CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 7 novembre 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement néerlandais cherche à obtenir l'annulation de la décision 88/630/CEE de la Commission, du 29 novembre 1988, relative à l'apurement des comptes FEOGA pour 1986 (JO L 353, p. 30), dans la mesure où elle refuse d'imputer au FEOGA une somme de 1 624 796 HFL en alléguant une infraction des autorités néerlandaises aux règles communautaires concernant les contrôles de qualité sur le beurre d'intervention.

2. Le litige est simple et concerne l'interprétation des règles communautaires pertinentes. Ces règles sont inscrites dans le règlement (CEE) n° 685/69 de la Commission, du 14 avril 1969, relatif aux modalités d'application des interventions sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO L 90, p. 12), tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 1829/80, du 11 juillet 1980 (JO L 178, p. 22), et par le règlement (CEE) n° 1836/86 de la Commission, du 12 juin 1986 (JO L 158, p. 57).

3. Aux termes du règlement n° 685/69, les organismes d'intervention doivent n'acheter le beurre que s'il satisfait à certaines exigences, notamment des exigences en matière de bonne conservation (articles 2 et 3). A cette fin, l'article 6, paragraphe 1 (tel qu'il a été modifié par le règlement n° 1836/86), prévoit qu'avant l'achat définitif le beurre doit être préalablement stocké pendant une période probatoire de deux mois à compter du jour de l'entrée du beurre dans l'entrepôt frigorifique. Aux termes de l'article 6, paragraphe 2 (dans la version du règlement n° 1829/80), par son offre, le vendeur s'engage, « dans le cas où, au cours de la période probatoire de stockage, la diminution de la qualité du beurre se révèle supérieure à celle qui résulte normalement de la conservation d'un beurre répondant aux exigences visées à l'article 2 », à reprendre la marchandise en cause, à rembourser un prix d'achat éventuellement déjà versé et à payer les frais de stockage à partir du jour de la prise en charge et jusqu'à la date de sortie.

4. Il est constant que l'article 6 exige implicitement que l'administration des États membres effectue des contrôles quant à la possibilité de conservation du beurre placé en période de stockage probatoire pour déterminer s'il y a eu une perte de qualité anormale. Le litige porte sur la question de savoir à quel moment ces contrôles devraient être effectués. La pratique de l'administration néerlandaise est d'effectuer des prélèvements vers la fin de la période probatoire de deux mois, en moyenne vers le 53e jour. De l'avis de la Commission, les tests ne devraient pas être effectués avant la fin de cette période, au plus tôt le dernier jour, au plus tard plusieurs jours après.

5. L'affaire C-11/90, Pays-Bas/Commission, soulève le même problème en relation

* Langue originale: l'anglais.

avec l'apurement des comptes pour 1987 et la solution de la présente espèce déterminera vraisemblablement également l'issue de cette affaire. L'affaire C-28/89, Allemagne/ Commission, pose également le même problème, parmi d'autres. L'audience orale dans cette dernière affaire a été tenue le 9 octobre 1990 et nous avons réservé nos conclusions dans la présente procédure de manière à étudier les deux affaires conjointement.

6. Dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, le gouvernement néerlandais fait valoir que le libellé de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 685/69, qui vise la diminution de qualité « au cours de la période probatoire de stockage », montre que le contrôle doit avoir lieu avant la fin de cette période. Il souligne que, eu égard aux conséquences du refus de beurre qui ne répondrait pas aux exigences, il est dans l'intérêt du vendeur de savoir, avant la fin de la période probatoire, si le beurre lui sera ou non acheté: l'interprétation de la Commission a, en pratique, pour conséquence un prolongement de la période probatoire, qui laisserait le vendeur dans une incertitude persistante et pourrait entraîner à son égard des coûts de stockage plus élevés. Le gouvernement néerlandais estime également que son interprétation est parfaitement conforme à l'objectif de l'article 6, qui est de garantir que le beurre remplit les conditions nécessaires à une bonne conservation. Il se fonde, à cet égard, sur une étude danoise (annexée à la requête) relative à l'effet de la température sur la possibilité de conservation de différentes variétés de beurre placées dans des stocks réfrigérés. Selon le gouvernement néerlandais, cette étude permet de penser que du beurre placé dans des stocks réfrigérés à une température de - 18 °C et qui n'a pas subi une perte de qualité anormale après 45 jours ne révélera pas une telle perte après 60 jours. Le gouvernement néerlandais en déduit que toute perte de qualité anormale se manifestera à un stade relativement précoce de la période probatoire. Le gouvernement néerlandais fait valoir, en outre, que le refus d'imputation au FEOGA est contraire au principe de sécurité juridique et/ou à la protection de la confiance légitime, dans la mesure où ce n'est qu'en 1987 que la Commission a contesté l'interprétation néerlandaise du règlement. Enfin, il affirme que la décision de la Commission n'est pas motivée de manière appropriée, en particulier en ce qui concerne la proportion des dépenses dont l'imputation au FEOGA a été refusée.

