

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. FRANCESCO CAPOTORTI,
PRÉSENTÉES LE 15 JUIN 1982¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Dans l'arrêt rendu le 19 octobre 1977, relatif aux affaires préjudicielles jointes 117/76 et 16/77, Ruckdeschel et Hansa-Lagerhaus Ströh/Hauptzollamt Hamburg et Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1977, p. 1753), la Cour a déclaré que l'article 5 du règlement du Conseil n° 1125 du 29 avril 1974 était incompatible avec le principe d'égalité, dans la mesure où, ne prévoyant plus une restitution à la production pour le maïs destiné à la fabrication de quellmehl, il comportait une différence de traitement entre ce produit et l'amidon gonflé, qui, en revanche continuait à bénéficier des restitutions pour le maïs employé dans sa fabrication.

Par un arrêt interlocutoire du 4 octobre 1979, rendu dans les deux présentes affaires, introduites le 15 décembre 1978 par les sociétés Interquell Stärke-Chemie GmbH et Diamalt AG, en vertu des articles 178 et 215 du traité CEE (Recueil 1979, p. 3045), la Cour a condamné la Communauté économique européenne à payer aux deux requérantes «les montants équivalant aux restitutions à la production de quellmehl destiné à la panification que ces entreprises, chacune en ce qui la concerne, auraient eu droit à percevoir si, pendant la période du 1^{er} août 1974 au 19 octobre 1977, l'utilisation de maïs à la production de quellmehl avait ouvert un droit aux mêmes

restitutions que l'utilisation de maïs pour la fabrication d'amidon» (point 1 du dispositif). Le même arrêt disposait en outre que les parties devaient transmettre à la Cour, dans un délai de 12 mois après le prononcé du présent arrêt, «les chiffres des montants de la réparation établis d'un commun accord». A défaut d'accord, les parties devaient faire parvenir à la Cour, dans le même délai, «leurs conclusions chiffrées» (points 3 et 4 du dispositif).

2. En ce qui concerne l'affaire 262/78 Diamalt, l'ampleur des divergences qui existent encore entre les positions des parties, après les négociations qui se sont déroulées entre elles, est aujourd'hui strictement limitée. En effet, un accord a été obtenu en ce qui concerne le montant correspondant aux restitutions, auquel la requérante aurait eu droit pour les quantités de quellmehl destiné à la panification, produites au cours de la période mentionnée ci-dessus. Ce montant a été fixé à 248 621,99 DM. La partie défenderesse a au contraire estimé non fondée la demande ultérieure de 85 054,43 DM formulée par la requérante à titre d'indemnité pour les restitutions non perçues, en ce qui concerne sa production de quellmehl destiné à l'alimentation humaine mais non à la panification.

Le problème consistant à établir quelle était la portée de la constatation de l'illégalité de la mesure supprimant les restitutions pour le quellmehl, résultant de l'arrêt du 19 octobre 1977, a déjà été

¹ — Traduit de l'italien.

débatu au cours de la phase précédente de la procédure, qui s'est terminée par l'arrêt interlocutoire du 4 octobre 1979. Le Conseil et la Commission soutenaient que cette mesure n'avait été déclarée illégale qu'à l'égard de la fabrication du quellmehl destiné à la panification, tandis que les requérantes affirmaient que l'égalité de traitement avec l'amidon gonflé devait être garantie indépendamment de la destination du quellmehl (c'est-à-dire tant pour le quellmehl destiné à l'alimentation humaine en général, que pour le quellmehl employé dans la fabrication d'aliments préparés pour animaux).

avait été expliqué au cours de la procédure dans les affaires mentionnées ci-dessus, était limitée à la boulangerie en qualité d'adjuvant de produits à base de farine de seigle. Cette utilisation traditionnelle expliquait que le quellmehl... avait bénéficié des restitutions à la production en république fédérale d'Allemagne depuis 1930 et dans la Communauté dès la première organisation commune des marchés dans le secteur des céréales». Après avoir posé cette prémisse, la Cour en a tiré la conséquence que «ce n'est qu'en ce qui concernait le quellmehl utilisé à la panification que la suppression des restitutions à la production du quellmehl était incompatible avec le principe d'égalité pour les raisons retenues par la Cour dans son arrêt du 19 octobre 1977» (attendu n° 10).

