

1. L'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent vaut non seulement pour des mesures nationales, mais également pour des mesures émanant des institutions communautaires.
2. L'article 34 du traité vise les mesures qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État, intéressé au détriment de la production ou du commerce d'autres États membres.

Tel n'est pas le cas d'une réglementation communautaire qui prévoit, sinon des conditions identiques, du moins des conditions équivalentes de contrôle administratif tant pour l'exportation en vrac des aliments composés pour animaux à base de lait écrémé en poudre que pour leur commercialisation à l'intérieur du pays.

3. L'article 40, paragraphe 3, du traité en excluant toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une

différenciation ne soit objectivement justifiée. Il n'y a pas discrimination au sens de cette disposition lorsque les modalités différentes du versement d'une aide correspondent à une différence objective des situations de l'exportation, d'une part, et de la commercialisation à l'intérieur d'un État membre, d'autre part.

4. Le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.

Ce principe n'est pas violé par une réglementation prévoyant un contrôle administratif préalable des conditions du versement d'une aide, s'il s'agit de montants particulièrement élevés et s'il existe un danger particulier de fraude.

5. L'objectif de la réglementation communautaire relative aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés pour animaux étant d'exclure la possibilité de verser deux fois l'aide ainsi que celle de faire revenir la marchandise dans le circuit normal du marché et de prévenir par là-même les pratiques frauduleuses, le maintien rigoureux des formalités de preuve s'impose tant pour les exportations que pour les livraisons à l'intérieur du pays.

Dans l'affaire 15/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, et visant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

DENKAVIT NEDERLAND BV

et

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN,

une décision à titre préjudiciel sur la validité des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi d'aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. K. Bahlmann, président de chambre, P. Pescatore et O. Due, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini

greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Cadre juridique du litige et exposé des faits

1. *Cadre juridique*

Le litige au principal porte sur l'octroi des aides pour la livraison en vrac à l'ex-

portation des aliments composés pour animaux à base de lait écrémé en poudre. Les modalités d'octroi de ces aides sont déterminées par le règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979. L'article 4, paragraphe 2, de ce règlement dispose:

«Sans préjudice des dispositions de l'article 5 et de celles de la directive 79/373/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux, les aliments composés pour animaux au sens du présent règlement sont emballés dans des sacs d'un contenu maximal de 50

kilogrammes sur lesquels sont imprimés, en caractères clairement lisibles:

- a) une mention établissant qu'il s'agit d'un aliment composé pour animaux;
- b) une inscription permettant d'identifier l'entreprise qui bénéficie de l'aide. Cette inscription peut être rédigée en code et comporte dans ce cas la première lettre du nom du pays d'origine;
- c) le mois et l'année de fabrication;
- d) la teneur en lait écrémé en poudre du produit fini.»

Toutefois, selon l'article 5 de ce règlement, les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, ne sont pas appliquées:

- «a) ...
- b) aux aliments composés pour animaux livrés par citernes ou containers à une exploitation agricole ou une exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices de ces aliments composés, dans les conditions prévues aux articles 6 et 7.»

L'article 6 dudit règlement est libellé comme suit:

- «1. La livraison des aliments composés pour animaux par citernes ou containers est effectuée selon les dispositions suivantes:
 - a) l'entreprise bénéficiaire de l'aide est, sur sa demande, autorisée à utiliser cette forme de transport par l'organisme compétent de l'État membre sur le territoire duquel elle est établie;
 - b) la livraison a lieu sous contrôle administratif. Ce contrôle assure notamment que la livraison est effectuée à une exploitation agri-

cole ou à une exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices.

- 2. Dans ce cas, le versement de l'aide n'est effectué que lorsque l'entreprise fournit à l'organisme compétent les pièces justificatives permettant d'établir que la livraison a eu lieu en respectant les conditions visées au paragraphe 1 sous b).»

Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement précité

«Dans le cas où la livraison par citernes ou containers visée à l'article 5 sous b) a lieu dans un autre État membre que l'État membre vendeur, la preuve de la livraison dans les conditions visées à l'article 6 paragraphe 1 sous b) ne peut être apportée que par la production de l'exemplaire de contrôle visé à l'article 10 du règlement (CEE) n° 223/77.»

Le paragraphe 3 de l'article 7 dispose que:

«L'État membre de destination contrôle que le destinataire répond aux conditions visées à l'article 6 paragraphe 1 sous b).»

