

mesure où le Conseil n'en a pas disposé lui-même dans le règlement d'application n° 768/68.

Il en résulte que, sous réserve des règles générales fixées par le Conseil, la Commission a le droit de décider à la fois de l'octroi et du montant des primes de dénaturation et que, par tant, elle dispose aussi du pouvoir de décider de leur suspension.

A cet effet, il lui appartient aussi de déterminer le procédé technique approprié, ce qui implique qu'elle peut, plutôt que de prononcer la suspension de la prime, la fixer à un montant nul, selon une méthode courante en droit fiscal, reprise par le droit communautaire.

2. Le règlement n° 1009/67 ne laisse reconnaître aucune intention du législateur communautaire d'établir une priorité quelconque entre les différentes formes d'intervention sur le marché du sucre. Le choix est fonction à la fois des conjonctures variables du marché, des charges financières découlant de la mise en œuvre des mesures choisies et des difficultés que l'écoulement de sucre dénaturé peut créer sur le marché des produits fourragers.
3. En matière d'interventions sur le marché du sucre, la Commission jouit d'une liberté d'appréciation importante, exclusive de tout automatisme, qui doit s'exercer à la lumière des objectifs de politique économique fixés par le règlement n° 1009/67 dans le cadre de la politique agricole commune.
En contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, les juridictions ne sauraient substituer leurs appréciations en la matière à celles de l'autorité compétente ; elles doivent se limiter à examiner si ces dernières

seraient entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir.

4. L'un des buts de la procédure du comité de gestion est de permettre à la Commission de préparer ses mesures d'intervention en contact étroit avec les autorités nationales chargées de la gestion des secteurs de marché concernés.
Il est conforme à la notion même de Communauté que, dans le cadre des mécanismes de délibération collective créés en vue de la mise en œuvre de la politique agricole commune, les États membres fassent valoir leurs intérêts, alors qu'il appartient à la Commission d'arbitrer, par les mesures qu'elle prend, les éventuels conflits d'intérêt dans la perspective de l'intérêt général.
5. L'article 191 du traité CEE a réservé aux institutions compétentes le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des actes réglementaires selon les circonstances. La mise en vigueur immédiate n'a pas à être spécialement motivée si elle traduit un impératif d'efficacité inhérente à la nature même de la mesure instituée par le règlement.
6. L'article 2 du règlement n° 833/68 ne permet pas aux autorités nationales d'ajouter de nouvelles conditions à celles qui sont fixées par les règlements en cause, mais autorise simplement les États membres à demander, aux bénéficiaires, des indications plus complètes que celles qui sont exigées par le règlement.
Cette disposition, destinée à permettre une adaptation des formalités administratives aux besoins nationaux et à faciliter le contrôle des opérations, n'est pas de nature à conduire à des différences de traitement dans l'application de la réglementation communautaire du marché du sucre.

Dans l'affaire 57-72

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgerichtshof (cour administrative) du

Land de Hesse et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

WESTZUCKER GMBH, ayant son siège à Dortmund,

et

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR ZUCKER (Office d'importation et de stockage du sucre), ayant son siège à Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 1, paragraphe 1, et de l'article 2 du règlement de la Commission n° 354/69, du 20 février 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre fixées par le règlement n° 840/68, ainsi que de l'article 2, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement de la Commission n° 833/68, du 28 juin 1968, établissant les modalités d'application concernant la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale,

LA COUR,

composée de : MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore (rapporteur), président de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher et C. O'Dalaigh, juges,

avocat général : M. H. Mayras

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu qu'en vue d'assurer aux producteurs de betteraves et de canne à sucre de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie, le règlement du Conseil n° 1009/67, du 18 décembre 1967, portant organisation

commune des marchés dans le secteur du sucre (JO n° 308, p. 1) prévoit notamment, à son article 9, paragraphe 2, que les organismes d'intervention désignés par les États membres producteurs de sucre peuvent octroyer des primes de dénaturation pour le sucre rendu impropre à l'alimentation humaine ; qu'en application de l'article 9, para-

phe 7, du règlement n° 1009/67, le Conseil, par le règlement n° 768/68, du 18 juin 1968 (JO n° L 143, p. 12), a établi les règles générales relatives à la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale ;

que l'article 1, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que ne peut bénéficier d'une prime de dénaturation que du sucre blanc ou brut destiné à l'alimentation animale, dénaturé de telle façon qu'il ne puisse plus être utilisé pour l'alimentation humaine et répondant à certaines exigences minima concernant la qualité et la quantité ;

qu'aux termes de l'article 2 dudit règlement, la prime de dénaturation pour le sucre blanc est fixée compte tenu

- a) du prix d'intervention pour le sucre blanc valable dans la zone la plus excédentaire de la Communauté ;
- b) de montants forfaitaires pour les frais techniques de la dénaturation et les frais de transport ;
- c) des prix de marché prévisibles dans les régions de consommation importante de la Communauté pour les aliments pour animaux avec lesquels le sucre blanc destiné à la dénaturation doit entrer en concurrence ;
- d) de la relation entre la valeur nutritive du sucre blanc et la valeur nutritive des aliments pour animaux concurrents ;
- e) de l'ensemble des excédents de sucre disponibles pour la dénaturation dans la Communauté compte tenu de la nature et de la qualité de ce sucre ;

que, selon l'article 5, paragraphe 1, la prime de dénaturation est, en principe, accordée par l'État membre sur le territoire duquel la dénaturation a lieu ;

qu'aux termes du paragraphe 2 du même article, une prime de dénaturation n'est accordée que sur demande à présenter avant la dénaturation ;

que les États membres délivrent, sur la base de cette demande, un titre de prime de dénaturation ;

que la délivrance du titre est soumise à la constitution d'une caution qui reste

acquise, en tout ou en partie, si la dénaturation n'est pas réalisée ou n'est réalisée que partiellement pendant la durée de validité du titre ;

attendu que le règlement de la Commission n° 833/68, du 28 juin 1968, établissant les modalités d'application concernant la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale (JO n° L 151, p. 29), pris en application de l'article 9, paragraphe 8, du règlement n° 1009/67, stipule, à son article 2, que la demande d'octroi de prime de dénaturation est présentée par écrit ;

que la demande doit indiquer le nom et l'adresse du demandeur, la nature et la quantité de sucre à dénaturer et l'État membre où la dénaturation aura lieu ;

que le paragraphe 2, deuxième phrase, de l'article 2, du règlement n° 833/68 prévoit que les États membres peuvent exiger des indications supplémentaires ;

que, selon l'article 4, l'octroi du titre de prime de dénaturation fonde le droit au paiement de la prime indiquée dans le titre, après la dénaturation, ainsi que l'obligation de dénaturation du sucre dans les conditions prévues au titre ;

que l'article 5 dudit règlement dispose que le titre de prime de dénaturation est valable à partir du jour de sa délivrance et jusqu'à l'expiration du onzième mois suivant celui au cours duquel il a été délivré ;

attendu que, par l'article 1, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 840/68, également du 28 juin 1968, fixant les primes de dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale (JO n° L 151, p. 50), la prime de dénaturation pour le sucre blanc a été fixée à 14,03 unités de compte par 100 kg ;

attendu qu'en application de l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 833/68, le ministre allemand de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts a, le 6 août 1968, pris un règlement concernant l'octroi d'une prime de dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale (Bundesanzeiger n° 145.VI, p. 11) ;

que ce règlement, à son paragraphe 5, prévoit que la demande d'octroi de

prime est à établir selon un formulaire type et énumère les indications qu'elle doit contenir ;

qu'aux mentions exigées par le règlement n° 833/68 s'ajoutent notamment l'indication de l'entreprise de dénaturation et de la sucrerie opérant les fournitures ;

attendu que la Commission, par le règlement n° 354/69, du 26 février 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre fixées par le règlement n° 840/68 (JO n° L 49, p. 14), a estimé nécessaire de tenir compte du fait que, selon elle, la situation dans le secteur du sucre était, à l'époque, caractérisée par un assainissement et que, pour les excédents, avaient été délivrés soit des certificats d'exportation, soit des titres de prime de dénaturation ;

qu'en conséquence, l'article 1 de ce règlement a fixé la prime de dénaturation pour le sucre blanc à 0 unité de compte par 100 kg ;