Dans nos conclusions du 12 septembre 1979 (Recueil 1979, p. 2976), tout en excluant que le problème de l'égalité de traitement avec l'amidon se posait pour le quellmehl destiné à l'alimentation animale, nous avons suggéré cependant que l'indemnisation soit proportionnée à toutes les quantités de quellmehl employées pour l'alimentation humaine, et non pas limitée aux quantités destinées à la panification (Recueil cité p. 3013). L'arrêt du 4 octobre 1979, aux attendus 8-10 a pris position sur la question, et après avoir rappelé ce que la Cour avait déjà dit dans l'arrêt du 28 mars 1979 relatif à l'affaire 90/78, *Granaria BV/Conseil et Commission* (c'est-à-dire qu'en constatant, par son arrêt du 19 octobre 1977, l'illégalité de la suppression des restitutions, elle avait estimé «que le principe d'égalité n'avait été violé au préjudice des producteurs de quellmehl que dans l'hypothèse où celui-ci était utilisé aux fins qui étaient traditionnellement les siennes dans l'alimentation humaine»), il a ajouté: «l'utilisation traditionnelle du quellmehl, ainsi qu'il

Conformément à cette partie de la motivation, le dispositif du même arrêt du 4 octobre 1979 a limité la condamnation de la Communauté économique européenne au paiement, à titre de réparation des dommages subis par les entreprises *Interquell* et *Diamalt*, des «montants équivalant aux restitutions à la production de quellmehl destiné à la panification...». L'existence d'un dommage indemnifiable pour la production de quellmehl ayant des destinations autres que la panification a donc été exclue, en vertu d'un arrêt qui a directement effet au regard de l'entreprise *Diamalt*. Cela suffit, nous semble-t-il, pour estimer que la demande de cette entreprise, visant à obtenir la réparation des dommages résultant de la suppression des restitutions, en ce qui concerne la production de quellmehl ayant des emplois autres que la panification, a déjà été rejetée par la Cour.

3. Passons maintenant aux problèmes relatifs à l'affaire 261/78. Ici, au cours de la procédure, la requérante a abandonné sa demande visant à obtenir des montants équivalant aux restitutions non perçues pour le quellmehl produit avec de la farine de maïs, puisqu'elle a reconnu que cette farine constituait dans son cas un résidu de la fabrication du gritz destiné à l'industrie de la bière, et qu'ainsi elle avait déjà bénéficié des restitutions. La société Interquell se limite donc actuellement à demander les montants correspondant aux restitutions non perçues au cours de la période en question pour le quellmehl qu'elle a produit avec de la farine de blé tendre et destiné à panification. Bien que la Cour ne se soit pas prononcée sur la responsabilité de la Communauté en ce qui concerne la suppression des restitutions pour le quellmehl produit à partir du blé tendre, la Commission ne conteste pas, en principe, que le dommage subi à cet égard puisse être réparé; en effet, elle a tenu compte de cette production dans le calcul de l'indemnité accordée à d'autres entreprises. Toutefois, la défenderesse exprime des doutes quant à la recevabilité de la demande mentionnée de la société Interquell, en considération du fait que la Cour, dans l'arrêt cité du 4 octobre 1979, a omis de statuer sur cet aspect du recours (voir la partie en fait de l'arrêt cité, Recueil 1979, p. 3051), et que la requérante ne s'en est pas prévaluée par voie de requête dans le mois de la signification de l'arrêt, conformément à l'article 67 du règlement de procédure. Toutefois, la défenderesse ne soulève pas une exception formelle d'irrecevabilité.

Les motifs de l'arrêt interlocutoire ne font apparaître aucun élément de nature

à faire estimer que la Cour a entendu exclure que le dommage résultant de la suppression des restitutions pour le quellmehl produit avec du blé tendre puisse être indemnisé. D'autre part, il ne nous semble pas qu'il existe de raisons objectives permettant d'interpréter cette omission, dans le précédent arrêt de la Cour, comme un rejet de la demande. Nous estimons donc que celle-ci est recevable et que la Cour est toujours en mesure de statuer sur son bien-fondé.

