RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 270/87 *

I — La réglementation pertinente

1. Le 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), tel que modifié par le règlement n° 465/75 du Conseil, du 27 février 1975 (JO L 52, p. 8), prévoit en son article 10, paragraphe 1, que des aides sont accordées, entre autres, au lait écrémé et au babeurre produits dans la Communauté et utilisés pour l'alimentation des animaux, si ces produits répondent à certaines conditions.

2. Sur la base de l'article 10, paragraphe 2, de ce règlement, le Conseil a arrêté le règlement n° 986/68, du 15 juillet 1968 (JO L 169, p. 4), dont l'article 1^{er}, tel que modifié par les règlements nos 472/75, du 27 février 1975 (JO L 52, p. 22), et 876/77, du 26 avril 1977 (JO L 106, p. 24), est formulé comme suit:

« Au sens du présent règlement, on entend par:

a) lait:

le produit de la traite d'une ou de plusieurs vaches, auquel rien n'a été ajouté et qui n'a tout au plus subi qu'un écrémage partiel;

b) babeurre:

le dérivé provenant de la transformation du lait ou de la crème en beurre, même acide ou acidifié;

c) lait écrémé:

le lait et le babeurre contenant au maximum 1 % de matières grasses;

... »

3. Sur la base de l'habilitation de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, ci-dessus, la Commission a arrêté le règlement n° 1105/68, du 27 juillet 1968 (JO L 184, p. 24), dont l'article 1^{er}, paragraphe 2, prévoit que les « aides ne sont accordées que pour les quantités de lait écrémé incorporées dans le lait pour animaux ».

4. Les paragraphes 4 à 6 de la disposition ci-dessus, telle que modifiée par les règlements nos 2114/75, du 11 août 1975 (JO L 215, p. 12), et 1645/78, du 13 juillet 1978 (JO L 191, p. 23), de la Commission, ont la formulation suivante:

« 4) Le lait écrémé et le babeurre, tels qu'ils résultent de la transformation du lait en crème ou en beurre, en tant que constituants destinés à être incorporés dans le

* Langue de procédure: le néerlandais.

lait pour animaux et à bénéficier de l'aide, ne peuvent faire l'objet d'une dilution anormale par rapport aux technologies de production utilisées notamment avec de l'eau et/ou du sérum.

5) L'octroi des aides est subordonné à la condition que:

a) ...

b) en ce qui concerne le babeurre, sa teneur en extrait sec dégraissé soit égale ou supérieure à 8 %.

6) Toutefois, les valeurs minimales visées au paragraphe 5, sous a) et b), ne s'appliquent pas dans les cas suivants:

a) ...

b) ...

c) en ce qui concerne le babeurre, si, pour des raisons technologiques justifiées, la teneur en extrait sec est égale ou supérieure à 4 % et inférieure à la teneur en extrait sec dégraissé minimale requise. Dans ce cas, l'aide qui peut être accordée est réduite, par rapport à l'aide accordée au babeurre, proportionnellement à la diminution de la teneur en extrait sec. »

5. Selon l'ordonnance de renvoi, l'article 1^{er} de la « Zuivelverordening » néerlandaise de 1968 (règlement relatif aux produits laitiers qui a pour objet, ainsi qu'il ressort de son

préambule, la transposition dans la législation néerlandaise des règlements n^{os} 986/68 et 1105/68, précités) répète l'article 1^{er} du règlement n^o 986/68, susmentionné.

II — Les faits de la procédure au principal et la question préjudicielle

1. Au titre de la réglementation communautaire exposée ci-dessus, la requérante au principal, entreprise de laiterie, a sollicité le versement des aides y prévues pour certaines quantités de babeurre produites par elle et destinées à l'alimentation des animaux.

2. Par deux décisions du 24 septembre et du 24 octobre 1985, la partie défenderesse au principal, organisme néerlandais compétent en matière d'octroi des aides en question, a refusé l'octroi des aides sollicitées respectivement pour la période du 30 juin au 13 juillet 1985 pour une quantité de 70 840 kg de babeurre et, pour la période du 28 juillet au 10 août 1985, pour une quantité de 79 900 kg de babeurre. Par des actes supplémentaires, la motivation de ces décisions a retenu, finalement, le fait qu'un « produit concentré dérivé du lait » a été ajouté au babeurre.