7. La Commission fait valoir que son interprétation est conforme au but de la période probatoire qui, en garantissant que le beurre correspond aux critères exigés en matière de conservation, réduit le risque, pour la Communauté, de détérioration de la qualité du beurre pendant la période de stockage d'intervention qui suit la période probatoire. Même si des résultats acceptables obtenus à l'issue de contrôles effectués vers la fin de la période probatoire peuvent indiquer que le beurre satisfera probablement aux critères exigés à la fin de cette période, ils ne peuvent le démontrer avec certitude. La Commission prétend que l'intérêt du vendeur à savoir quelles sont ses obligations peut être satisfait en exécutant les contrôles aussitôt que possible après la fin de la période probatoire. En ce qui concerne les arguments relatifs à la sécurité juridique et à la confiance légitime, la Commission souligne qu'elle n'a pas découvert la pratique néerlandaise avant d'avoir effectué certaines inspections en 1987; en toute hypothèse, elle a expliqué son interprétation lors d'une réunion du comité de gestion pour le lait en août 1985 et l'a confirmée dans une note interprétative de mars 1986. Les États membres avaient ainsi assez de

temps pour adapter leur pratique à l'interprétation correcte.

8. A notre avis, le libellé du règlement plaide en faveur de l'interprétation stricte de la Commission. L'article 6, paragraphe 1, prévoit que le beurre subira une « période probatoire de stockage », dont l'objectif, comme les mots cités l'indiquent clairement, est de permettre la vérification de la qualité de conservation du beurre avant son acquisition définitive par l'organisme d'intervention. La période probatoire est expressément fixée à deux mois, ni plus ni moins. Les termes de l'article 6, paragraphe 1, indiquent ainsi clairement que le contrôle de la qualité de conservation ne peut pas avoir lieu avant la fin de la période probatoire.

9. Il est impossible de conférer aux termes « au cours de la période probatoire de stockage », inscrits à l'article 6, paragraphe 2, l'interprétation forcée qu'en donne le gouvernement néerlandais. Ces mots ne sauraient signifier qu'il suffit d'effectuer les tests quant à la qualité de conservation au cours de la période probatoire, puisque cela serait en contradiction flagrante avec l'exigence inscrite à l'article 6, paragraphe 1, selon laquelle la période probatoire est fixée à deux mois. A notre avis, l'article 6, paragraphe 2, concerne uniquement les conséquences de la constatation, à l'issue de la période probatoire, que le beurre a subi une perte de qualité anormale, et il ne contient aucune indication en ce qui concerne la date des contrôles.

10. L'objectif de la période probatoire de deux mois et des contrôles de qualité, à savoir de donner la garantie d'une bonne conservation avant que le beurre ne soit définitivement placé dans des stocks d'intervention, va également dans le sens d'une interprétation stricte du règlement.

11. On peut, bien entendu, concevoir que cet objectif puisse être atteint par d'autres méthodes. Le gouvernement néerlandais, se fondant sur le rapport danois déjà cité, fait valoir que des contrôles effectués après quatorze jours seulement sur des échantillons de beurre prélevés lors de l'entrée dans l'entrepôt frigorifique et gardés à une température de 13 °C fournit déjà une garantie suffisante de bonne conservation et que le beurre qui passe ces contrôles avec succès ne révélera pas de perte de qualité sérieuse pendant environ 564 jours. Si tel est le cas, cela peut montrer que les deux mois de période probatoire sont plus longs que nécessaire et que le règlement devrait être modifié pour tenir compte des progrès techniques dans les méthodes de contrôle. La question est d'ordre technique et elle n'a certainement pas été résolue par la présente procédure. La pertinence du rapport danois a fait l'objet d'une question écrite de la Cour au gouvernement néerlandais et de questions posées lors de l'audience, et les réponses données n'ont pas, à notre avis, supprimé les doutes quant à sa portée.

12. En toute hypothèse, la Cour a toujours jugé, notamment dans l'affaire 819/79, Allemagne/Commission (Rec. 1981, p. 21), que, lorsque la législation communautaire impose un système de contrôle particulier, la nécessité d'application uniforme des règlements communautaires impose aux États membres de se conformer à ce système, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si un autre système pourrait être aussi efficace que celui qui est imposé. En conséquence, aussi longtemps que le règlement n° 685/69 prévoit une période probatoire de stockage de deux mois, il n'y a, à notre avis, aucun doute que les autorités des États membres doivent contrôler la qualité de conservation à la fin de cette période probatoire, même si elles ont déjà effectué d'autres contrôles au début ou au cours de cette période.