Pour la période pour laquelle l'aide est demandée, son paiement est subordonné, selon l'article 9, paragraphe 2, sans préjudice des cas où les pièces justificatives sont disponibles, à la condition

- «a) que le bénéficiaire démontre à la satisfaction de l'autorité compétente que la quantité correspondante de lait écrémé ou de lait écrémé en poudre a été dénaturée ou transformée en aliments composés pendant le mois pour lequel l'aide est demandée, et
- b) que les bulletin d'analyse et bulletin de contrôle visés à l'article 10 paragraphe 3, délivrés à la suite des contrôles effectués conformément à l'article 10 paragraphes 1 et 2 sous

a), b) et c), au cours du mois précédant le mois pour lequel l'aide est demandée, ne fassent pas apparaître que les dispositions du présent règlement n'ont pas été respectées.»

Si les bulletins visés ci-dessus sous b) font apparaître que l'intéressé n'a pas respecté les dispositions du règlement au cours du mois antérieur concerné, le paiement de l'aide pour le mois faisant l'objet de la demande est suspendu, en attendant la réception des bulletins d'analyse et de contrôle délivrés suite aux contrôles effectués au cours de ce même mois, et l'aide indûment versée est récupérée dans un délai de quatre semaines (paragraphe 3 de l'article 9).

L'article 10 du règlement prévoit qu'afin d'assurer le respect de ces dispositions, les États membres prennent certaines mesures de contrôle, notamment en ce qui concerne l'utilisation du lait écrémé et du lait écrémé en poudre dans la fabrication d'aliments composés au sens de l'article 4, paragraphe 1.

En ce qui concerne la production de l'exemplaire de contrôle que l'article 7, paragraphe 1, du règlement exige pour le cas des livraisons dans un autre État membre que celui du vendeur, l'article 10 du règlement n° 223/77 de la Commission, du 22 décembre 1976, portant dispositions d'application ainsi que mesures de simplification du régime du transit communautaire (JO L 38, p. 20), dispose:

«Lorsque l'application d'une mesure communautaire arrêtée en matière d'importation ou d'exportation de marchandises ou de leur circulation à l'intérieur de la Communauté est subordonnée à la preuve que les marchandises qui en font l'objet ont reçu l'utilisation et/ou la

destination prévue ou prescrite par cette mesure, ladite preuve est fournie par la production de l'exemplaire de contrôle T n° 5.»

Par ailleurs, la procédure à suivre est réglée dans l'article 12 de ce même règlement.

Le règlement n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO L 38, p. 1), prévoit dans son article 58 que

«Par dérogation au présent règlement, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas peuvent appliquer aux documents de transit communautaire les accords conclus ou à conclure entre eux en vue de réduire ou de supprimer les formalités au passage des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise.»

2. *Faits et procédure écrite*

La demanderesse au principal fabrique aux Pays-Bas des préparations alimentaires à base de lait écrémé en poudre pour animaux. Pour cela elle bénéficie d'une aide communautaire qui lui est accordée sur la base de l'article 10 du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13). La demanderesse fournit ses produits emballés ou non emballés («en vrac»), tant à l'intérieur des Pays-Bas qu'à l'étranger. Les exportations en vrac se limitent actuellement à la Belgique.

L'organisme compétent néerlandais, le Hoofdproduktschap voor Akkerbouwproducten, verse l'aide sous des conditions différentes selon que les aliments en vrac sont livrés à l'intérieur des Pays-Bas ou dans un autre État membre:

a) Pour les livraisons en vrac à l'intérieur des Pays-Bas, le Hoofdproduktchap applique les dispositions néerlandaises, à savoir la «Beschikking denaturatie- en verwerkingssteun magere-melkpoeder» (décret concernant l'aide à la dénaturation et à la transformation de lait écrémé en poudre) de 1980. En conséquence, l'entreprise productrice doit joindre au relevé des transformations qu'elle doit fournir mensuellement, un relevé détaillé de toutes les livraisons en vrac. Dès réception de ces pièces justificatives, le Hoofdproduktchap verse l'aide, c'est-à-dire en même temps qu'elle reçoit la demande pour le mois en cause.

l'aide entraîne pour la demanderesse une perte d'intérêts considérable.