que cette disposition, aux termes de l'article 2 du règlement, est entrée en vigueur le 27 février 1969 ;

attendu qu'à la même date du 27 février 1969, l'entreprise Westzucker GmbH, ayant son siège à Dortmund, a, par deux messages télex, demandé à l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker (Office d'importation et de stockage du sucre) à Francfort-sur-le-Main de lui accorder des titres de prime de dénaturation pour une quantité de 14 075 tonnes de sucre blanc à importer de France en exécution de contrats conclus avec des entreprises françaises entre le 27 février 1968 et le 24 février 1969 ;

que l'Einfuhr- und Vorratsstelle a rejeté cette demande, par message télex du 28 février 1969, au motif que la Commission, par le règlement n° 354/69, avait, avec effet au 27 février 1969, fixé la prime de dénaturation pour le sucre blanc à 0 unité de compte ;

que l'entreprise Westzucker a introduit une réclamation contre cette décision le 24 mars 1969 ;

que cette réclamation a été rejetée le 5 mai 1969 ;

que l'entreprise Westzucker s'est pourvue, le 3 juin 1969, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main ;

attendu qu'en cours d'instance, la Commission a arrêté le règlement n° 1764/69, du 5 septembre 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre fixées par le règlement n° 840/68 (JO n° 226, p. 18) ;

que l'article 1 de ce règlement a fixé la prime de dénaturation pour le sucre blanc à 12,50 unités de compte par 100 kg ;

attendu qu'en application de ce règlement, l'Office d'importation et de stockage du sucre a accordé à l'entreprise Westzucker des titres de prime de dénaturation pour une quantité de 260 380 kg de sucre blanc qui lui avait été livrée en exécution d'un contrat conclu le 10 février 1969 avec la firme française Sucre-Union ;

que, devant le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, l'entreprise Westzucker a fait valoir que, malgré le fait que des primes de dénaturation lui avaient été entre temps accordées, elle n'avait pas obtenu satisfaction en ce sens que le règlement n° 840/68, qui aurait été applicable à sa demande du 27 février 1969, avait fixé une prime de dénaturation supérieure à celle prévue par le règlement n° 1764/69 (respectivement 14,03 et 12,50 unités de compte par 100 kg) ;

que le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main a rejeté comme non fondé le recours par jugement du 10 décembre 1970 ;

attendu que l'entreprise Westzucker a interjeté appel contre ce jugement devant le Verwaltungsgerichtshof (cour administrative) du Land de Hesse ;

attendu que la sixième chambre de cette juridiction, par ordonnance du 21 juillet 1972, a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur la validité

1) de l'article 1, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 354/69,

du 26 février 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre fixées par le règlement n° 840/68,

- 2) de l'article 2 dudit règlement n° 354/69,
- 3) de l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement de la Commission n° 833/68, du 28 juin 1968, établissant les modalités d'application concernant la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale ;

que l'ordonnance du Verwaltungsgerichtshof de Hesse a été enregistrée au greffe de la Cour le 4 août 1972 ;

que, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 23 octobre 1972 par la demanderesse au principal et le 24 octobre par la Commission des Communautés européennes ;

que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable ;

que la demanderesse au principal, représentée par M^c Fritz Modest, avocat au barreau de Hambourg, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Kalbe, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 30 janvier 1973 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 février 1973 ;

II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que les observations écrites et orales soumises à la Cour peuvent être résumées comme suit :

1. Quant à la validité de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 354/69 (première question)

L'entreprise Westzucker, demanderesse au principal, après avoir rappelé la structure de l'organisation commune du marché du sucre et l'ensemble des dispositions communautaires et nationales applicables à ce marché, en particulier les mesures concernant les restitutions à l'exportation et les primes de dénatura-

tion, soutient que la Commission n'avait pas compétence pour suspendre l'octroi de la prime de dénaturation et qu'elle s'est fondée, pour ce faire, sur des considérations inexactes ou sur d'autres motifs que ceux qu'indique le règlement n° 354/69.

Il résulterait des articles 43 et 155 du traité CEE que, dans le domaine des organisations communes de marchés agricoles, la Commission ne peut exercer que les compétences qui lui sont conférées par le Conseil pour l'exécution des règles établies par celui-ci. Or, par le règlement n° 354/69, la Commission aurait excédé ces compétences et le pouvoir d'appréciation qui pouvait en découler.

a) L'article 1 du règlement n° 354/69 n'aurait fixé qu'en apparence une prime de dénaturation : en fait, il en aurait suspendu la fixation et interdit aux organismes d'intervention nationaux de délivrer des titres de dénaturation. Il n'y aurait eu véritablement fixation de la prime de dénaturation à 0 unité de compte que si le prix de marché du maïs dans la Communauté avait été aussi élevé que le prix d'intervention du sucre blanc, augmenté des frais de dénaturation et de commercialisation ; tel n'aurait pas été le cas à l'époque.

Contrairement à l'article 2, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 766/68, du 18 juin 1968, établissant les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre (JO n° L 143, p. 6), le règlement du Conseil n° 768/68 ne comporterait aucune autorisation, pour la Commission, de suspendre la fixation des primes de dénaturation. Si le Conseil avait entendu conférer à la Commission un tel pouvoir, il l'aurait exprimé aussi nettement et aussi clairement qu'il l'a fait, en matière de restitutions à l'exportation, par le règlement n° 766/68, publié le même jour.

L'alinéa e), de l'article 2, du règlement n° 768/68, aux termes duquel il doit être tenu compte, pour la fixation de la prime de dénaturation, de l'ensemble des excédents de sucre disponibles pour la dénaturation dans la Communauté, ne

saurait être interprété comme habilitant la Commission à procéder, pour les primes de dénaturation, de la même manière que pour la fixation des restitutions à l'exportation. L'article 2 de ce règlement indiquerait cinq critères dont la Commission devrait tenir compte, de façon cumulative, pour la fixation des primes de dénaturation. Elle ne serait pas en droit de ne retenir, alternativement, qu'un ou plusieurs de ces critères. Cependant, dans le règlement n° 354/69, elle n'aurait pas tenu compte des critères visés aux alinéas a) à d); elle n'aurait d'ailleurs pu le faire, puisqu'elle aurait entendu suspendre la fixation des primes de dénaturation.

L'article 1 du règlement n° 354/69 serait nul, faute d'entrer dans le cadre des compétences conférées à la Commission par l'article 9, paragraphe 8, du règlement n° 1009/67, en liaison avec le règlement n° 768/68.

b) Pour l'élimination des excédents, le Conseil aurait prévu l'ordre dans lequel il y a lieu de recourir à la dénaturation et à l'exportation de sucre; il aurait attribué la priorité à la dénaturation.

Cette priorité résulterait de l'article 9 du règlement n° 1009/67, qui considérerait la dénaturation comme une des tâches essentielles des organismes d'intervention, du règlement du Conseil n° 749/68, du 18 juin 1968, relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur du sucre pendant la campagne 1967-1968 (JO n° L 137, p. 2), qui estimerait « opportun d'écouler autant de sucre excédentaire que possible pour l'alimentation du bétail ou pour la fabrication de certains produits de l'industrie chimique », ainsi que du règlement n° 766/68 qui, en l'absence d'excédents, prévoirait la suspension des restitutions, alors qu'une disposition analogue ferait défaut, dans le règlement n° 768/68, pour les primes de dénaturation.

Objectivement, la priorité accordée à la dénaturation serait justifiée par les considérations suivantes: le prix de marché du maïs étant déterminé par le prix d'in-

tervention et le prix indicatif, tous deux supérieurs au prix du marché mondial, le coût de la dénaturation serait normalement inférieur à celui de la restitution accordée, lors de l'exportation, au prix du marché mondial et une saine gestion conduirait à donner la priorité à la dénaturation; les besoins d'importation de la Communauté dans le secteur des aliments pour animaux seraient réduits en proportion des quantités de sucre dénaturées dans la Communauté et transformées en aliments pour animaux; les fabricants de fourrages devraient, afin de garantir la nécessaire constance dans la composition de leurs produits, pouvoir compter sur un approvisionnement régulier et suffisant en sucre de dénaturation; la Communauté devrait donner la préférence aux relations intracommunautaires par rapport aux échanges extérieurs.