13. Le gouvernement néerlandais insiste sur l'intérêt du vendeur à savoir quelle est sa situation en ce qui concerne le beurre en période de stockage probatoire et sur le risque de litiges au sujet des contrôles effectués après la fin de la période probatoire. A notre avis, toutefois, l'intérêt légitime du vendeur peut être protégé de manière appropriée en effectuant les contrôles aussi rapidement que possible à la fin de la période. Qui plus est, il paraît improbable que, lorsque les contrôles sont effectués au plus tard dans un délai de quelques jours après l'expiration de la période probatoire, le vendeur pourrait prétendre de manière convaincante qu'une perte de qualité anormale révélée par les contrôles ne s'était pas produite pendant cette période.

14. Il nous semble également que les arguments relatifs à la sécurité juridique et à la protection de la confiance légitime doivent être rejetés. Le gouvernement néerlandais a fourni lui-même, en annexe à sa requête, le compte rendu (en français) du 726e meeting du comité de gestion du lait et des produits laitiers, tenu le 16 août 1985, qui comporte au point 7f) (1) une déclaration interprétative, par la Commission, en ce sens que « les contrôles de l'organisme d'intervention doivent (donc) être effectués *au terme* de cette période probatoire » (c'est nous qui soulignons). Le gouvernement néerlandais joint également en annexe une note interprétative de la Commission (en anglais) du 18 mars 1986, qui expose, en son point 2, deuxième tiret, en relation avec l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 685/89, les conséquences d'une situation dans laquelle, « *à la fin* de la période probatoire, il est établi que le beurre ne satisfait pas aux exigences de qualité visées à l'article 2... » (c'est nous qui soulignons). Le gouvernement néerlandais affirme que ces déclarations, et en particulier les termes soulignés, étaient sujets à confusion et ambigus et pouvaient raisonnablement l'amener à supposer que des contrôles effectués vers la fin de la période probatoire étaient acceptables. A notre avis toutefois, ces deux déclarations sont tout à fait dénuées d'ambiguïté; qui plus est, le compte rendu de la réunion du 16 août 1985 écarte tout doute éventuel sur la question en faisant état, au point 7f) (2) du point de vue de la Commission selon lequel les contrôles ne devraient pas être organisés d'une manière telle qu'ils imposeraient au vendeur un « allongement sensible » de la période probatoire. Il semble donc que, dès le mois d'août 1985, les États membres étaient dûment prévenus de l'interprétation de la Commission, de sorte qu'ils étaient en mesure d'adapter leur pratique avant le début de l'année 1986.

15. Enfin, nous rejetterions également l'argument du gouvernement néerlandais en ce sens que, eu égard aux difficultés d'interprétation soulevées par l'article 6 du règlement n° 685/69 et eu égard au nombre d'États membres ayant appliqué une interprétation divergente de celle de la Commission, les raisons de ne pas imputer certaines sommes au FEOGA, données dans le rapport de synthèse relatif à l'apurement des comptes de 1986 doivent être considérées comme inadéquates. La position de la Commission est entièrement exposée au point 3.3.4.2 (p. 54-55) du rapport de synthèse, et nous avons déjà indiqué qu'à notre avis rien ne pouvait fonder une interprétation alternative, même si c'était celle d'un nombre relativement élevé d'États membres. Quant au pourcentage spécifique de sommes non imputées, c'est-à-dire 0,25 % des dépenses concernées, le rapport de synthèse, fait apparaître que la Commission y est parvenue en se fondant sur deux considérations. En premier lieu, les contrôles de qualité sur la production effectués dans les cinq États membres concernés étaient, dans l'ensemble, adéquats. En

second lieu, les contrôles de la qualité de conservation effectués dans les États membres ayant respecté les procédures correctes ont montré que seule une petite proportion des quantités totales ne répondait pas aux exigences. Il est bien entendu exact que ces facteurs n'expliquent pas complètement le pourcentage précis auquel on est parvenu. Mais puisqu'il était impossible pour la Commission de déterminer quel aurait dû être le chiffre exact en ce qui concerne chacun des cinq États membres concernés, et puisque l'autre approche possible aurait été de refuser d'imputer au FEOGA la totalité des dépenses pertinentes, nous estimons que les raisons données pour l'adoption de ce pourcentage doivent être considérées comme appropriées.

16. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait rejeter le recours et condamner le royaume des Pays-Bas à payer les dépens.