Estimant que ceci constitue une entrave aux exportations non seulement superflue mais encore illégale, Denkavit a demandé à la Hoofdproduktchap, par lettre du 18 décembre 1981, que l'aide aux produits livrés en vrac vers la Belgique lui soit versée dans le courant du mois suivant celui au cours duquel la livraison a eu lieu, éventuellement sous réserve de remboursement. La défenderesse au principal a rejeté cette demande par lettre du 3 février 1982. Contre ce refus, la demanderesse au principal a introduit un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

b) Pour les livraisons en vrac dans un autre État membre, le Hoofdproduktchap demande, conformément à l'article 7 du règlement n° 1725/79, que la preuve soit apportée par la production de l'exemplaire de contrôle T 5 visé à l'article 10 du règlement n° 223/77; au lieu de ce document il se contente, pour les livraisons effectuées en Belgique, du document Benelux 5 visé à l'article 58 du règlement n° 222/77. En raison du fait que ces documents doivent être certifiés par l'État destinataire, l'aide n'est en effet versée normalement qu'un mois après le mois de la demande.

Dans le cadre de cette procédure, la demanderesse au principal a conclu à l'annulation de la décision attaquée et à ce que la défenderesse au principal lui verse l'aide dès la présentation mensuelle de la demande et des relevés de transformation et récapitulatifs correspondants, éventuellement sous réserve du remboursement de l'aide au cas où les circonstances le justifieraient. Selon elle, il découle de l'article 58 du règlement n° 222/77 que les pays du Benelux ont la possibilité et même l'obligation de ne pas appliquer l'article 7 du règlement n° 1725/79 aux livraisons en Belgique et d'appliquer dans ces cas uniquement l'article 6 dudit règlement. Par ailleurs, elle a fait valoir que les articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79 ne seraient pas obligatoires puisqu'ils devraient être considérés comme des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation, contraires à l'article 34 du traité CEE, et comme une discrimination des exportations; ils seraient également contraires au principe de la proportionnalité.

Il résulte de ces procédures différentes que pour les livraisons en vrac vers la Belgique l'aide est versée en moyenne un mois plus tard que pour les livraisons en vrac à l'intérieur du pays et pour les livraisons emballées au cours de la même période. Ce retard dans le versement de

La défenderesse a rejeté la demande devant la juridiction de renvoi et a soutenu que les dispositions des articles 6 et 7, paragraphe 1, du règlement n° 1725/79, en combinaison avec l'article 58 du règlement n° 222/77, demandent impérativement qu'en cas d'exportation en vrac vers la Belgique l'aide ne peut être versée qu'après réception d'un exemplaire de contrôle du document Benelux 5.

Par ordonnance du 25 janvier 1983, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et a décidé de soumettre à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 34 du traité et/ou l'article 40, paragraphe 3, du traité et/ou l'article 43, paragraphe 3, sous b), du traité et/ou le règlement (CEE) n° 804/68 et/ou le principe de proportionnalité ou tout autre principe qui est à la base du traité doivent-ils être interprétés en ce sens que sont incompatibles avec eux les dispositions combinées des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement (CEE) n° 1725/79, en tant que ces dispositions ont pour conséquence que l'aide visée dans ce règlement, qui est accordée pour du lait écrémé en poudre transformé dans un des États membres en un aliment composé pour animaux et livré par citernes ou containers, est versée un mois plus tard qu'en cas de vente à l'intérieur du pays?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 26 janvier 1983.

Dans les motifs de son ordonnance, la juridiction de renvoi constate qu'elle n'estime pas pertinent le premier moyen de la demanderesse, vu le caractère restrictif des dispositions dérogatoires de l'article 58 du règlement n° 222/77 et l'économie générale de l'article 7 du

règlement n° 1725/79. Cependant, elle est d'avis que le deuxième moyen pose un problème sérieux et elle juge la réponse à ce moyen nécessaire pour la solution du litige.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, représentée par M^e E. Grabandt, avocat à La Haye, et par la défenderesse au principal, représentée par M. R. J. M. ten Berge, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale en invitant la Commission à se présenter à l'audience et sans ordonner des mesures d'instruction préalables.

Toutefois, la Cour a décidé d'inviter la Commission à expliquer à l'audience les raisons spécifiques pour lesquelles le règlement n° 1725/79 de la Commission prévoit des différences de traitement pour les livraisons en vrac à l'exportation et sur le marché national ainsi qu'à indiquer les critères justifiant des procédures de contrôle plus strictes lorsqu'il s'agit d'exportation.