A supposer, par hypothèse, que les excédents de sucre aient été éliminés sur le marché ou que leur élimination ait pu être escomptée dans un proche avenir et que l'article 2, alinéa e), du règlement n° 768/68 puisse être interprété comme autorisant la Commission à suspendre la fixation des primes de dénaturation, elle eût été tenue de faire usage, en premier lieu, de l'autorisation visée au règlement n° 766/68 et de suspendre les restitutions. Or, elle aurait procédé de façon exactement inverse.

Par ailleurs, il y aurait lieu de retenir qu'il n'y a pas deux catégories d'excédents, que l'on pourrait objectivement différencier, mais seulement une quantité globale qui, abstraction faite de l'ordre que la Commission serait tenue de respecter, doit être éliminée soit par la dénaturation soit par l'exportation.

Il y aurait contradiction entre l'article 1 du règlement n° 354/69 et les actes juridiques par lesquels la Commission a, à la même époque et ultérieurement, continué à fixer des restitutions. Ce faisant, la Commission aurait permis l'octroi de restitutions, après le 26 février 1969, pour de nouvelles exportations, sur présentation de certificats nouvellement délivrés, et non de certificats délivrés

avant cette date. L'existence d'excédents serait donc établie, alors que le règlement n° 354/69 serait motivé par l'absence d'excédents.

L'article 1 du règlement n° 354/69 serait nul pour n'avoir pas respecté la hiérarchie des mesures prescrites par le Conseil.

c) Les motifs invoqués dans le règlement n° 354/69 seraient erronés. Ils ne seraient pas conformes à la situation réelle au 26 février 1969, telle que la connaissaient ou auraient dû la connaître aussi bien le comité de gestion que la Commission.

A cette date, la situation dans le secteur du sucre n'aurait nullement été assainie. Au contraire, il ressortirait des bilans d'approvisionnement, des rapports annuels de l'union économique sucrière à Bonn, du tableau provisoire des disponibilités en sucre au 30 janvier 1969 de l'Office statistique des Communautés ainsi que du tableau provisoire des disponibilités en sucre 1968-1969 au 18 mars 1969 de l'Office statistique que les disponibilités totales de sucre étaient d'environ 9 150 000 tonnes et que les prévisions relatives aux besoins et à la consommation de sucre dans la Communauté avaient été établies à 5 935 000 tonnes. La Commission n'aurait éliminé les excédents que sur le papier, en portant de 2 029 000 tonnes à 2 172 000 tonnes, soit une augmentation de 143 000 tonnes, la prévision relative aux stocks de jonction au 30 juin 1969. Ce faisant, elle aurait excédé le pouvoir d'appréciation qui lui avait été confié par le Conseil. L'article 5 du règlement du Conseil n° 432/68, du 9 avril 1968, fixant, pour la campagne sucrière 1968-1969 les prix d'intervention dérivés, les prix minima de la betterave, les prix de seuil et la quantité garantie ainsi que la cotisation à la production (JO n° L 89, p. 4), aurait imposé à la Commission de limiter, dans les bilans d'approvisionnement, les stocks de jonction à 2 029 000 tonnes. En effet, cette disposition aurait fixé, pour l'année sucrière 1968-1969, la quantité garantie

visée à l'article 26, paragraphe 1, du règlement n° 1009/67 à 6 594 000 tonnes, se répartissant en 13 quantités mensuelles (y compris une réserve de jonction égale à la consommation mensuelle) de 507 230 tonnes chacune ; pour assurer la jonction avec le début de la production lors de la campagne sucrière suivante, il aurait fallu prévoir, à la fin de la campagne 1968-1969, au 30 juin 1969, des stocks de 4 mois à 507 230 tonnes, soit 2 028 920, en chiffres arrondis 2 029 000 tonnes. Les quantités disponibles au-delà de ce dernier chiffre auraient dû être traitées comme des excédents.

Si la Commission s'en était tenue à cette fixation à 2 029 000 tonnes des stocks de jonction au 30 juin 1969, la prévision originaire de 426 000 tonnes destinées à la dénaturation aurait également été maintenue. Pour attendre ce chiffre de 426 000 tonnes qui, au demeurant, n'aurait pas constitué une limite absolue et aurait pu être augmenté par une suspension correspondante de la fixation des restitutions, il eût été possible de délivrer encore des titres de prime de dénaturation pour 100 000 tonnes.

La Commission en aurait été parfaitement consciente. C'est intentionnellement qu'elle aurait augmenté les prévisions relatives aux stocks de jonction au détriment des prévisions concernant la dénaturation et ainsi, au mépris de la réalité, éliminé sur le papier les excédents. Le fait que le prix de marché du sucre dans la Communauté ait correspondu au prix d'intervention attesterait l'existence d'excédents ; il n'aurait pas été pris en considération par le comité de gestion et la Commission ou bien aurait été intentionnellement négligé.

d) En arrêtant le règlement n° 354/69, la Commission se serait laissée guider par des motifs étrangers à la matière, afin, d'une part, de faciliter à l'Italie l'acquisition de 75 000 tonnes de sucre blanc, d'autre part, de permettre l'augmentation du volume des exportations du sucre des Antilles françaises.

En application des règlements de la

Commission n° 457/68, du 11 avril 1968, relatif à l'exportation de la quantité excédentaire de sucre en Italie (JO n° L 91, p. 22) et n° 1788/68, du 8 novembre 1968, modifiant le règlement n° 457/68 en ce qui concerne la quantité définitive excédentaire de sucre italien à exporter (JO n° L 273, p. 10), la République italienne aurait eu l'obligation d'exporter, avant le 1^{er} juillet 1969, une quantité de 209 669 tonnes de sucre blanc vers les pays tiers, sans restitution à l'exportation. L'Italie aurait dû, à cet effet, procéder à des achats de sucre dans d'autres États membres ; pour pallier les difficultés rencontrées à cet égard, le représentant de l'Italie au comité de gestion aurait demandé que soit suspendue la délivrance de titres de dénaturation. C'est à ce souhait que le comité de gestion, puis la Commission par le règlement n° 354/69, auraient accédé.

Par ailleurs, c'est pour permettre à la France d'accroître, au-delà des prévisions, les exportations de sucre des Antilles françaises vers les pays tiers que le comité de gestion et la Commission auraient décidé de suspendre la délivrance de titres de dénaturation.

A supposer même que la Commission ait dû tenir compte des souhaits particuliers émis par l'Italie et la France, il ne lui aurait pas été nécessaire d'agir au détriment de la dénaturation. L'article 1 du règlement n° 354/69 serait donc également nul de ce fait, puisque reposant sur des motifs étrangers à la matière et violant le principe de la proportionnalité.

La Commission estime qu'en réponse à la première question, il convient d'examiner, d'une part, si elle avait le pouvoir de fixer à zéro le montant de la prime de dénaturation, d'autre part, si, dans l'exercice de cette compétence, elle n'a pas commis un détournement de pouvoir.

a) Quant au pouvoir de décision, la Commission serait expressément, par l'article 9, paragraphe 8, du règlement n° 1009/67, chargée de fixer le montant des primes de dénaturation selon la procédure dite du comité de gestion. Cette

compétence aurait comporté le pouvoir de fixer, au moins pour un temps, le montant de la prime à zéro et, en conséquence, d'en suspendre provisoirement l'octroi.

Le règlement n° 1009/67 envisagerait, pour la stabilisation du marché du sucre, des mesures de caractère obligatoire, d'application dans tous les cas pendant toute la campagne sucrière, mais aussi des mesures à arrêter seulement en cas de besoin, lorsque et aussi longtemps que l'exige, compte tenu des objectifs de l'organisation commune, la situation du marché. Il résulterait clairement des termes de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 que la prime de dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale fait partie des mesures dont le bénéfice ne peut être accordé que sur décision d'octroi de l'instance compétente. Cette disposition potestative n'aurait nullement été transformée en une disposition impérative par le règlement n° 768/68 : celui-ci ne réglerait que des modalités de calcul et de paiement et n'envisagerait nullement un octroi de la prime de plein droit, sans égard à la situation des approvisionnements, pendant toute la campagne. Étant donné la clarté des termes de l'article 2 du règlement n° 768/68, l'octroi d'une prime de dénaturation ne saurait dépendre du seul niveau des prix du maïs, à l'exclusion d'autres considérations et, notamment, de tout pouvoir d'appréciation de la Commission.

