

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 29 OCTOBRE 1969¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Devant la production excédentaire de beurre dans la Communauté et vu l'absence jusqu'à nos jours de mesures efficaces contre les accroissements de production, des actions visant à accroître la demande ont été prises de temps à autre pour essayer de diminuer les excédents. — La décision de la Commission du 12 février 1969 adoptée sur la base des articles 28 et 35 du règlement du Conseil n° 804/68 portant organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers répond aussi à cet objectif (J.O. 1969, n° L 52). Elle autorise les États membres à mettre du beurre à la disposition de certaines catégories de consommateurs bénéficiaires d'une assistance sociale, plus exactement elle admet des subventions dont le montant ne peut être supérieur à 1,45 unité de compte par kg de beurre, afin que celui-ci puisse ainsi être vendu à un prix correspondant à celui de la margarine. Comme la vente du beurre doit s'effectuer par l'intermédiaire des commerçants et non d'autorités administratives, il a paru nécessaire de prévoir des mesures de contrôle pour s'assurer que le beurre vendu à prix réduit parvienne réellement entre les mains de la catégorie de consommateurs bénéficiaires d'une assistance sociale. L'article 4 de la décision de la Commission prescrit donc dans son texte allemand : « Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können » (« Les États membres prennent toutes mesures pour que... les bénéficiaires

des mesures prévues à l'article 1 ne puissent obtenir du beurre qu'en échange d'un bon individualisé »). — La République fédérale d'Allemagne a fait usage de cette autorisation. A cet effet, le ministre fédéral du ravitaillement, de l'agriculture et des forêts a pris, le 11 mars 1969, des directives (Bundesanzeiger 1969, n° 52, page 3) qui prévoient la remise de carres. Ces cartes se composent d'une souche et de 8 bons détachables. En vue du contrôle, il est prescrit que les souches ne sont valables que si elles portent l'indication du nom et que les bons ne peuvent être acceptés par les commerçants que s'ils sont encore attachés à la souche.

En sa qualité de victime de guerre, le requérant dans le litige au principal, qui est domicilié à Ulm, a également bénéficié du système que nous venons d'exposer. Il estime cependant que le fait d'exiger des bénéficiaires qu'ils indiquent leur nom et leur adresse aux commerçants constitue une « mesure discriminatoire ». Comme il y voit une violation des droits fondamentaux inscrits dans la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, il a saisi le tribunal constitutionnel fédéral d'un recours constitutionnel le 22 avril 1969. En outre, le 22 mai 1969, il a intenté un procès administratif devant le Verwaltungsgericht de Stuttgart, contre la ville d'Ulm, en demandant en même temps une mesure de référé contre cette ville.

Après avoir examiné les faits, le tribunal saisi a estimé que l'indication du nom, nécessaire en vertu de la décision de la Commission, suscitait des réserves sur la légalité de ladite décision, eu égard aux droits fondamentaux nationaux. Comme, d'autre part, le tribunal estime que, même dans une procédure visant

¹ — Traduit de l'allemand.

à obtenir l'adoption d'une mesure de référé, la Cour européenne de justice peut être saisie en vertu de l'article 177 du traité C.E.E., il a décidé le 18 juin 1969 de lui poser la question suivante à titre préjudiciel : « peut-on considérer comme compatible avec les principes généraux du droit communautaire en vigueur le fait que la décision de la Commission des Communautés européennes du 12 février 1969 (69/71/CEE) lie la cession de beurre à prix réduit aux bénéficiaires de certains régimes d'assistance sociale à la divulgation du nom du bénéficiaire aux vendeurs (loc. cit., article 4) ? ».

Seule la Commission des Communautés européennes (qui, du reste, avait été invitée à intervenir dans la procédure nationale) s'est prononcée par écrit et oralement sur cette question.

Notre opinion à ce sujet est la suivante :

1) La recevabilité de l'ordonnance de renvoi ne pose aucun problème particulier.