Par ordonnance du 23 novembre 1983, la Cour a renvoyé l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites

La *demanderesse au principal* observe d'abord que ses arguments devraient être appréciés à la lumière de deux conclusions fondamentales concernant le but des aides communautaires dont le lait écrémé en poudre utilisé dans l'alimenta-

tion des animaux bénéficie dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait. En premier lieu, les aides constitueraient une condition nécessaire de la possibilité de transformer du lait écrémé en poudre en aliments pour animaux, puisqu'elles permettraient à l'industrie d'utiliser le produit de base d'une manière économiquement rentable. En deuxième lieu, elle remarque que les aides auraient été instaurées dans l'intérêt général, afin de permettre l'écoulement des excédents de lait écrémé en poudre et d'éviter ou réduire ainsi le stockage public de ce produit.

En ce qui concerne l'ensemble des dispositions du règlement n° 1725/79, la demanderesse au principal admet qu'elles seraient motivées par le fait que le montant de l'aide comporterait un risque considérable de fraude. Ce serait la raison pour laquelle la production et la vente des produits en cause seraient soumises à des conditions rigoureuses et des obligations étendues et que toute une série de mesures de contrôle avec des sanctions extrêmement sévères auraient été prévues. Néanmoins, tout le système du règlement n° 1725/79 serait fondé, en raison des nécessités économiques, sur un paiement aussi rapide que possible de l'aide à l'issue du mois auquel elle se rapporte, et l'aide serait normalement payée avant que les résultats du contrôle portant sur la période concernée soient disponibles. La constatation que les dispositions du règlement ont été respectées au cours de la période en cause ne constituerait donc pas une condition préalable au paiement de l'aide. En revanche, le bénéficiaire serait soumis à une obligation de remboursement stricte s'il apparaît à la suite des contrôles prévus que le règlement a été enfreint.

Par contre, les dispositions particulières concernant les livraisons à l'exportation en vrac iraient plus loin que les dispositions générales, relatives aux produits emballés, mentionnées ci-dessus. Ceci vaudrait notamment pour la disposition selon laquelle les produits en cause devraient être livrés directement par le fabricant au destinataire sans que la livraison puisse être faite à un quelconque intermédiaire, et que la preuve devrait être apportée uniquement par la production de l'exemplaire de contrôle T 5. Il en résulterait que l'aide pour les livraisons à l'exportation en vrac serait versée généralement avec un retard d'un mois, ce qui aurait un effet fortement dissuasif sur l'exportation en vrac par rapport à la vente à l'intérieur du pays et à la vente des produits emballés, et entraînerait une perte d'intérêts s'élevant à 1,40 HFL pour 100 kg en 1981 et à 1,05 HFL pour 100 kg en 1982. La perte d'intérêts frapperait donc spécialement l'exportation de produits en vrac, ceux-ci devant supporter, dans le pays de destination, la concurrence des produits en vrac de production nationale qui, par le truchement de l'application du régime intérieur en vigueur, ne sont pas affectés par une telle perte d'intérêts. Ce traitement différent des exportations en vrac constituerait une discrimination contraire aux règles supérieures du droit communautaire et partant illégale.

Pour cela, la demanderesse au principal fait valoir, premièrement, que l'exportateur ne pourrait pas éviter la discrimination litigieuse, et deuxièmement, qu'elle serait superflue compte tenu du système de contrôle prévu par le règlement n° 1725/79. Elle ne soulève aucune objection contre la méthode de contrôle en tant que telle mais elle estime qu'il n'y

aurait aucune raison de remplacer, dans le cadre des exportations en vrac, le contrôle *a posteriori* par un contrôle *préalable*. L'efficacité d'un contrôle *a posteriori* ne pourrait être mise en doute, puisque l'aide octroyée devrait être récupérée immédiatement si l'on constate sur la base des documents que les dispositions du règlement n'auraient pas été respectées.

Ensuite, la demanderesse expose les raisons pour lesquelles les articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79 seraient invalides. Premièrement, ils devraient être considérés comme mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation et seraient donc contraires à l'article 34 du traité CEE, disposition qui s'imposerait non seulement aux États membres mais également aux institutions communautaires. Une exception au titre de l'article 36 ne saurait être justifiée puisque la discrimination en cause serait de nature purement économique et ne serait pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé par le système de contrôle en question. En plus, des considérations tenant à la lutte contre la fraude ne sauraient affecter la liberté des échanges entre les États membres et l'article 36 du traité CEE ne saurait être invoqué à cet égard.