La disposition potestative de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 serait, par ailleurs, seule conforme aux finalités de la prime de dénaturation dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Cette prime aurait pour objet d'assurer au sucre une utilisation qui, en raison de son prix, n'est pas normalement la sienne et qui le met en concurrence avec les céréales fourragères, dont certaines se caractérisent également par une production largement excédentaire. Au plan de l'organisation du marché, la prime de dénaturation ne se justifierait que comme mesure d'urgence, en vue de réduire des excédents

importants et non utilisables autrement sur le marché intérieur, mais non pas en cas de situation équilibrée du marché et des approvisionnements et, moins encore, en cas de pénurie ; elle impliquerait donc nécessairement une adaptation à la situation du marché et son octroi devrait pouvoir être suspendu lorsque le marché est équilibré ou déficitaire. La Communauté n'aurait certainement pas entendu, par cette mesure spéciale, faire bénéficier, pendant toute la campagne, les négociants en sucre d'une garantie constante et générale d'écoulement et de prime.

L'article 9, paragraphe 8, du règlement n° 1009/67 aurait chargé la Commission de fixer le montant de la prime. A cet égard, le règlement n° 768/68, à son article 2, lui conférerait un large pouvoir d'appréciation pour décider si l'octroi de la prime est ou non justifié du point de vue de la politique des marchés. Lorsque les critères fixés notamment aux alinéas c), d) et e), de cette disposition pour l'octroi de la prime disparaissent, la Commission, du point de vue de la technique juridique, pourrait ou bien abroger purement et simplement le dernier règlement portant fixation de la prime ou bien, comme elle l'a fait par le règlement n° 354/69, ramener son montant à zéro.

Aucun des textes relatifs à la prime de dénaturation ne fournirait le moindre indice de ce que le Conseil se serait réservé la décision de fixer lui-même le début et la fin de l'octroi de la prime de dénaturation. De telles réserves étant l'exception, elles seraient toujours exprimées sans équivoque dans le texte ; tel ne serait pas le cas en l'espèce. Une interprétation différente serait d'ailleurs inconciliable avec l'article 2 du règlement n° 768/68 : elle priverait de toute signification le pouvoir d'appréciation conféré à la Commission pour la fixation du montant de la prime et l'obligation qui lui est faite de tenir compte des circonstances dont dépend précisément l'octroi de celle-ci.

Une telle réserve de compétence en faveur du Conseil ne résulterait pas

d'avantage du règlement n° 766/68. L'article 2, paragraphe 2, de ce règlement concernerait exclusivement la suspension de l'obligation de fixation périodique de la restitution ; pour la prime de dénaturation, un tel régime dérogatoire n'aurait aucun sens, faute d'une obligation préalable de fixation périodique.

b) La Commission ayant incontestablement le pouvoir de fixer à zéro le montant de la prime de dénaturation, resterait à examiner si l'article 1 du règlement n° 354/69 a respecté les critères fixés par l'article 2 du règlement n° 768/68.

En constatant, dans les considérants du règlement n° 354/69, « que la situation dans le secteur du sucre est actuellement caractérisée par un assainissement » et « que pour les excédents ont été délivrés soit des certificats d'exportation soit des titres de prime de dénaturation », la Commission aurait fondé sa décision essentiellement sur l'article 2, alinéa e), du règlement n° 768/68. Cette disposition l'obligerait à examiner si la situation des approvisionnements dans la Communauté non seulement permet, mais encore impose d'écouler sur le marché des aliments pour animaux, à l'aide de la prime de dénaturation, des excédents trop importants et qui ne peuvent recevoir une autre destination. La décision à prendre à cet égard serait une décision discrétionnaire, fondée sur des considérations tenant à la politique d'organisation des marchés. Dans le cadre d'une procédure en appréciation de validité, l'article 1 du règlement n° 354/69 ne pourrait donc être considéré comme entaché d'un détournement de pouvoir que si la réduction de la prime à zéro n'était susceptible d'être justifiée d'aucune façon par des éléments objectifs.

Cette réduction serait fondée sur le bilan d'approvisionnement provisoire du 18 février 1969. Ce bilan, comportant, en fonction des données chiffrées fournies par les États membres, l'état des stocks existants et les prévisions indicatives en matière de production, d'importations, d'exportations et de consommation, aurait mis en évidence une situation

équilibrée des approvisionnements : les besoins prévisibles jusqu'à la fin de la campagne 1968-1969 pour les diverses utilisations, y compris la dénaturation, seraient apparus comme pouvant être satisfaits par les stocks existants. Pour couvrir les besoins réels jusqu'à la soudure avec la nouvelle campagne ainsi que pour assurer une réserve de sécurité correspondant à un approvisionnement de trois mois, le montant des stocks — environ deux millions de tonnes — aurait été tout juste suffisant. En outre, les prix du sucre dans la Communauté se seraient stabilisés au-dessus du prix d'intervention et auraient accusé une tendance à la hausse ; sur le marché intérieur seraient également apparues des difficultés à l'achat d'assez grandes quantités de sucre destiné à la consommation humaine. La situation du marché aurait donc été nettement détendue et on aurait pu escompter, au moins provisoirement, l'écoulement des stocks pour l'alimentation humaine à des prix suffisants. Du point de vue de l'organisation des marchés, l'octroi de subventions élevées pour l'utilisation de ces stocks en vue de l'alimentation des animaux n'aurait donc plus été nécessaire.

La constatation que les prix étaient en hausse et se situaient à un niveau supérieur au prix d'intervention, sans avoir cependant encore atteint le prix indicatif, n'établirait nullement l'existence d'excédents ni la nécessité de recourir à la dénaturation. Il serait inexact que l'offre et la demande ne s'équilibrent qu'au niveau du prix indicatif et qu'en attendant, il subsisterait nécessairement des excédents considérables faisant pression sur les prix. La véritable question aurait été de savoir si les stocks existant à l'époque devaient continuer à recevoir une utilisation artificielle, comportant des dépenses considérables, alors qu'aurait pu être escompté leur écoulement sur le marché à des conditions normales. En outre, les informations disponibles au 26 février 1969 auraient permis de constater que les titres de prime délivrés jusque-là pour un total de 407 000 tonnes épuisaient pratiquement les 426 000 ton-

nes inscrites dans le bilan. Celui-ci aurait indiqué des stocks suffisants pour la couverture des besoins prévisibles de l'alimentation humaine ; la dénaturation n'aurait pu se poursuivre qu'au détriment des stocks considérés comme nécessaires à cet égard. La situation, jusque-là excédentaire, aurait donc, au moins provisoirement, été assainie.

La constatation que l'ensemble des quantités de sucre pour lesquelles avaient été délivrés des titres n'ont pas été effectivement dénaturées pendant la campagne en cours ne serait venue qu'à posteriori. Dans ses prévisions de fin février 1969, la Commission n'aurait pu connaître l'importance de ces quantités, le choix du moment où s'effectue la dénaturation appartenant uniquement au bénéficiaire du titre. Le chiffre de 352 000 tonnes de sucre dénaturé, mentionné dans le bilan final, ne serait d'ailleurs qu'un simple résultat statistique provisoire, dont aucune conclusion importante ne saurait être tirée en l'es-pèce. L'élément déterminant, au point de vue des besoins réels, ne serait pas la quantité dénaturée au 30 juin 1969, mais l'évaluation des besoins à satisfaire, pour l'alimentation humaine ou à d'autres fins, en attendant que l'on dispose de sucre provenant de la nouvelle récolte et de la nouvelle production.