3. Par une troisième décision du 25 octobre 1985 ayant la même motivation, la partie défenderesse au principal a réclamé le remboursement d'une aide déjà octroyée à l'entreprise concernée, pour la période allant du 16 au 29 juin 1985, pour une quantité de 88 320 kg de babeurre.

4. Les réclamations contre ces décisions étant restées sans résultat, la demanderesse au principal a formé des recours devant le

College van Beroep voor het Bedrijfsleven de La Haye.

5. Devant la juridiction nationale, la demanderesse au principal a fait valoir que le babeurre doit contenir, en principe, 8 % de matières sèches pour pouvoir bénéficier des aides en question. A cette fin, l'entreprise concernée applique le procédé suivant: «Après la fabrication du beurre, la lavure qui reste dans le babeurre est extraite du babeurre doux résiduel. Le babeurre doux concentré ainsi obtenu est ensuite mélangé à nouveau au babeurre aigre résiduel qui résulte de la fabrication du beurre. Le babeurre aigre lui-même ne se prête pas à la concentration.» Ce procédé n'a pas été contesté. La demanderesse au principal a soutenu que ledit procédé ne comporte aucune addition non autorisée, même si une partie de la quantité concernée de babeurre est extraite de celui-ci pour y être ensuite réincorporée sous forme concentrée.

6. Le College van Beroep est arrivé à la conclusion que des dispositions de l'article 1^{er} de la Zuivelverordening, précitée, il découle qu'aucune aide n'est accordée pour le babeurre obtenu par la transformation de lait lorsque, à ce babeurre a été ajouté quelque chose.

7. Étant donné que cette réglementation a pour objet la mise en œuvre dans la législation néerlandaise de dispositions communautaires et qu'elle a la même formulation que celles-ci, il a sursis à statuer et il a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Les dispositions combinées du règlement n° 986/68 du Conseil, et plus particulièrement l'expression 'auquel rien n'a été ajouté' qui figure à l'article 1^{er}, sous a), de ce règle-

ment, et du règlement n° 1105/68 de la Commission doivent-elles être interprétées en ce sens que l'application d'un procédé par lequel, après la fabrication du beurre, la lavure utilisée en cours de fabrication et demeurée dans le babeurre est extraite du babeurre doux résiduel séparé à cet effet, afin d'atteindre la teneur en matières sèches requise, et par lequel le babeurre doux ainsi concentré est ensuite réincorporé au babeurre aigre résiduel obtenu lors de la fabrication du beurre constitue une addition faisant obstacle à l'octroi de l'aide au sens de l'article 1^{er} du règlement n° 986/68? »

8. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 9 septembre 1987.

III — Procédure écrite

1. 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 16 décembre 1987 par la Coöperatieve Melkverwerkingsvereniging DOC wa, partie demanderesse au principal, représentée par M^e O. C. A. Millaard, avocat à Zwolle, et le 17 décembre 1987 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a, toutefois, invité la Commission à répondre par écrit à deux questions.

3. Par décision de la Cour du 27 octobre 1988, l'affaire a été attribuée à la quatrième chambre.

Observations des parties

4. La demanderesse au principal observe d'abord que l'article 1^{er} du règlement n° 986/68, précité, prévoit que rien ne peut être ajouté au lait, alors que cette condition n'est pas expressément formulée pour le babeurre. En tout état de cause, rien ne serait ajouté au lait utilisé par son entreprise.

5. La demanderesse au principal expose comme suit le procédé en cause utilisé par elle: « Le lait reçu est, d'abord, transformé en crème. La crème est, ensuite, acidifiée, puis barattée. Lors du barattage, on obtient, d'une part, du beurre et, d'autre part, du babeurre. Le beurre et le babeurre sont alors séparés. Ce babeurre contient 8 % de matières sèches et 92 % d'eau. »

6. « Le beurre est ensuite lavé à l'eau. Le mélange de babeurre et d'eau qui en résulte contient environ 4 % de matières sèches et 96 % d'eau. L'eau excédentaire est ensuite extraite du mélange en question de sorte que la teneur en matières sèches remonte à 8 %. Ce babeurre qui a la même composition que le babeurre obtenu initialement lui est alors ajouté. »

7. La raison de cette méthode de travail serait que le client obtiendrait du babeurre ne contenant pas d'eau excédentaire.

