l'aide se rapporte.

8. La Commission objecte encore que cette interprétation de l'article 6, paragraphe 1, sous a), premier tiret, priverait de toute signification la disposition du deuxième tiret qui oblige les éleveurs à adresser à l'autorité compétente un « engagement de signaler immédiatement des modifications de ces données susceptibles d'entraîner un changement du taux de l'aide ». Selon la Commission, si l'état du cheptel devait être communiqué *ex post*, il intégrerait déjà les modifications intervenues au cours du trimestre précédent, ce qui rendrait superflue l'obligation de signaler immédiatement lesdites modifications.

A cet égard, il nous semble nécessaire d'observer que, même si elles sont complémentaires, les dispositions des deux tirets de l'article 6, paragraphe 1, sous a), ne sont pas de portée identique. En effet, tandis que le premier tiret se réfère à une déclaration qui

doit être faite périodiquement et qui constitue la base pour l'octroi de l'aide, le deuxième tiret oblige spécifiquement l'éleveur à mettre régulièrement à jour les informations pertinentes, ce qui importe surtout, comme la République fédérale l'a observé, aux fins de la mise en œuvre des contrôles par les autorités nationales. Or, c'est précisément pour cela que cette obligation est dans une certaine mesure indépendante de celle visée au premier tiret et que sa fonction n'est pas compromise par la circonstance que l'état du cheptel est communiqué au début ou à la fin de la période à laquelle l'aide se rapporte.

9. Il nous semble, en résumé, que l'article 6, paragraphe 1, sous a), impose de communiquer l'état du cheptel au moment même où est introduite la demande d'octroi de l'aide, autrement dit à la fin de la période pour laquelle l'aide est demandée.

Mais en tout état de cause, si des doutes subsistaient à ce propos, il faudrait nécessairement conclure que la réglementation en cause ne prévoit pas d'obligation suffisamment claire et précise à propos du moment auquel effectuer cette communication. Dans ces conditions, il faudrait retenir que le règlement en question accorde aux autorités nationales la faculté de réglementer cet aspect spécifique, en décidant librement s'il faut demander la transmission des informations relatives au cheptel *ex ante* ou *ex post*.

Il s'ensuit que, dans le cas d'espèce, aucune violation ne peut être imputée à la République fédérale et que, par conséquent, la décision attaquée apparaît comme dénuée de fondement sur ce point.

10. Toutefois, ainsi que nous l'avons dit, la Commission reproche encore à la Répu-

7 — JO L 184 du 29.7.1968, p. 24.

blique fédérale la violation d'une autre disposition du règlement (CEE) n° 2793/77. Il s'agit de l'article 4, paragraphe 1, sous c), deuxième tiret, qui, bien que concernant les éleveurs qui achètent le lait écrémé dans les laiteries, s'applique également, en vertu du renvoi qui y est fait par l'article 6, paragraphe 1, sous b), aux éleveurs qui produisent eux-mêmes le lait écrémé destiné à l'alimentation animale.

L'article 4, paragraphe 1, sous c), deuxième tiret, se rapporte à l'engagement de l'éleveur de « déclarer à la laiterie, avant le début de chaque trimestre civil, le nombre maximal de veaux de moins de quatre mois qui seront détenus sur l'exploitation pendant le trimestre en cause ».

Selon la Commission, cette disposition — couverte par le renvoi qui y est fait à l'article 6 — s'applique dans les mêmes conditions aux éleveurs/producteurs de lait écrémé, sauf, évidemment, en ce qui concerne le destinataire de la déclaration, qui sera non plus la laiterie, mais l'organisme national compétent.

Selon la République fédérale en revanche, quand cette norme est appliquée aux éleveurs/producteurs, elle doit être lue comme prévoyant le dépôt de la déclaration relative au nombre maximal de veaux non pas avant, mais après le trimestre en cause. La partie requérante fonde sa conclusion sur les différences existant dans le mécanisme de versement de l'aide entre, d'une part, les éleveurs qui acquièrent le lait écrémé auprès des laiteries et, d'autre part, ceux qui le produisent directement.

Dans la première hypothèse, l'aide est versée non pas directement à l'éleveur, mais à la laiterie, qui la répercutera à son tour

sur les éleveurs sous forme d'une réduction équivalente du prix de vente. Il faut tenir compte du fait que, dans cette hypothèse, la diminution du prix, qui représente l'aide spéciale, s'applique à du lait qui ne sera consommé que dans l'avenir. Il est, par conséquent, évident que pour en calculer correctement le montant, l'éleveur devra fournir des informations à caractère prévisionnel, autrement dit se rapportant à l'utilisation qui sera faite du lait dans son entreprise au cours du trimestre suivant.

Cette exigence de communication préalable disparaîtrait en revanche dans le cas des éleveurs/producteurs de lait écrémé, lesquels bénéficient de l'aide pour du lait écrémé qui a déjà été consommé au cours du trimestre précédent.

En effet, dès lors que, dans cette hypothèse, l'aide et les déductions forfaitaires correspondantes sont calculées après l'utilisation du lait écrémé dans l'entreprise, il serait tout à fait logique que les informations relatives au nombre maximal de veaux qui sont détenus sur l'exploitation soient communiquées *ex post* et se réfèrent à l'évolution enregistrée au cours du trimestre précédent.

11. La thèse de la partie requérante ne manque certes pas de cohérence. Elle se fonde en effet sur l'observation que les informations relatives au nombre maximal de veaux doivent, en tout état de cause, se rapporter au trimestre auquel l'aide se réfère. Il s'agira donc du trimestre précédent dans le cas des éleveurs/producteurs de lait écrémé et du trimestre suivant dans le cas des éleveurs qui achètent leur lait dans les laiteries. Dans le premier cas, il faudra une communication *ex post*, dans le second, une communication *ex ante*.

Il faut observer cependant que la déclaration préalable relative au nombre maximal de veaux, dont la Cour a souligné l'importance dans l'arrêt 9/85 Nordbuter⁸, importe non seulement aux fins du calcul des déductions forfaitaires, mais également pour garantir un contrôle efficace de la part des autorités nationales. La déclaration préalable est en effet plus contraignante pour l'éleveur, qui est toujours exposé au risque des contrôles à l'improviste, dans le cadre desquels il est tenu de justifier tout écart entre la situation constatée et les prévisions qu'il a communiquées antérieurement.

L'obligation de communication préalable n'est donc pas sans signification, même dans

le cas des éleveurs/producteurs de lait écrémé.

En outre, force est de constater que cette obligation est formulée en des termes absolument sans équivoque à l'article 4, où il est précisé que la déclaration doit être effectuée « avant le début de chaque trimestre ».

Compte tenu du libellé clair de la norme et de l'importance que la déclaration préalable revêt en tout état de cause par rapport à la finalité de garantir des contrôles efficaces, nous estimons que l'interprétation de l'article 4 sur laquelle la Commission a fondé la décision attaquée est correcte.

12. Nous concluons, par conséquent, en proposant à la Cour de rejeter le recours et de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

8 — Arrêt du 8 octobre 1986, Nordbutter (9/85, Rec. p. 2831).