Le chiffre de 352 000 tonnes signifierait seulement que, sur les 407 000 tonnes correspondant aux titres de prime délivrés jusqu'au 26 février 1969, seule cette quantité avait été dénaturée. On ne saurait déterminer avec certitude la quantité de sucre supplémentaire qui eût été dénaturée si l'octroi de primes n'avait été suspendu. Dans ces conditions, la Commission n'aurait pu que s'en tenir, dans son appréciation de la situation, au seul point de repère objectif existant à l'époque : les 407 000 tonnes pour lesquelles la prime était déjà accordée et qui pouvaient être dénaturées à tout moment. La Commission aurait considéré de son devoir, pour préserver le bon fonctionnement du marché et assurer l'approvisionnement de la population, de freiner la réduction accélérée et artificielle des

stocks due à la dénaturation. Ayant à choisir entre la réduction des restitutions à l'exportation et la limitation des primes de dénaturation, elle aurait opté pour la suspension, provisoire, de la prime de dénaturation puisque celle-ci, en raison de ses effets dans le secteur des céréales fourragères, n'avait été conçue et ne pouvait être appliquée que comme une mesure dérogatoire, privée de toute justification économique en cas de situation équilibrée des approvisionnements. D'ailleurs, les besoins prévisionnels auraient été à peu près assurés par les titres de prime délivrés. De plus, les engagements importants à plus long terme étant normalement couverts par des demandes immédiates de titres de prime, la Commission aurait pu légitimement admettre que la fixation de la prime à zéro, étant donné la longue période de validité des titres, ne mettrait pas en difficulté les entreprises de dénaturation et, en tout cas, n'entraînerait aucune perturbation grave du commerce ou du marché.

Une réduction importante ou une suspension des restitutions à l'exportation n'aurait pas paru indiquée : les montants des restitutions auraient déjà été fixés à un niveau relativement bas et cette fixation aurait essentiellement eu pour objet le maintien de relations commerciales traditionnelles et d'engagements commerciaux à long terme.

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et ses instruments formeraient un tout ; chacun des mécanismes aurait une fonction spécifique, adaptée aux besoins particuliers du marché. Il n'y aurait pas de hiérarchie rigide et formelle des diverses mesures. En toute hypothèse, sous l'aspect de leurs finalités économiques, une modification de la prime de dénaturation aurait eu plutôt la priorité par rapport à la suppression des restitutions. Du point de vue financier, il aurait également paru plus favorable d'agir sur la prime de dénaturation, dont le montant était supérieur à celui de la restitution.

Une faible diminution de ce montant n'aurait pas eu le succès souhaité : elle

aurait pu conduire à une inflation de demandes de titres. Une réduction drastique et prohibitive de la prime eût été difficilement conciliable avec l'article 2 du règlement n° 768/68. En ramenant la prime à zéro, la Commission aurait manifesté qu'elle n'entendait pas en cesser complètement l'octroi, mais que seule la situation momentanée des approvisionnements déconseillait de poursuivre la réduction des stocks existants au moyen de la dénaturation.

c) L'exportation, vers les États-Unis, à des conditions favorables, de sucre des Antilles françaises serait sans incidence sur les mesures à prendre au plan du marché européen du sucre ; cette exportation aurait, de toutes façons, été préférable au paiement de primes de dénaturation élevées.

Quant à la quantité de sucre excédentaire à exporter d'Italie, la Commission aurait été liée par les règlements rendant obligatoire cette exportation. Si, par la suite, environ 29 000 tonnes ont cependant été écoulées sur le marché intérieur de la Communauté, la raison en serait qu'il s'est avéré qu'en Italie, pour l'année 1968-1969, la production ne pourrait atteindre le quota de base prévu ; cette constatation n'aurait cependant pu être faite qu'après la promulgation du règlement n° 354/69.

d) La Commission estime avoir usé de son pouvoir d'appréciation d'une manière qui tenait correctement compte des divers intérêts en présence. Dans les conditions existant au 26 février 1969, il ne lui eût pas été possible de prendre une autre décision. Elle ne se serait certainement pas rendue coupable d'un détournement de pouvoir.

2. Quant à la validité de l'article 2 du règlement n° 354/69 (deuxième question)

L'entreprise *Westzucker* fait observer qu'en application de l'article 191 du traité CEE, les règlements entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication. L'entrée en vigueur d'un

règlement le jour même de sa publication serait une exception, en particulier lorsqu'il porte atteinte à des situations juridiques non encore réglées.

a) Les motifs du règlement n° 354/69 n'indiqueraient pas les raisons pour lesquelles il a été mis en vigueur le jour même de sa publication; à elle seule, cette constatation serait de nature à mettre en cause la validité de son article 2.

b) L'objet du règlement ne justifierait pas non plus une telle mesure.

Un report de quelques jours n'eût pas entraîné, au cours de la période transitoire entre la publication et l'entrée en vigueur du règlement, une quantité imprévisible de demandes spéculatives en délivrance de titres de dénaturation auprès des organismes d'intervention. La constitution obligatoire d'une caution éliminerait ou, du moins, réduirait les demandes spéculatives. Ce risque serait également limité par le fait que la prime de dénaturation est fixée en fonction du prix d'intervention et que le demandeur pourrait être contraint de s'approvisionner au prix indicatif.

c) L'entrée en vigueur immédiate du règlement n° 354/69 aurait causé de lourdes pertes aux entreprises qui, se fiant à la réglementation existante, avaient acheté du sucre blanc en vue de la dénaturation et l'avaient déjà éventuellement revendu à un fabricant d'aliments pour animaux en tant que sucre destiné à l'alimentation animale, à un prix convenu en fonction de la prime de dénaturation. La protection de ces contrats anciens aurait dû être assurée, comme elle l'a été dans le cadre d'autres organisations communes de marchés agricoles.

Rien n'eût empêché la Commission d'autoriser l'octroi de titres de dénaturation, au taux originaire fixé par le règlement n° 840/68, pour les demandes concernant des contrats conclus avant la publication du règlement n° 354/69. Une telle mesure n'aurait pas mis en péril l'objectif poursuivi par ce règlement: ces demandes n'auraient pu porter que sur des quantités limitées et une appréciation

exacte de la situation eût encore permis l'octroi de titres de dénaturation pour au moins 100 000 tonnes de sucre blanc; l'obligation, pour les commerçants, de respecter les contrats déjà conclus aurait empêché que les quantités de sucre sur lesquelles ils portaient puissent être ramenées sur le marché du sucre blanc destiné à l'alimentation humaine.

d) Par ailleurs, la Commission aurait dû tenir compte de la situation particulière créée en république fédérale d'Allemagne par l'exigence de conditions supplémentaires pour la présentation des demandes de titres de prime: le demandeur n'aurait pu introduire sa demande qu'après achat du sucre blanc et revente du sucre à dénaturer à un fabricant d'aliments pour animaux. En portant un coup d'arrêt immédiat à la dénaturation, la Commission serait, en république fédérale d'Allemagne, intervenue, en l'absence de toute nécessité objective, dans des situations juridiques préexistantes, portant ainsi atteinte à des intérêts qui méritaient d'être protégés.

L'article 2 du règlement n° 354/69 violerait donc le principe de la sécurité juridique et le principe de la proportionnalité.

La Commission souligne que le droit de prescrire l'entrée en vigueur d'un règlement au jour de sa publication au Journal officiel des Communautés ne serait plus contestable depuis l'arrêt rendu, le 13 décembre 1967, par la Cour de justice dans l'affaire 18-67 (M. Neumann contre Hauptzollamt Hof, Recueil, 1967, p. 571).

Le contrôle juridictionnel de cette liberté du législateur devrait se borner à apprécier si, dans le cas d'espèce, la Commission a commis ou non un détournement de pouvoir. Tel ne serait pas le cas dans la présente affaire.

a) Ayant acquis la conviction que rien ne justifiait plus, au moins provisoirement, l'octroi de la prime de dénaturation, la Commission aurait dû veiller à ce que l'entrée en vigueur du règlement n° 354/69 soit fixée de telle manière que ses effets ne puissent être annulés. Toute demande régulièrement déposée donnant

droit au titre de prime et celui-ci ne pouvant être retiré, la Commission aurait dû agir de telle sorte qu'entre la publication et l'entrée en vigueur du règlement, il ne reste plus de temps pour déposer encore rapidement des demandes.

b) La situation au 26 février 1969 n'aurait nullement exclu, en cas d'octroi d'un délai de rattrapage, le risque d'un afflux excessif de demandes de primes.

La suppression imminente d'un régime de subventions inciterait les intéressés à s'assurer encore le bénéfice de la subvention à son niveau initial. Les raisons de s'attendre à une telle réaction de la part du commerce du sucre après la diminution de la prime n'auraient pas manqué : le taux de la prime aurait été relativement favorable ; rien ne permettant de prévoir le moment où la constatation d'excédents justifierait à nouveau une prime ni si celle-ci atteindrait un niveau aussi favorable, les commerçants auraient été tentés, compte tenu du fait que les titres de dénaturation avaient une durée de validité de onze mois et qu'ils garantissaient le taux de prime indiqué, de demander des primes « de réserve », d'autant plus que les frais de caution auraient été peu élevés.