8. Le procédé décrit ci-dessus ne serait nullement interdit par la définition du babeurre contenue à l'article 1^{er} du règlement n° 986/68, susmentionné. Le beurre serait lavé à l'eau, l'eau excédentaire étant ensuite extraite, uniquement pour des raisons techniques. Il aurait été question

d'addition seulement dans l'hypothèse où une matière supplémentaire avait été ajoutée, tandis qu'en l'espèce aucune matière ne serait ajoutée au babeurre finalement obtenu. Il ne serait donc pas question d'addition.

9. La demanderesse au principal propose en conséquence de répondre par la négative à la question déferée par la juridiction de renvoi.

10. La *Commission* considère que la condition figurant dans la définition du produit « lait » contenue dans l'article 1^{er} du règlement n° 986/68, susmentionné, selon laquelle il doit s'agir d'un produit « auquel rien n'a été ajouté », s'applique, comme la juridiction de renvoi le fait observer, également à la définition du lait écrémé et du babeurre, qui constituent justement les produits dérivés du lait pour lesquels une aide est prévue, le lait lui-même ne faisant l'objet d'aucune aide.

11. Cette condition ne serait pas pour autant la seule requise pour l'octroi de l'aide en question.

12. En effet, selon la définition contenue dans la disposition ci-dessus, le babeurre ne pourrait être que le « dérivé provenant de la transformation du lait ou de la crème en beurre, même acide ou acidifié ». Cette définition exclurait de la notion de babeurre tout produit provenant d'une autre transformation du babeurre ainsi obtenu; elle exclurait notamment l'application du procédé utilisé par la requérante au principal, qui viserait à augmenter, par concentration du babeurre, la teneur de ce produit en matières sèches.

13. Il ne s'agirait donc pas uniquement de savoir si ce résultat est obtenu en séparant d'abord le babeurre résiduel et en le concentrant et en le remélangeant ensuite au babeurre aigre résiduel, étant donné qu'une concentration directe du babeurre constituerait également une transformation; le babeurre ainsi transformé ne saurait donc justifier une aide.

14. Cette conclusion serait confirmée par les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 4 à 6, du règlement n° 1105/68, précitées, selon lesquelles, la teneur en eau et en extrait sec résultant de l'application de la technologie de production utilisée ne pourrait être modifiée par d'autres transformations, qui ne seraient d'ailleurs pas nécessaires, puisque même pour une teneur inférieure à 8 % mais atteignant 4 % une aide réduite est accordée.

15. L'interdiction de toute transformation supplémentaire du babeurre serait également justifiée eu égard aux techniques de contrôle utilisées, ce qui confirmerait les difficultés de constatation des faits dans l'affaire au principal.

16. La Commission estime donc que le babeurre obtenu suivant le procédé utilisé par la requérante au principal ne remplirait pas les conditions requises pour l'octroi de l'aide en question. Elle propose, en conséquence, de donner la réponse suivante à la question posée:

« Le babeurre ne remplit pas les conditions requises aux fins de l'octroi de l'aide prévue, conformément aux dispositions combinées de l'article 1^{er}, sous b), du règlement n° 986/68 et du règlement n° 1105/68, s'il

a subi un traitement supplémentaire visant à lui faire atteindre la teneur requise en extrait sec dégraissé, tel qu'un procédé suivant lequel, pour atteindre la teneur exigée en extrait sec dégraissé, la lavure demeurée dans le babeurre après la fabrication du beurre est extraite du babeurre doux résiduel et le babeurre doux concentré ainsi obtenu est ensuite réincorporé au babeurre aigre résiduel résultant de la fabrication du beurre. »

17. La Commission a été invitée par la Cour à prendre position par écrit sur les questions suivantes:

« 1) Quelle est la finalité des dispositions spécifiques en cause dans le cadre du système des aides accordées pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux?

2) Est-ce que, selon les renseignements à la disposition de la Commission, le procédé utilisé par la requérante au principal est couramment utilisé par les laiteries de la Communauté? »

18. La Commission a donné la réponse suivante à la première question posée par la Cour:

« 1. Le système d'aide pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux, qui s'applique également au babeurre et au babeurre en poudre, a été institué dès 1968 et est régi par l'article 10 du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil (JO L 148 du 28.6.1968, p. 13), qui constitue le règlement de base pour le secteur du lait et des produits laitiers. »

Ainsi qu'il ressort notamment du cinquième considérant du règlement de base, ce système d'aide s'ajoute aux mesures d'intervention prévues en faveur du beurre et de la crème fraîche. Il vise en effet à soutenir la valorisation des protéines de lait obtenues comme sous-produits lors de la fabrication du beurre et de la crème fraîche. C'est la raison pour laquelle il s'applique au lait écrémé et au babeurre soit liquide, soit en poudre, mais non, par exemple, au lactosérum et au lactosérum en poudre. Le lactosérum est, en effet, un sous-produit obtenu lors de la fabrication du fromage, produit final de haute valeur pour lequel le législateur communautaire n'a pas jugé nécessaire de prévoir des mesures d'intervention.