4. Sur le fond, il convient d'observer tout d'abord que la Commission, ayant abandonné ses réserves initiales au cours de la procédure, ne conteste plus que, dans la période qui nous occupe, la société Interquell a produit du quellmehl destiné à la panification. Cette production aurait certainement donné un titre à percevoir des restitutions, si celles-ci n'avaient pas été supprimées par le règlement 1125/74: en effet, l'article 11, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 120 du 13 juin 1967, modifié en 1974, prévoyait l'octroi de restitutions à la production pour le maïs et pour le *blé tendre* utilisés pour la fabrication d'amidon et de quellmehl. L'existence d'un dommage subi par la société Interquell est donc hors de discussion et, à notre avis, son droit à obtenir une réparation est indéniable puisque les motifs sur la base desquels la Cour a reconnu, dans son arrêt interlocutoire du 4 octobre 1979, le droit de cette même société à être indemnisée pour la non-perception des restitutions à la production de quellmehl destiné à la panification, sont valables de la même manière tant pour le quellmehl produit avec du maïs que pour le quellmehl produit à partir du blé tendre.

Il reste à résoudre le problème de la preuve du dommage. Selon la Commission, pour obtenir la réparation demandée, la société Interquell devrait respecter, en matière de preuve, les mêmes conditions que celles dont dépend le paiement des restitutions. La réglementation d'application des règlements du Conseil en cette matière (voir en particulier l'article 3 du règlement de la Commission n° 1060 du 24 juillet 1968) se limite à prévoir que la restitution à la production est versée au fabricant qui a «apporté la preuve que la céréale a été transformée». En Allemagne, selon la communication du ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts du 22 décembre 1967, l'octroi de la restitution en question est subordonné notamment à la tenue, par les entreprises productrices de quellmehl, d'une comptabilité qui spécifie les entrées, les sorties, les autres mouvements et les stocks des produits de base et de la farine de blé utilisés; ainsi que les quantités de quellmehl et de produits dérivés qui ont été fabriqués et les bénéfices réalisés à la suite de la fabrication. Chaque entreprise doit conserver pendant sept ans cette comptabilité et les documents qui s'y rapportent (article XI de la communication citée).

La requérante reconnaît qu'elle n'est pas en mesure de fournir tous ces éléments de preuve pour la période déterminante aux fins de la réparation du dommage, et elle fait remarquer que, à la suite de la suppression des restitutions pour la production de quellmehl, elle n'avait plus continué à tenir la comptabilité interne prescrite dans le régime des restitutions. Elle affirme toutefois que, s'agissant de prouver le dommage subi en raison d'un

acte illicite du Conseil, la Commission ne peut pas exiger le respect des conditions établies par les autorités nationales pour l'octroi de l'aide ultérieurement abolie.

Cette thèse nous semble correcte. Malgré l'identité entre le montant du dommage indemnisable et celui des restitutions non perçues, il n'est pas douteux que la prestation qui est maintenant demandée à la Communauté, à titre de réparation, a une nature tout à fait différente de celle qui, sans l'acte illicite du Conseil, aurait dû être effectuée par les autorités nationales à titre de versement des restitutions. Or, il est compréhensible que, afin de faciliter les contrôles administratifs et d'assurer le fonctionnement correct du régime des restitutions à la production, des règles rigoureuses aient été établies et que leur inobservation soit sanctionnée par le refus de l'aide communautaire. Le fonctionnement normal d'un tel mécanisme d'intervention comporte en effet le versement, pendant une longue période, de sommes importantes pour des productions différentes et, par conséquent, l'accomplissement d'un nombre considérable de pratiques administratives; c'est pourquoi l'imposition de charges particulières en matière de comptabilité interne des entreprises bénéficiaires correspond à des exigences pratiques évidentes strictement liées à l'application du régime des restitutions. En revanche, il serait injustifié de transposer sur le plan de la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté (c'est-à-dire d'étendre à des cas que l'on doit supposer exceptionnels) des règles conçues dans une toute autre perspective. En outre, il faut considérer que l'application de règles restrictives en matière de preuve serait en contradiction avec le principe de la

liberté de la preuve du dommage qui est généralement appliqué en matière de responsabilité non contractuelle.

5. Abordons maintenant le problème de la détermination du montant du dommage indemnisable.

La société Interquell a demandé une indemnité de 641 234,27 DM; sur cette somme, 95 175,97 DM sont relatifs à la transformation de 922 235 kilos de farine de blé tendre en quellmehl destiné à des fabricants de pain, et 546 058,30 DM concernent la transformation de 5 423 138 kilos de ladite farine en quellmehl destiné à des fabricants de produits utilisés pour la production du pain. L'élément de preuve principal est constitué par un rapport rédigé par des experts allemands (fonctionnaires de l'Oberfinanzdirektion de Munich) du 16 mai 1980 après un contrôle effectué, au siège de la société, sur la fabrication de quellmehl. A cela s'ajoutent les réponses données par les parties à un certain nombre de questions posées par la Cour le 19 mai 1981 et le 3 février 1982, ainsi que certaines déclarations faites sous serment par des clients de la société Interquell (produites par cette dernière afin de prouver la destination du quellmehl vendu), et enfin, les explications fournies par les experts allemands auteurs dudit rapport à l'audience du 18 mai 1982.