En plus, les dispositions litigieuses seraient incompatibles avec l'article 2, paragraphe 2, lettre h), de la directive de la Commission 70/50 du 22 décembre 1969 (JO L 13, 1970, p. 29), avec l'article 22, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 et avec les principes fondamentaux des organisations communes du marché, à savoir l'article 40, paragraphe 3, et l'article 43, paragraphe 3, lettre b),

du traité CEE, dans la mesure où elles retardent le paiement de l'aide au lait écrémé en poudre, livré en vrac à l'exportation. Finalement, la demanderesse au principal invoque le principe de proportionnalité, puisque le retard du paiement de l'aide ne constituerait pas une condition nécessaire de l'efficacité des mesures de contrôle prescrites par le règlement n° 1725/79.

La *défenderesse au principal* observe qu'il incomberait à la Commission d'adopter des mesures d'application en matière d'octroi d'aides pour les produits en cause. Il ressortirait des considérants (surtout du 6°) du règlement n° 1725/79 que celle-ci aurait jugé utile de soumettre le transport des produits à des modalités particulières de contrôle et de prescrire des conditions spécifiques du paiement de l'aide. Elle estime en conséquence que la Commission aurait agi dans le cadre de ses compétences formelles et matérielles et d'une manière qui ne serait contraire ni au traité CEE ni au règlement n° 804/68, ni au principe de proportionnalité ou tout autre principe qui est à la base du traité. En tout état de cause, elle serait tenue d'appliquer les dispositions litigieuses aussi longtemps qu'elles n'auraient pas été déclarées invalides par le juge compétent.

Par ailleurs, elle est d'avis qu'il y aurait non pas une discrimination injustifiée, mais une différence justifiée, puisque en cas d'octroi d'une aide pour le transport international de marchandises, le risque de fraude serait plus grand qu'en cas de vente à l'intérieur du pays. Donc, on ne pourrait pas du tout parler d'une violation du principe de proportionnalité et il n'y aurait pas lieu pour la Cour d'annuler les dispositions en cause. C'est pour

ces motifs que la défenderesse au principal propose à la Cour de répondre par la négative à la question préjudicielle.

III — Procédure orale

A l'audience du 26 janvier 1984, la demanderesse au principal, représentée par M^e E. Grabant, avocat, et la Commission, représentée par M. R. C. Fischer, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

En réponse à la question posée par écrit par la Cour avant l'audience, la *Commission* expose que selon le règlement n° 1725/79 il n'y a principalement pas de différences de traitement en ce qui concerne, d'une part, les livraisons en vrac à l'exportation et, d'autre part, celles sur le marché intérieur. Toutes les deux seraient soumises à un contrôle administratif assurant que les livraisons sont effectuées à une exploitation agricole ou à une exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices. Dans l'un et dans l'autre cas, l'aide ne devrait être versée que si l'entreprise prouve que la condition susmentionnée est remplie. Cette preuve serait apportée par la production d'un certificat délivré par des autorités nationales compétentes de l'État membre de destination des livraisons.

Selon la Commission, la seule différence résiderait dans le fait que dans le cas de livraisons à l'intérieur du pays, le règlement laisse les États membres choisir le type de certificat exigé tandis que dans le cas des exportations dans d'autres États membres, la preuve est toujours fournie par la production du certificat T 5,

prévue par l'article 10 du règlement n° 223/77, respectivement dans le cas des livraisons entre les pays Benelux, par le certificat Benelux 5.

En outre, la Commission allègue que la responsabilité pour la mise en application de la procédure de contrôle prévue incomberait aux États membres qui seraient tenus d'assurer qu'il n'y a pas de retard lors de la transmission de l'exemplaire de contrôle T 5.

Par ailleurs, bien que les États membres ne soient pas contraints d'utiliser l'exemplaire de contrôle T 5, pour autant que les marchandises ne quittent pas leur territoire avant de recevoir la preuve de l'utilisation ou la destination prévues ou prescrites, rien ne les empêcherait de se servir de l'exemplaire de contrôle T 5 même pour les livraisons à l'intérieur du pays.

Finalement, la Commission énonce qu'un État membre ne saurait se contenter, lors du versement de l'aide, de la production des relevés sans aucune preuve de l'utilisation des livraisons. En conséquence, elle constate qu'il y aurait une divergence entre les exigences du droit communautaire et la pratique néerlandaise, divergence qui expliquerait partiellement le décalage dans le temps lors du versement de l'aide. En tout état de cause, on ne pourrait pas conclure que les exportations en vrac devraient être soumises au même régime que les livraisons en vrac à l'intérieur d'un État membre lorsque ces dernières sont traitées contrairement aux dispositions du règlement n° 1725/79.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 mars 1984.