Compte tenu de la finalité de ce système d'aide, il est donc d'une importance capitale que l'aide soit accordée uniquement aux sous-produits du beurre et de la crème et que toute possibilité de substitution par d'autres produits soit évitée. Le danger de substitution n'est nullement illusoire, surtout en ce qui concerne le lactosérum et le lactosérum en poudre. Le coût du lactosérum en poudre ne représente qu'une fraction du prix du lait écrémé en poudre et du babeurre en poudre: le rapport est de l'ordre de un à quatre. Le lactosérum a en effet une valeur moindre et contient une proportion moins grande de protéines de lait — soustraites lors de la fabrication du fromage — et une proportion plus grande d'autres éléments (tels que lactose et minéraux).

2. Dans les dispositions générales relatives à l'octroi de cette aide, arrêtées par le règlement (CEE) n° 986/68 du Conseil, le produit qui nous intéresse, en l'occurrence, le babeurre, est défini comme suit le « dérivé provenant de la transformation du lait ou de la crème en beurre, même acide ou

acidifié ». Ainsi qu'il est dit dans les observations écrites présentées par la Commission (voir point 2.2), il faut en outre, comme c'est le cas du lait et des autres produits dérivés du lait, que rien n'ait été ajouté au babeurre, ni au stade final ni aux stades de transformation précédents.

La définition du babeurre par le Conseil est donc basée non pas sur la composition du produit, mais sur la façon dont il est obtenu, à savoir lors de la transformation du lait ou de la crème en beurre. La circonstance que le Conseil se base non pas sur la composition, mais sur le mode de préparation du babeurre s'explique par le fait que la composition ne constitue pas une garantie suffisante pour affirmer que le produit a été effectivement obtenu lors de la préparation du beurre et non pas en tout ou en partie d'une autre manière, par exemple à partir de lactosérum ou par l'addition de lactosérum en poudre.

L'historique du litige, et notamment le fait que l'on avait initialement conclu à la présence de lactosérum ajouté, concentré ou non, conclusion qui a été relativée ultérieurement par l'emploi de la formule: addition d'un produit laitier concentré, montre qu'il est souvent difficile de constater la présence ou l'absence de lactosérum en poudre ajouté. Aussi bien la constatation initiale que la constatation relativée par la suite étaient d'ailleurs manifestement basées non pas sur une analyse du produit, mais plutôt sur des observations concernant le procédé de fabrication utilisé.

3. C'est en parfaite concordance avec ce qui précède que, dans ses dispositions d'application arrêtées par le règlement n° 1105/68, la Commission n'a prescrit, pour le babeurre, qu'une teneur minimale en extrait

sec dégraissé, sans préciser la composition de cet extrait sec, et, notamment, sans indiquer la quantité de protéines de lait qu'il doit contenir. La Commission maintient donc, elle aussi, la condition essentielle, à savoir que le babeurre doit avoir été obtenu lors de la fabrication du beurre.

Cela est confirmé également par la disposition de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement susvisé, selon laquelle le « lait écrémé et le babeurre *tels qu'ils résultent de la transformation du lait en crème ou en beurre* ... ne peuvent faire l'objet d'une dilution anormale par rapport aux technologies de production utilisées, notamment avec de l'eau et/ou du sérum » (soulignement ajouté).

Enfin, les dispositions du paragraphe 6 de l'article 1^{er} susmentionné confirment que, pour bénéficier de l'octroi des aides, le babeurre doit ne pas avoir été dilué, ni concentré, ni transformé d'une autre manière, mais se trouver dans l'état dans lequel il a été obtenu comme sous-produit du procédé utilisé pour la fabrication du beurre. Ces dispositions stipulent, en effet, que, dans les régions où la teneur minimale moyenne en extrait sec est supérieure à la limite prescrite de 8 %, cette valeur plus élevée doit être utilisée comme valeur limite soit pour l'année entière, soit pour la période pendant laquelle cet écart se présente.