Deux éléments de fait découlent du rapport et ont été vérifiés par les experts sur la base des factures et de la comptabilité de la société requérante: les quantités de farine de blé tendre achetées du 1^{er} janvier 1975 au 18 octobre 1977 et les quantités de quellmehl vendues au cours

de la même période. Ces quantités (sensiblement supérieures à celles sur lesquelles se fonde la demande d'indemnisation) ne sont pas contestées. En outre, le rapport spécifique (à la page 7) les quantités de quellmehl vendues à des fabricants de pain et à des fabricants «d'améliorants de boulangerie», et calcule les taux respectifs des restitutions à la production. Ces chiffres coïncident avec ceux de la demande d'indemnité. De même, les quantités de quellmehl vendues par la société Interquell pour être utilisées dans la panification ne sont pas contestées par la défenderesse; celle-ci a abandonné (après la production des déclarations faites sous serment par des clients de la société) ses réserves initiales quant à la destination desdites quantités. Enfin, il faut signaler que les experts, en accord avec la société, ont déterminé dans la mesure de 100 % le coefficient de rendement pour la transformation en quellmehl de la farine de blé tendre de type 550 achetée par la requérante: on suppose donc qu'aux quantités de quellmehl vendues et destinées à la panification correspondaient des quantités égales de farine de blé tendre.

Quel est donc le point litigieux? C'est que, selon la Commission, la requérante n'aurait pas réussi à prouver *qu'elle a produit elle-même* tout le quellmehl vendu en vue d'être utilisé dans la panification. La comptabilité de l'entreprise Interquell, bien qu'elle soit reconnue exacte, n'enregistre pas spécifiquement le procédé de transformation de la farine en quellmehl; tandis que le régime des restitutions comportait une preuve comptable de ce procédé. La Commission, étant demeurée convaincue qu'il est nécessaire de disposer sur ce point également des mêmes éléments de preuve que ceux qui sont exigés dans le cadre du régime des restitutions, ne trouve pas suffisante l'affirmation du rapport selon laquelle «la farine de blé tendre livrée sur commande

a été immédiatement transformée, en particulier durant la fin de la semaine, et au maximum en trois jours» (page 5). Précisément, la Commission objecte que la requérante a également employé la farine de blé tendre pour la production de «flocons» (Quellflocken) pour lesquels il n'existait pas de droit à restitutions; qu'elle a parfois mélangé de la farine au quellmehl, selon des modalités et dans une mesure qui demeurent obscures, qu'elle a qualifié des lots de quellmehl, de produits fabriqués avec de la farine de maïs, alors qu'il s'agissait de quellmehl produit avec de la farine de blé tendre; enfin que les stocks préexistants de farine et de quellmehl n'étaient pas comptabilisés.

Sans vouloir attribuer une portée décisive à aucun de ces divers éléments, la Commission estime que, dans leur ensemble, ils justifieraient son refus d'acquiescer à la demande d'indemnité de la société Interquell.

6. Il nous semble que les explications fournies par les experts allemands à l'audience du 18 mai dernier, complétant ce qui découle du rapport, permettent d'estimer que les objections de la défenderesse ne sont pas fondées.

En premier lieu, les experts ont confirmé leur opinion selon laquelle la requérante, compte tenu de l'organisation technique qu'elle possède et des commandes de quellmehl qu'elle avait reçues, a employé pour la fabrication de quellmehl la presque totalité de la farine de blé tendre de type 550 qu'elle avait achetée. Cette opinion coïncide avec une donnée de fait incontestable, à savoir que la production

de quellmehl constitue l'activité propre et permanente de la société Interquell. L'hypothèse avancée à titre purement théorique par la Commission, selon laquelle la société Interquell aurait revendu sans profit une partie de la farine de blé tendre qu'elle avait achetée, et aurait en même temps vendu du quellmehl produit par des tiers (c'est-à-dire du quellmehl qui aurait déjà bénéficié de la restitution) n'est pas crédible. Une opération de ce genre aurait peut-être pu avoir un intérêt si elle avait été effectuée à une époque où le quellmehl aurait pu bénéficier des restitutions; mais cela n'était pas le cas dans la période considérée.