La Commission n'aurait pu évaluer les quantités pour lesquelles des demandes seraient encore déposées ; or, un excès de nouvelles demandes aurait risqué de perturber l'évolution du marché. Les quantités demandées devant, en tout état de cause, être dénaturées dans un délai d'un an, la situation encore inconnue des approvisionnements de la campagne à venir s'en serait trouvée grevée et des perturbations auraient pu survenir dans le secteur des céréales fourragères.

c) Quant à la motivation, la Cour pourrait, comme dans l'affaire 17-67, trouver « dans les dispositions qu'il (le règlement) édicte des raisons sérieuses de considérer que tout délai entre publication et entrée en vigueur aurait pu être, en l'espèce, préjudiciable à la Communauté ». En effet, il aurait été parfaitement superflu d'exposer expressément, dans le texte du règlement, comment se

présentait, au regard de la réduction à zéro de la prime et de la constatation qu'il n'y avait plus de véritables excédents, les intérêts respectifs et la conséquence que la Commission en aurait nécessairement tirée pour l'entrée en vigueur de sa décision.

d) L'argumentation selon laquelle la mesure immédiatement applicable prise par la Commission produirait des effets « rétroactifs » dans des affaires en cours négligerait le fait qu'en garantissant le montant de la prime demandée pendant toute la validité du titre, les règlements nos 768/68 et 833/68 protégeraient suffisamment la confiance. Les titres déjà délivrés ne seraient pas affectés par la réduction de la prime ; la confiance dans le maintien de la prime n'aurait pas exigé une protection plus étendue.

L'entrée en vigueur d'un règlement le troisième jour suivant celui de sa publication n'aurait pour but que d'assurer son application, à la date prévue, par tous les services intéressés. L'octroi de ce délai ne devrait toutefois pas pouvoir entraîner des conséquences indésirables ; dans le cas d'espèce, il n'aurait pas été nécessaire, les organismes d'intervention chargés de délivrer le titre de prime de dénaturation étant représentés au comité de gestion lors de la discussion du règlement n° 354/69.

e) Les demandeurs allemands n'auraient pas été placés dans une position discriminatoire, que seul un délai supplémentaire eût pu compenser. Tous les États membres auraient au moins exigé, sous une forme ou sous une autre, l'indication de l'entreprise de dénaturation, avant le versement de la prime. Comme, par ailleurs, l'organisme d'intervention allemand aurait toujours délivré immédiatement un titre de prime et se serait contenté de recevoir les indications supplémentaires exigées en République fédérale avant le versement de la prime, l'obligation de regrouper l'ensemble de ces indications sur la demande ne se serait pas traduite, pour les commerçants allemands, par un handicap important.

3. Quant à la validité de l'article 2, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement n° 833/68 (troisième question)

L'entreprise Westzucker constate que le règlement n° 1009/67 n'autoriserait pas les États membres, directement ou indirectement, à prendre des mesures complémentaires ou des dispositions d'application. Au contraire, par l'article 9, paragraphe 7, le Conseil se serait réservé le droit d'arrêter les règles générales applicables à la dénaturation ; il n'aurait, par l'article 9, paragraphe 8, autorisé la Commission à arrêter que les conditions d'octroi et le montant des primes. Il n'aurait pas habilité la Commission à transférer aux États membres, totalement ou en partie, l'autorisation qu'il lui avait donnée. La Commission, à l'article 2, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement n° 833/68, aurait cependant autorisé les États membres à exiger des indications supplémentaires lors de la présentation de la demande en délivrance d'un titre de prime de dénaturation.

L'article 4 de ce règlement conférerait au titre de prime de dénaturation un effet créateur de droit, puisqu'il fonderait le droit au paiement de cette prime. Les dispositions relatives au contenu obligatoire de la demande régiraient donc également les conditions de fond dont dépend la délivrance du titre. Il s'ensuivrait que la Commission a autorisé les États membres à imposer des conditions de fond supplémentaires pour la délivrance des titres de prime de dénaturation ; or, cette délivrance ne saurait être soumise à des conditions qui ne seraient pas uniformes dans l'ensemble de la Communauté. Dans ses arrêts du 1^{er} février 1972 (affaires 49-71 et 50-71 : Hagen OHG et Wünsche OHG contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil, 1972, p. 23 et 53), la Cour de justice aurait jugé que les conditions d'intervention doivent être uniformisées, qu'il s'agisse des conditions décidées par les autorités communautaires ou des conditions complémentaires que, dans certains cas, les organismes d'intervention de chaque État membre

sont autorisés à arrêter.

Or, la Commission aurait toléré que le gouvernement allemand exige, comme condition supplémentaire pour l'octroi d'un titre de prime, l'indication de l'entreprise de dénaturation et de la sucrerie opérant les fournitures ; de ce fait, il n'aurait pas été possible, en République fédérale, d'obtenir des titres servant de réserve ou de provision. Ainsi, en transférant aux États membres, ne fût-ce que partiellement, les pouvoirs qui lui avaient été conférés pour réglementer les conditions de délivrance d'un titre de dénaturation, la Commission aurait violé le principe d'égalité.

La Commission est d'avis qu'une disposition habilitant les États membres à exiger, dans la demande de prime, des indications complémentaires aux renseignements minima prescrits par les règlements communautaires découlerait d'une nécessité inhérente à la structure de la Communauté.

Faute d'une infrastructure administrative propre aux institutions communautaires, l'exécution administrative des diverses tâches qu'implique l'organisation des marchés incomberait aux organismes compétents des États membres. Ceux-ci, sur le plan de l'organisation et de la procédure, auraient besoin d'une liberté d'action plus ou moins étendue suivant la nature de la tâche et adaptée aux particularités de leur droit national.

La prééminence du droit communautaire exigerait que les indications supplémentaires que peut demander un État membre soient compatibles avec la réglementation communautaire en cause. Cependant, l'incompatibilité avec la réglementation communautaire d'une disposition nationale complémentaire ne permettrait en aucun cas de conclure à la nullité de la règle communautaire d'habilitation. La validité du droit national dérivé devrait être appréciée par référence au droit communautaire, et non l'inverse. Cela vaudrait en particulier pour l'article 2 du règlement n° 833/68, qui ne ferait qu'habiliter, en termes généraux, les États membres à arrêter des dispositions complémentaires.

Motifs

- 1 Attendu que, par ordonnance du 21 juillet 1972, parvenue au greffe de la Cour le 4 août 1972, le Verwaltungsgerichtshof (cour administrative) du Land de Hesse a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions relatives à la validité de certaines dispositions des règlements de la Commission n° 833/68, du 28 juin 1968, établissant les modalités d'application concernant la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale (JO n° L 151, p. 29) et n° 354/69, du 26 février 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre (JO n° L 49, p. 14);

Sur la première question

- 2 Attendu que, par la première question, il est demandé à la Cour de se prononcer sur la validité de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 354/69, qui a fixé à 0 unité de compte par 100 kg la prime de dénaturation pour le sucre blanc;

qu'à cet égard, la cour administrative demande si la Commission avait compétence pour prendre une mesure dont l'effet est de suspendre le versement de la prime, ou si une telle mesure n'aurait pu être prise que par le Conseil;

que, pour le surplus, il est demandé si la légalité de cette mesure dépendait de l'existence d'excédents de sucre à l'intérieur de la Communauté et, dans l'affirmative, si de tels excédents existaient à l'époque considérée;

- 3 que, pour sa part, la requérante au principal reproche à la Commission d'avoir outrepassé ses pouvoirs en suspendant le versement de la prime, de ne pas avoir respecté la priorité qui reviendrait au versement des primes de dénaturation par rapport aux restitutions à l'exportation, de s'être inspirée d'une appréciation inexacte de la situation du marché et, enfin, d'avoir marqué une complaisance abusive à l'égard de certains intérêts nationaux, au détriment de l'industrie procédant à la dénaturation du sucre;