En droit

- 1 Par ordonnance du 25 janvier 1983, parvenue à la Cour le 26 janvier suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 34, 40, paragraphe 3 et 43, paragraphe 3, lettre b), du traité CEE, ainsi que de l'article 22 du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) et du principe de proportionnalité; la juridiction nationale demande si l'ensemble de ces règles doit être interprété en ce sens que sont incompatibles avec elles les articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi d'aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait en poudre destinés à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1).
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un recours de la société Denkavit Nederland BV dirigé contre le Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten et ayant pour objet la demande de la requérante que l'aide à la livraison en vrac des aliments composés pour animaux des Pays-Bas vers la Belgique lui soit versée dès la présentation mensuelle de la demande et des relevés de transformation et récapitulatifs correspondants, éventuellement sous réserve du remboursement.
- 3 Dans le cadre de cette procédure, la demanderesse au principal a fait valoir, entre autres, que les dispositions des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79 régleraient la charge de la preuve de l'utilisation des livraisons en vrac d'une manière plus lourde pour les exportations que pour les livraisons à l'intérieur du pays avec pour conséquence que le versement de l'aide à l'exportation serait retardé d'environ un mois par rapport à celui de l'aide aux livraisons sur le marché intérieur de l'État membre.
- 4 La demanderesse au principal a donc estimé que les dispositions en cause devraient être considérées comme des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation, contraires à l'article 34 du traité CEE et au règlement n° 804/68 ainsi que comme une discrimination du producteur, contraire aux articles 40, paragraphe 3, et 43, paragraphe 3, lettre b), du traité CEE; ils seraient également contraires au principe de la proportionnalité.

- 5 Par contre, la défenderesse au principal a réfuté ce point de vue et s'est déclarée être liée par les dispositions litigieuses.
- 6 C'est un regard de cette situation de fait et de droit que le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé la question préjudicielle suivante:

«L'article 34 du traité et/ou l'article 40, paragraphe 3, du traité et/ou l'article 43, paragraphe 3, sous b), du traité et/ou le règlement (CEE) n° 804/68 et/ou le principe de proportionnalité ou tout autre principe qui est à la base du traité doivent-ils être interprétés en ce sens que sont incompatibles avec eux les dispositions combinées des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement (CEE) n° 1725/79, en tant que ces dispositions ont pour conséquence que l'aide visée dans ce règlement, qui est accordée pour du lait écrémé en poudre transformé dans un des États membres en un aliment composé pour animaux et livré par citernes ou containers, est versée un mois plus tard qu'un cas de vente à l'intérieur du pays?»

- 7 Cette question, bien qu'elle porte formellement sur l'interprétation de certaines dispositions du traité CEE et du règlement n° 804/68, vise en réalité la validité des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79.

Sur l'existence d'une différence de traitement

- 8 Il y a lieu de déterminer, en tant que préalable à l'examen juridique au fond, dans quelle mesure les aliments composés exportés en vrac sont effectivement soumis à un régime différent de celui applicable aux aliments composés commercialisés en vrac à l'intérieur du pays.
- 9 A cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 6, paragraphe 1, lettre b), du règlement n° 1725/79 prévoit un contrôle administratif pour toutes les livraisons en vrac d'aliments composés, afin de vérifier que les livraisons sont effectuées à une exploitation agricole ou à une exploitation d'élevage ou d'engraissement utilisatrices sans faire de distinction selon l'exportation d'une part, et la livraison à l'intérieur du pays, d'autre part; de même, le paragraphe 2 de l'article précité prévoit que dans les deux situations le versement de l'aide n'est effectué que lorsque l'entreprise fournit à l'organisme national compétent des pièces justificatives permettant d'établir que la livraison a eu lieu en respectant les conditions de son paragraphe 1, lettre b).

10 Il en résulte qu'il n'existe qu'une seule différence entre les deux situations susmentionnées, laquelle réside dans le type de document qui doit être produit pour obtenir l'aide:

— En ce qui concerne, d'une part, les livraisons en vrac dans un État membre autre que l'État membre vendeur, la preuve de la livraison dans les conditions visées à l'article 6, paragraphe 1, sous b), ne peut être apportée, selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1725/79, que par la production de l'exemplaire de contrôle visé à l'article 10 du règlement n° 223/77 de la Commission du 22 décembre 1976 (JO L 38, p. 20), c'est-à-dire du document T-5, sauf en ce qui concerne les exportations dans les pays du Benelux, où cette preuve peut être apportée par l'exemplaire Benelux 5, conformément à l'article 58 du règlement n° 222/77 du Conseil du 13 décembre 1976 (JO L 38, p. 1).