Étant donné qu'il a donc été constaté qu'au cours de la période qui nous intéresse, la requérante avait poursuivi son activité normale de fabrication du quellmehl — en ayant à sa disposition des quantités de farine 550 très supérieures à celles nécessaires pour produire les lots de quellmehl vendus à des fabricants de pain — et étant donné que la vente de ces lots, dans la mesure indiquée dans le rapport, n'est pas contestée, on peut très raisonnablement estimer que la transformation de la farine en quellmehl a été effectuée par la requérante. Quant au danger auquel la Commission a fait allusion lors de l'audience, que la société Interquell puisse avoir présenté *a posteriori* une situation de ses achats et de ses ventes différente de la situation réelle, il s'agit d'une hypothèse qui est en contradiction avec les constatations des experts, fondées sur les factures, et qui n'est étayée par aucun élément objectif.

Au sujet des facteurs spécifiques d'incertitude, les déclarations des experts font apparaître ce qui suit:

a) La fabrication de flocons ne représentait qu'un pourcentage minimal de la production de l'entreprise Interquell et, d'ailleurs, même une partie de ces flocons a été transformée en quellmehl; tandis que la partie restante, employée pour la production d'aliments préparés pour animaux, ressort des écritures comptables de l'entreprise.

b) Les adjonctions de farine au quellmehl par l'entreprise Interquell ont été effectuées avec le type 1600, différent de celui pour lequel l'indemnité doit être calculée. Ces adjonctions ont été généralement défalquées du calcul du quellmehl produit; en outre, les cas non constatés dans lesquels des adjonctions de farine auraient pu avoir lieu doivent être tenus pour peu importants et peuvent de toute façon être considérés comme compensés par le taux de rendement, fixé à un niveau particulièrement bas, et donc défavorable à l'entreprise.

c) Les cas relevés de dénomination inexacte du quellmehl ont eu pour effet de faire passer comme produit à base de farine de maïs, du quellmehl produit en réalité avec de la farine de blé tendre. Mais, aux fins de la présente affaire, cela a entraîné un désavantage pour la requérante, étant donné qu'elle a renoncé à demander

des indemnités pour le quellmehl produit avec de la farine de maïs.

d) Les stocks de farine détenus par l'entreprise Interquell étaient uniquement ceux qui sont nécessaires pour sa production de quelques jours, tandis que le quellmehl produit était couramment vendu au cours des deux jours qui suivaient sa fabrication.

Enfin, il faut rappeler que la Commission a également attribué de l'importance au fait que les fabricants de pain et «d'améliorants de boulangerie», priés de collaborer aux contrôles ordonnés par les autorités allemandes, ont posé comme condition d'obtenir une partie des restitutions en question. La Commission en a déduit que, au cours de la période considérée, la requérante avait probablement augmenté ses prix de manière à compenser l'absence de restitution; et cette circonstance, si elle était exacte, suffirait à justifier son refus de réparer le dommage. Mais à l'audience, la requérante a fourni une explication différente, en affirmant que ses clients n'étaient pas disposés à assumer sans contrepartie les charges inhérentes aux contrôles, qu'elle leur demandait dans son propre intérêt. Cette explication nous semble parfaitement plausible. D'autre part, la Commission n'a fourni aucun élément de preuve de nature à étayer le bien-fondé de son hypothèse.

7. En conclusion, nous vous proposons de rejeter, pour les motifs expliqués précédemment, la demande de la société Diamalt d'être indemnisée pour les restitutions non perçues pour le quellmehl qu'elle a produit et qui était destiné à des usages dans l'alimentation humaine différents de la panification, et en revanche, d'admettre la demande de la société Interquell Stärke-Chemie.

Dans l'affaire Diamalt, compte tenu du fait qu'un accord a été conclu avec la Commission pour la réparation des dommages causés par l'absence de restitutions pour le quellmehl destiné à la panification et que le montant reconnu en faveur de la requérante est trois fois supérieur à celui de l'indemnité qui en revanche ne lui est pas due, nous proposons que la Commission soit condamnée à payer à la requérante les trois quarts des dépens. Dans l'affaire Interquell, nous proposons que la totalité des dépens exposés par la requérante soit mis à la charge de la Commission.