Quant à la compétence de la Commission

- 4 Attendu que les principes de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ont été fixés par le règlement du Conseil n° 1009/67 du 18 décembre 1967 (JO n° 308, p. 1), qui prévoit un ensemble de mesures destinées à stabiliser le marché en cause et à garantir le maintien des prix fixés par le Conseil;

que ces mesures comprennent l'obligation d'achat par les organismes d'intervention, l'application de prélèvements à l'importation et le versement de restitutions à l'exportation vers les pays tiers, des actions de stockage, ainsi que l'octroi de primes de dénaturation ;

que l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 dispose à cet égard que « les organismes d'intervention peuvent octroyer des primes de dénaturation pour le sucre rendu impropre à l'alimentation humaine » ;

qu'aux termes du paragraphe 7 du même article, le Conseil s'est réservé le pouvoir de déterminer ultérieurement « les règles générales pour l'application des paragraphes précédents », y compris le régime des primes de dénaturation ;

qu'aux termes du paragraphe 8, sont arrêtées conformément à l'article 40, c'est-à-dire par la Commission selon la procédure dite du comité de gestion, « les modalités d'application du présent article et notamment... les conditions d'octroi des primes de dénaturation et leur montant » ;

- 5 que les règles générales relatives à la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale ont été fixées, sur base de l'article 9, paragraphe 7, par le règlement n° 768/68 du Conseil, du 18 juin 1968 (JO n° L 143, p. 12) ;

qu'à son tour, la Commission a, par le règlement n° 833/68, pris en vertu de l'article 9, paragraphe 8, du règlement de base et compte tenu des dispositions arrêtées par le Conseil dans le règlement d'application n° 768/68, fixé le détail des modalités concernant la dénaturation du sucre ;

qu'en exécution de ces dispositions, la Commission a d'abord fixé, par le règlement n° 840/68 du 28 juin 1968 (JO n° L 151, p. 50), la prime de dénaturation à 14,03 unités de compte par 100 kg de sucre blanc ;

que, par le règlement litigieux, n° 354/69, après avoir constaté dans le préambule « que la situation dans le secteur du sucre est actuellement caractérisée par un assainissement », la Commission a ramené la prime à 0 unité de compte, c'est-à-dire suspendu, en pratique, son versement ;

- 6 attendu que l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 a donné expressément un caractère facultatif à l'octroi des primes de dénaturation, en contraste avec le caractère obligatoire et permanent d'autres interventions prévues par le même règlement ;

qu'il n'existe donc aucune obligation, en vertu du règlement, de maintenir en permanence le régime des primes de dénaturation, avec la conséquence que ces primes peuvent, selon l'évolution de la production et les fluctuations du marché, être réduites ou même entièrement suspendues ;

que, dès lors, la seule question laissée ouverte à cet égard par le règlement de base consiste à savoir quelle est l'autorité habilitée à prendre de telles dispositions ;

- 7 que cette faculté, attribuée par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 aux « organismes d'intervention » ne peut être exercée que dans le cadre des conditions à déterminer conformément aux paragraphes 7 et 8 du même article, c'est-à-dire en conformité, d'une part, des règles générales fixées par le Conseil et, d'autre part, des modalités d'application fixées par la Commission selon la procédure du comité de gestion ;

que, les règles générales annoncées par le paragraphe 7 de l'article 9 ayant été fixées par le règlement n° 768/68, il en résulte que, selon l'intention du Conseil, la détermination de toutes autres modalités d'application était renvoyée à la Commission ;

que cette interprétation est conforme tant à l'esprit de l'article 155 du traité CEE, qui dispose que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit », qu'au libellé de l'article 9, paragraphe 8, du règlement n° 1009/67, dont la rédaction montre, par l'emploi du terme « notamment », que la notion des « modalités d'application » doit recevoir une interprétation large ;

que la Commission était donc habilitée, en vertu du paragraphe 8 de l'article 9 du règlement n° 1009/67, à exercer les pouvoirs nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement du régime des primes de dénaturation, dans toute la mesure où le Conseil n'en avait pas disposé lui-même dans le règlement d'application n° 768/68 ;

- 8 qu'il en résulte que, sous réserve des règles générales fixées par le Conseil, la Commission a le droit de décider à la fois de l'octroi et du montant des primes de dénaturation et que, partant, elle dispose aussi du pouvoir de décider de leur suspension ;

qu'à cet effet, il lui appartenait encore de déterminer le procédé technique approprié et qu'on ne saurait critiquer la mesure prise du fait que la Commission, plutôt que de prononcer la suspension de la prime, a choisi de la fixer à un montant nul, selon une méthode courante en droit fiscal, reprise par le droit communautaire ;

Quant à l'état du marché et au choix des moyens d'intervention

- 9 Attendu que la requérante au principal fait valoir que la Commission aurait dû respecter la priorité qui, à son avis, existerait en faveur des primes de dénaturation par rapport aux restitutions à l'exportation ;

que, loin de respecter cette hiérarchie des interventions, la Commission aurait continué à accorder des restitutions à l'exportation pendant la période où les primes de dénaturation se trouvaient suspendues ;

- 10 attendu que le règlement n° 1009/67 ne laisse reconnaître aucune intention du législateur communautaire d'établir une priorité quelconque entre les différentes formes d'intervention sur le marché du sucre ;

que la seule différence établie à cet égard par le règlement consiste en ce que certaines actions, et en particulier celles qui ont pour objet de régler les importations et les exportations, ont un caractère permanent ou à tout le moins régulier, alors que d'autres, et parmi elles la dénaturation, sont essentiellement facultatives ;

que le choix des interventions est, en effet, fonction à la fois des conjonctures variables du marché, des charges financières découlant de la mise en œuvre des mesures choisies et des difficultés que l'écoulement de sucre dénaturé peut créer sur le marché des produits fourragers ;

qu'on ne saurait donc admettre une priorité en faveur des actions de dénaturation par rapport aux autres moyens d'intervention prévus par le règlement n° 1009/67 ;

- 11 attendu que, selon l'avis de la requérante au principal, la Commission se serait fondée sur une appréciation erronée de la situation économique à l'époque considérée, en ce qui concerne tant la réalité des données du marché que les prévisions de l'évolution future, l'état du marché ayant été caractérisé par l'existence d'excédents qui auraient exigé le maintien des primes de dénaturation ;

que, dès lors, la constatation, par le préambule du règlement n° 354/69, « que la situation dans le secteur du sucre est actuellement caractérisée par un assainissement », ne correspondrait pas à la réalité des faits de l'époque ;

- 12 attendu que, selon l'alinéa 6, du préambule, du règlement n° 768/68 du Conseil, il convient de prendre en considération, pour la fixation de la prime de dénaturation, des « critères objectifs tenant compte de l'utilisation la plus rationnelle en fonction de la situation sur le marché du sucre et de la situation de concurrence du sucre avec d'autres aliments pour les animaux qu'il est susceptible de remplacer » ;

qu'à cet effet, l'article 2 du même règlement a fixé un certain nombre de critères que la Commission doit prendre en considération en vue de décider du versement de primes de dénaturation et d'en fixer le montant, à savoir le niveau du prix d'intervention, des montants forfaitaires pour frais techniques

de dénaturation et frais de transport, les prix de marché prévisibles pour les aliments pour animaux avec lesquels le sucre dénaturé doit entrer en concurrence, la relation entre la valeur nutritive du sucre et celle des fourrages affectés par cette concurrence, enfin, l'ensemble des excédents de sucre disponibles pour la dénaturation dans la Communauté ;

- 13 que, si certains de ces critères sont susceptibles d'être déterminés avec une précision relative, d'autres exigent des appréciations forfaitaires ou approximatives ;

que, pour le surplus, en dehors des critères qui se réfèrent à des données de fait, l'article 2 du règlement n° 768/68 implique la prise en considération d'estimations prévisionnelles ;

que tel est le cas, en particulier, de l'appréciation, selon l'article 2, alinéa e), « de l'ensemble des excédents de sucre disponibles pour la dénaturation dans la Communauté » ;

qu'en effet, cette donnée ne peut résulter que d'un rapprochement entre, d'une part, les indications statistiques sur les quantités de sucre produites et, d'autre part, l'appréciation des besoins prévisibles de la consommation, le solde des importations et exportations et, enfin, la nécessité de maintenir des stocks de soudure destinés à assurer à tout moment la sécurité des approvisionnements ;

qu'enfin, il appartient encore à la Commission de déterminer le moment de ses interventions et l'échelonnement de celles-ci dans le temps, compte tenu tant de l'évolution du marché et de ses tendances que des ajustements éventuellement nécessaires en raison du résultat des mesures appliquées ;