— En ce qui concerne, d'autre part, les livraisons en vrac à l'intérieur de l'État membre vendeur, en dépit des dispositions spécifiques sur ce point figurant dans le règlement n° 1725/79, chaque État membre a la faculté de prévoir, conformément à l'article 14 du règlement n° 223/77, que la preuve soit établie selon une procédure nationale.

11 Toutefois, il convient de souligner que lorsqu'un État membre a choisi d'appliquer une procédure nationale, il est néanmoins obligé de faire en sorte que l'objectif de l'article 6 du règlement n° 1725/79 soit respecté d'une manière équivalente.

12 Étant donné que les exigences de contrôle sont essentiellement les mêmes tant pour les exportations en vrac que pour les livraisons en vrac à l'intérieur du pays, un retard éventuel du versement de l'aide aux exportations ne résulte que des conditions différentes liées à l'exportation, à savoir du fait d'une circulation plus longue du document T-5 dans le commerce intracommunautaire par rapport à la circulation d'un document national à l'intérieur d'un État membre.

Sur la violation de l'article 34 du traité et de l'article 22 du règlement n° 804/68

13 La question posée par la juridiction de renvoi vise en premier lieu à savoir si les dispositions litigieuses constituent des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation au sens de l'article 34 du traité CEE.

- 14 L'article 34 dispose que «les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres».
- 15 L'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent, vaut, comme la Cour l'a itérativement déclaré, non seulement pour des mesures nationales, mais également pour des mesures émanant des institutions communautaires (arrêt du 20. 4. 1978, 80 et 81/77, Recueil p. 927).
- 16 Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 34 vise les mesures «qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportations et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé au détriment de la production ou du commerce d'autres États membres» (voir par exemple l'arrêt du 8. 11. 1979, Groenveld, 15/79, Recueil p. 3409, n° 7).
- 17 Tel n'est pas le cas d'une réglementation communautaire comme celle de l'espèce qui prévoit sinon des conditions identiques, du moins des conditions équivalentes de contrôle administratif tant pour l'exportation en vrac des aliments composés que pour leur commercialisation à l'intérieur du pays.
- 18 Cette appréciation n'est pas modifiée par le fait que l'aide dont les aliments composés exportés en vrac peuvent bénéficier est éventuellement versée plus tard que celle pour les livraisons à l'intérieur du pays. En effet, une telle différence ne résulterait que de la situation particulière afférente au trafic intracommunautaire, à savoir que la circulation des documents entre les divers organismes compétents des États membres prend nécessairement plus de temps que celle des mêmes documents à l'intérieur d'un État membre, et ne constitue pas une différence de traitement au sens de l'article 34.
- 19 Comme la Commission l'a exposé à juste titre, ne peuvent être prises en considération dans la procédure préjudicielle de l'article 177 du traité des discriminations éventuelles qui résultent du fait que les autorités nationales n'ont pas appliqué correctement les dispositions pertinentes.

- 20 Ces considérations valent également pour l'interdiction de mesures d'effet équivalent prévue dans l'article 22, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 adaptant l'article 34 au domaine de l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers.

Sur la violation des articles 40 et 43 du traité

- 21 Quant à la prétendue violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité, cette disposition prévoit que l'organisation commune des marchés agricoles «doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté».

- 22 Étant donné que la différence du mode de versement de l'aide correspond à une différence objective des situations de l'exportation, d'une part, et de la commercialisation à l'intérieur d'un État membre, d'autre part, elle ne constitue pas une discrimination dans le sens de l'article précité qui veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit pas objectivement justifiée (arrêts du 15. 7. 1982, Edeka, 245/81, Recueil p. 2745, n° 11, du 13. 6. 1978, Denkavit, 139/77, Recueil p. 1317, et du 15. 9. 1982, Kind, 106/81, Recueil p. 2885, n° 22).

- 23 Ces considérations valent également en ce qui concerne la prétendue violation de l'article 43, paragraphe 3, sous b), selon lequel les organisations communes de marché doivent assurer «aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national».

Sur la violation du principe de proportionnalité

- 24 Le dernier point de la question du College van Beroep voor het Bedrijfsleven porte sur la violation du principe de la proportionnalité.
- 25 Ce principe exige, selon la jurisprudence constante de la Cour, que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (arrêts du 20. 2. 1979, Buitoni, 122/78, Recueil p. 677, n° 16 et du 23. 2. 1983, Fromançais, 66/82, Recueil p. 395, n° 8).