Certes, l'article 177, alinéa 2, dit que « la réponse doit être nécessaire pour rendre un jugement ». Mais on ne pourrait pourtant rien objecter à ce que des décisions préjudicielles soient également demandées en vue de l'adoption de mesures de référé. Comme les jugements de première instance que l'article 177, alinéa 2, englobe certainement, ces mesures ont parfois des effets juridiques qui s'étendent sur une assez longue période. En outre, si les questions soulevées sont des questions de validité, on peut même penser avec la Commission qu'il est particulièrement souhaitable qu'elles soient élucidées le plus tôt possible, donc, le cas échéant, déjà dans le cadre d'une procédure de sursis à l'exécution.

En l'espèce, la question posée à la Cour ne concerne pas, comme on pourrait le croire à première vue, la compatibilité d'un acte communautaire avec le droit constitutionnel national. En fait, selon votre jurisprudence antérieure, cet examen ne serait pas possible. Le tribunal qui vous saisit vous demande

plutôt d'apprécier la validité juridique de la décision de la Commission « sur la base des principes juridiques du droit communautaire en vigueur ». Comme la motivation de l'ordonnance de renvoi le fait apparaître, le tribunal pense ainsi qu'il faut s'orienter d'après les principes du droit national. Cela est conforme à l'opinion de nombreux auteurs : pour eux, il faut dégager, par une étude critique de droit comparé, les notions qualitatives communes du droit constitutionnel national, en particulier, des droits nationaux fondamentaux qui, en tant que partie intégrante non écrite du droit communautaire, devraient être respectés lors de l'élaboration du droit communautaire dérivé. C'est donc à bon droit qu'un tribunal peut demander l'examen de la validité d'une décision de la Commission sur la base de ce critère.

2) Comme nous l'avons montré, le requérant dans le litige au principal critique le fait de devoir présenter un bon portant son nom lorsqu'il achète le beurre vendu à prix réduit. Par conséquent, la demande du Verwaltungsgericht de Stuttgart ne vise que l'article 4 — 2^e tiret — de la décision de la Commission du 12 février 1969. Les réserves du tribunal sur la validité de cette décision proviennent du fait qu'il estime que la condition mentionnée doit se déduire clairement de la décision. Il s'est donc abstenu de demander l'interprétation de celle-ci. Cela ne signifie cependant pas que la Cour de justice devrait simplement fonder sa décision sur l'interprétation donnée par le tribunal national, elle doit plutôt admettre qu'avec la demande d'examen de la validité, il lui a été *implicite*ment demandé d'interpréter l'acte communautaire. Nous estimons donc avec la Commission que la Cour de justice doit tout d'abord s'efforcer d'interpréter la décision de la Commission pour établir ensuite si la question de validité soulevée se pose encore. L'interprétation de l'article 4 de la décision de la Commission paraît ne

soulever aucun problème si l'on part du texte allemand et du texte néerlandais qui lui est conforme. En effet, ils emploient la formule « auf ihren Namen ausgestellten Gutschein » (ou « een op naam gestelde bon »). Cependant, les textes français et italien s'en écartent en ne parlant que de « bon individualisé » (ou de « Buono individualizzato »). Il en est de même du reste pour les motifs de la décision qui, en incluant cette fois le texte néerlandais, n'utilise que la notion de *bons individualisés*. Il est donc certain que les autres tournures sont *plus larges*, car il n'est pas douteux que des bons peuvent être « individualisés » autrement que par l'indication du nom du bénéficiaire (par exemple, par une numérotation continue, comme la Commission l'a expliqué). Cette divergence est importante pour l'interprétation. En effet, il est évident que la Commission n'a voulu adopter qu'un seul acte également obligatoire pour tous les États membres. Cela résulte en particulier de l'article 6 de la décision. Mais, s'il n'est pas possible de partir de l'existence de conditions différentes dans les divers États membres, il faut essayer, malgré les tournures différentes, de donner une interprétation uniforme à la décision de la Commission. Ce problème se pose souvent pour des actes communautaires qui sont obligatoires dans quatre langues. En l'espèce, il ne faut cependant pas y chercher une solution de principe qui peut se révéler difficile notamment pour des actes normatifs. La solution semble plutôt relativement simple, parce que nous avons affaire à une décision adressée *aux États membres* et parce que sa genèse fournit nettement les éclaircissements nécessaires.