Il est prévu, par ailleurs, que le babeurre d'une teneur en extrait sec dégraissé inférieure à 8 %, mais cependant au moins égale à 4 %, n'est pas totalement exclu du système d'aide, mais peut recevoir une aide proportionnellement réduite. Cette dernière disposition confirme, indirectement, mais incontestablement, que le babeurre dont la teneur en extrait sec a été artificiellement

majorée (par évaporation, addition d'extrait sec ou autrement) ne peut bénéficier du système d'aide.

4. La raison de cette réglementation qui réserve le régime d'aide au seul babeurre non transformé est que toute transformation du babeurre implique le danger que la composition en soit artificiellement modifiée, sans que cette modification puisse toujours être décelée par un examen du babeurre en question. »

19. La Commission a répondu comme suit à la deuxième question:

« 1. La Commission ne connaît pas exactement le procédé utilisé par la requérante au principal pour la fabrication du beurre.

Lors de la fabrication du beurre, un ferment est ajouté pour arriver à un faible pH et obtenir ainsi suffisamment d'acide butyrique pour assurer la conservation du beurre. A l'époque de l'instauration du régime d'aide, en 1968, le procédé généralement utilisé dans la Communauté était celui qui est représenté schématiquement dans l'annexe I. Selon ce procédé, le ferment est ajouté avant le barattage. La conséquence en est que seul du babeurre aigre est obtenu.

Bien que ce procédé soit encore très répandu dans la Communauté, on utilise ces derniers temps, notamment aux Pays-Bas, un procédé selon lequel le ferment n'est ajouté qu'à un stade ultérieur, à savoir après le lavage des grains de beurre. Avec ce procédé, du babeurre doux est libéré lors du barattage, alors que le babeurre obtenu au dernier stade de la fabrication du beurre, à savoir lors du pétrissage des grains de beurre, est aigre (voir annexe II).

2. Selon le résumé fait par le juge a quo des arguments avancés par la partie requérante, celle-ci applique un procédé avec lequel on obtient aussi bien du babeurre doux que du babeurre aigre, c'est-à-dire le procédé dit néerlandais.

La quantité totale de babeurre que la partie requérante obtient en utilisant ce procédé ne contient apparemment pas assez d'extrait sec dégraissé (moins de 8 %) pour pouvoir bénéficier de l'aide totale. C'est pourquoi elle procède, selon ses affirmations, à l'évaporation du babeurre, ou plus exactement du babeurre doux, puisque le babeurre aigre ne se prête pas à l'évaporation. Ensuite, le babeurre doux évaporé, d'une teneur en extrait sec supérieur à 8 %, est ajouté au babeurre aigre, d'une teneur en extrait sec inférieure à 8 %, de sorte que le mélange atteint exactement 8 %.

3. Or, dans sa requête adressée à la Cour, la partie requérante affirme que la crème est d'abord acidifiée et ensuite barattée. Selon ce procédé, on obtiendrait donc uniquement du babeurre aigre. La partie requérante affirme, d'autre part, que le babeurre libéré lors du barattage contient 8 % d'extrait sec. Ce babeurre peut donc bénéficier directement de l'aide totale. D'après la partie requérante, un mélange de babeurre et d'eau contenant environ 4 % d'extrait sec est obtenu lors du lavage. Ce sous-produit pourrait donc encore tout juste bénéficier de l'aide réduite prévue pour le babeurre d'une

teneur en extrait sec comprise entre 4 et 8 %.

Cependant, la partie requérante soumet ce mélange à une nouvelle opération, qui lui fait atteindre une teneur en extrait sec de 8 % et lui permet donc de bénéficier de l'aide totale.

On ne voit pas bien quel traitement est appliqué en l'occurrence, étant donné que la partie requérante affirme que le babeurre aigre ne se prête pas à l'évaporation. On ne peut pas a priori exclure la possibilité que l'opération consiste en réalité dans une addition d'extrait sec, par exemple sous la forme de lactosérum en poudre.

4. Pour le présent litige, il est finalement sans intérêt de savoir lequel des deux procédés la partie requérante a utilisé pour la fabrication du beurre, puisqu'il est incontesté qu'elle a soumis le babeurre obtenu, ou au moins une partie de celui-ci, à une nouvelle opération (évaporation, addition d'extrait sec ou, peut-être, les deux à la fois) afin d'en augmenter la teneur en extrait sec dégraissé. Pour les raisons mentionnées plus haut, de telles opérations ne sont pas autorisées dans le cadre du système d'aide considéré.»

C. N. Kakouris
Juge rapporteur