- 26 Dans ce contexte, la demanderesse au principal allègue que les dispositions litigieuses imposeraient à l'exportateur une charge qui dépasserait ce qui serait nécessaire pour atteindre le but de contrôle. Il suffirait, selon elle, d'apporter la preuve que la livraison a été effectuée dans les conditions exigées en ce qui concerne les exportations, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1725/79 pour les livraisons à l'intérieur du pays producteur sans que le document T-5 soit utilisé.
- 27 Il convient d'abord d'observer que, selon le quatrième considérant du règlement n° 222/77, l'application du régime du transit communautaire, y compris l'utilisation de documents de contrôle uniformes, est de nature à faciliter le transport à l'intérieur de la Communauté et, notamment à alléger les formalités à accomplir lors du franchissement des frontières intérieures.
- 28 Par ailleurs, il y a lieu de faire remarquer que la réglementation en cause prescrit un contrôle administratif préalable et, partant, le retour de l'exemplaire de contrôle aux autorités compétentes du pays producteur avant que l'aide ne soit versée, tant pour les exportations en vrac que pour les livraisons en vrac à l'intérieur du pays, soit qu'il s'agisse des documents T-5 ou Benelux 5, soit qu'il s'agisse d'un document exigé dans le cadre de la procédure nationale conformément à l'article 14 du règlement n° 223/77.
- 29 L'objectif de cette réglementation étant d'exclure la possibilité de verser deux fois l'aide ainsi que celle de faire revenir la marchandise dans le circuit normal du marché et de prévenir par là-même les pratiques frauduleuses, le maintien rigoureux des formalités de preuve s'impose tant pour les exportations que pour les livraisons à l'intérieur du pays.
- 30 Au cours de la procédure orale, la Commission a observé à juste titre que l'application d'une autre méthode de contrôle du respect des conditions fixées par l'article 6, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1725/79, à savoir un contrôle a posteriori avec pour conséquence, le cas échéant, le remboursement de l'aide antérieurement octroyée, entraînerait notamment des charges administratives disproportionnées pour les États membres qui doivent exécuter ce contrôle.

- 31 Il y a lieu de constater que le principe de proportionnalité n'est pas violé par une réglementation prévoyant un contrôle administratif préalable des conditions du versement d'une aide, s'il s'agit de montants particulièrement élevés et s'il existe un danger particulier de fraude.
- 32 Il en résulte que les dispositions litigieuses, même si elles entraînent un certain retard du versement de l'aide aux exportations par rapport à celui de l'aide aux livraisons à l'intérieur du pays, ne violent pas le principe de proportionnalité en raison de l'existence de conditions particulières liées au transit intracommunautaire.
- 33 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction de renvoi que l'examen de la question posée n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79.

Sur les dépens

- 34 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations orales à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (deuxième chambre)

statuant sur la question à elle soumise par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par ordonnance du 25 janvier 1983, dit pour droit:

L'examen de la question posée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité des articles 6, paragraphe 2, et 7 du règlement n° 1725/79.

Bahlmann

Pescatore

Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 mai 1984.

Le greffier
par ordre

D. Louterman
administrateur

Le président de la deuxième chambre

K. Bahlmann

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. G. FEDERICO MANCINI,
PRÉSENTÉES LE 15 MARS 1984¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Cette affaire préjudicielle a pour objet l'interprétation des règles communautaires qui régissent le paiement des aides aux exportateurs d'aliments composés à base de lait en poudre pour animaux. Il s'agit d'établir si elles permettent que ces aides soient versées selon des procédures et à des moments différents suivant qu'elles concernent des produits exportés ou commercialisés à l'intérieur. En effet, pour la première catégorie de produits, il est prévu des contrôles spéciaux par le pays importateur, leur exécution étant la condition du

versement des aides. En revanche, des contrôles analogues (et, par conséquent, des retards analogues) n'existent pas dans le cas des aliments composés, écoulés sur le marché national.

La société à responsabilité limitée Denkavit Nederland BV, dont le siège est à Voorthuizen aux Pays-Bas, exporte des aliments composés, non emballés, à base de lait en poudre, pour animaux, et à cette fin, des aides communautaires lui sont octroyées sur la base de l'article 10 du règlement du Conseil n° 804 du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Pour les fournitures de produits en vrac dans d'autres États

¹ — Traduit de l'italien.