- 14 qu'ainsi, la Commission jouit d'une liberté d'appréciation importante, exclusive de tout automatisme, qui doit s'exercer à la lumière des objectifs de politique économique fixés par le règlement n° 1009/67 dans le cadre de la politique agricole commune ;

qu'en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, les juridictions ne sauraient substituer leurs appréciations en la matière à celles de l'autorité compétente, mais doivent se limiter à examiner si ces dernières seraient entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ;

- 15 que les allégations de la requérante au principal n'ont établi aucun indice d'une telle erreur ou d'un tel détournement de pouvoir ;

qu'en effet, la démonstration de la requérante au principal revient en substance à dire qu'à l'époque de la mesure litigieuse, le marché du sucre n'aurait

pas été assaini et qu'auraient subsisté, dans la Communauté, des excédents de sucre qui auraient imposé le maintien des primes de dénaturation ;

que, cependant, même si l'existence de tels excédents avait été prouvée, la liberté d'appréciation de la Commission en ce qui concerne les moyens à appliquer pour les éliminer et le moment le plus opportun d'une action éventuelle à cet effet serait encore restée entière ;

16 attendu, enfin, que la requérante au principal prétend que la disposition litigieuse serait viciée du fait qu'au cours des délibérations préparatoires du règlement n° 354/69, au sein du comité de gestion, la Commission aurait cédé à des pressions illégitimes de la part des gouvernements français et italien en vue de favoriser certains intérêts de ces États au détriment de l'industrie intéressée à la dénaturation du sucre ;

17 attendu que l'un des buts de la procédure du comité de gestion est de permettre à la Commission de préparer ses mesures d'intervention en contact étroit avec les autorités nationales chargées de la gestion des secteurs de marché concernés ;

qu'il est conforme à la notion même de Communauté que, dans le cadre des mécanismes de délibération collective créés en vue de la mise en œuvre de la politique agricole commune, les États membres fassent valoir leurs intérêts, alors qu'il appartient à la Commission d'arbitrer, par les mesures qu'elle prend, les éventuels conflits d'intérêt dans la perspective de l'intérêt général ;

que les considérations tirées, d'une part, de certaines obligations d'exportation incombant aux autorités italiennes et, d'autre part, de certains intérêts commerciaux des Antilles françaises — à supposer qu'elles correspondent à la réalité — sont de celles dont la Commission a pu légitimement tenir compte ;

que la validité du règlement n° 354/69 ne saurait donc s'en trouver affectée ;

Sur la deuxième question

18 Attendu que, par la deuxième question, il est demandé si l'article 2 du règlement n° 354/69, qui fixe l'entrée en vigueur à une date qui coïncide avec celle de la publication au *Journal officiel* des Communautés, est valide ;

qu'il est demandé, en outre, si cette disposition pourrait être considérée comme non valide parce qu'elle n'aurait pas été spécialement motivée et si la Commission aurait été éventuellement obligée d'insérer dans le règlement des dispositions transitoires en faveur de contrats d'achat conclus avant la publication du règlement ;

- 19 attendu qu'aux termes de l'article 191 du traité CEE, les règlements entrent en vigueur « à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication » ;

que, par cette disposition, le traité a réservé aux institutions compétentes le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des actes réglementaires selon les circonstances ;

qu'en l'occurrence, la mise en vigueur immédiate du règlement n° 354/69 se justifie de manière évidente par la nécessité d'empêcher le dépôt, pendant le délai qui autrement se serait écoulé entre la publication de la mesure prise et sa mise en application, de demandes de titres de dénaturation qui, à cause notamment de leur longue durée, auraient pu compromettre l'effet de la mesure de politique économique prise par la Commission ;

que cette clause n'avait pas à être spécialement motivée, étant donné qu'elle traduit un impératif d'efficacité inhérent à la nature même de la mesure instituée par le règlement ;

- 20 que, de même, la Commission n'avait aucune obligation de prévoir des dispositions transitoires ;

qu'en effet, les titres de dénaturation, délivrés sur simple demande des intéressés, ont une durée de validité telle qu'il est possible aux bénéficiaires de les faire établir au moment de conclure leurs contrats d'achat et d'obtenir ainsi la garantie de ce que, pendant la période de validité du certificat, ces contrats puissent être exécutés compte tenu du montant de la prime fixé dans le titre ;

que, dans ces conditions, à supposer que les intéressés aient agi avec la diligence voulue au moment de passer leurs contrats, la mise en vigueur du règlement avec effet immédiat n'a pu léser des intérêts légitimes ;

qu'il convient d'ailleurs de faire remarquer que l'objectif de l'organisation de marché introduite par le règlement n° 1009/67 n'est pas de conférer aux entreprises intéressées une garantie de pouvoir procéder à la dénaturation dans les conditions financières les plus avantageuses, mais bien d'assurer le fonctionnement normal du marché du sucre sur base de la politique de prix définie par le Conseil ;

Sur la troisième question

- 21 Attendu qu'il est demandé, enfin, si l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 833/68 de la Commission est valide en ce qu'il permet aux États membres d'exiger des indications supplémentaires dans les

demandes d'octroi de prime de dénaturation, outre celles qui sont précisées par la première phrase de cette disposition ;

22 que la requérante au principal prétend que, par l'usage fait de cette autorisation, les autorités allemandes auraient créé une discrimination à charge de leurs propres ressortissants en rendant plus difficile la conclusion de contrats pouvant donner lieu au bénéfice de la prime de dénaturation ;

23 attendu que l'article 2 du règlement n° 833/68, après avoir précisé les indications que doit obligatoirement contenir toute demande d'octroi de prime de dénaturation — à savoir, le nom et l'adresse du demandeur, la nature et la quantité de sucre à dénaturer et l'État membre où la dénaturation aura lieu — indique que « les États membres peuvent exiger des indications supplémentaires » ;

que l'administration allemande a fait usage de cette faculté en exigeant des indications supplémentaires concernant le fournisseur du sucre et l'entreprise chargée de procéder à la dénaturation ;

24 attendu que la disposition critiquée ne permet pas aux autorités nationales d'ajouter de nouvelles conditions à celles qui sont fixées par les règlements en cause, mais autorise simplement les États membres à demander, aux bénéficiaires, des indications plus complètes que celles, excessivement sommaires, qui sont exigées par le règlement ;

qu'ainsi comprise, cette disposition, destinée à permettre une adaptation des formalités administratives aux besoins nationaux et donc de faciliter le contrôle des opérations, n'est pas de nature à conduire à des différences de traitement dans l'application des règlements en cause ;

25 qu'on ne saurait donc mettre en doute la validité de cette disposition habilitante ;

Quant aux dépens

26 Attendu que 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 ;

que, la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Verwaltungsgerichtshof du Land de Hesse, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
 le juge rapporteur entendu en son rapport ;
 la requérante au principal et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;
 l'avocat général entendu en ses conclusions ;
 vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 40, 43, 155, 177 et 191 ;
 vu le règlement du Conseil n° 1009/67, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, le règlement du Conseil n° 768/68, du 18 juin 1968, établissant les règles générales relatives à la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale, le règlement de la Commission n° 833/68, du 28 juin 1968, établissant des modalités d'application concernant la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale, le règlement de la Commission n° 840/68, du 28 juin 1968, fixant les primes de dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale, ainsi que le règlement de la Commission n° 354/69, du 26 février 1969, modifiant les primes de dénaturation du sucre fixées par le règlement n° 840/68 ;
 vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20 ;
 vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgerichtshof du Land de Hesse par ordonnance du 21 juillet 1972, dit pour droit :

L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1, paragraphe 1, et de l'article 2 du règlement n° 354/69 de la Commission, du 26 février 1969, ni de l'article 2, paragraphe 2, phrase 2, du règlement n° 833/68 de la Commission, du 28 juin 1968.

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
		O'Dalaigh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 mars 1973.

Le greffier
 A. Van Houtte

Le président
 R. Lecourt