Comme nous l'avons entendu, l'autorisation prévue dans la décision remonte à une suggestion de la république fédérale d'Allemagne. Dans un téléx du 16 janvier 1969, elle avait exprimé le désir de distribuer une certaine quantité de beurre à prix réduit à des bénéficiaires d'une assistance sociale au cours du premier semestre de 1969.

Il a été proposé d'établir des cartes, dont la souche devait indiquer le nom de chaque bénéficiaire. Un projet de décision a été élaboré en langue française sur la base de cette proposition. Conformément à l'article 30 du règlement 804/68, le Comité de gestion du lait et des produits laitiers, où les États membres sont représentés, devait se prononcer sur ce projet. Le Comité de gestion a eu cependant des doutes en raison précisément de l'indication du nom des bénéficiaires sur les bons. C'est pourquoi les mots « détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur » ont été supprimés dans le premier projet et seule la formule « en échange d'un bon individualisé » a été conservée. Toutes les délégations du Comité ont approuvé cette formule. — Or, il faut savoir que lorsqu'elle adopte ses mesures, la Commission n'est pas liée par l'avis du Comité, mais qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, elle doit aussitôt communiquer les divergences au Conseil. En l'espèce, il n'en a rien été. Il résulte de ce fait et du sixième considérant de la décision que la Commission a voulu donner à sa mesure le contenu que le Comité de gestion a approuvé dans son avis sur le projet français de décision. Les divergences des textes allemand et néerlandais peuvent donc s'expliquer simplement comme des erreurs de traduction qui ont pu être commises lors de la préparation du texte en vue de son adoption par la Commission dans la procédure écrite. Les États membres qui, comme nous l'avons montré, ont participé très étroitement à l'élaboration du texte ont pu clairement apercevoir cette erreur. Une mise au point supplémentaire a été faite dans la décision de la Commission du 29 juillet 1969, dont l'article 2 précise que « les termes « auf ihren Namen », figurant à l'article 4, deuxième tiret, du texte allemand de la décision précitée, sont remplacés, avec effet au 17 février 1969 (date de l'entrée en vigueur de la décision du 12 février) par le terme « individualisierten ». »

La manière dont la décision de la Commission du 12 février 1969 doit être interprétée est donc certaine. La seule chose qui est ordonnée aux États membres est d'*individualiser* les bons. En revanche, l'indication du nom n'est pas prescrite, précisément parce que l'individualisation peut s'effectuer d'une autre manière. De cette constatation il découle non seulement que la question de validité soulevée par le tribunal n'a pas de raison d'être, mais on peut

en outre remarquer, sans approfondir davantage le problème, que l'individualisation prescrite par la Commission ne permet pas de discerner un empiètement sur des droits fondamentaux quelconques. Le point de savoir si un problème de droit fondamental se pose parce que la réglementation *nationale* qui prévoit l'indication du nom continue de s'appliquer est sans importance pour la présente affaire.

Comme la Commission l'a proposé, la réponse qui peut être donnée au Verwaltungsgericht de Stuttgart est donc la suivante : « L'examen de la question soumise à la Cour de justice n'a fait apparaître aucun motif de conclure à l'illégalité de la décision de la Commission du 12 février 1969 (qu'il faut lire avec le rectificatif du 29 juillet 1969), en ce qu'elle fait dépendre l'achat de beurre à prix réduit de la présentation d'un bon individualisé ».