ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
23 mai 1996 *

Dans l'affaire C-326/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Rechtbank van eerste aanleg te Brussel et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

A. Maas & Co. NV

et

Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, actuellement **Belgisch Interventie- en Restitutiebureau,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1824/80 de la Commission, du 11 juillet 1980, relatif à l'ouverture d'une adjudication pour la mobilisation de froment tendre destiné à la république du Bénin à titre d'aide (JO L 178, p. 5),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) et H. Ragnemalm, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^me D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour A. Maas & Co. NV, par M^es K. Maenhout et J. Tritsmans, avocats au barreau d'Anvers,

— pour le Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, devenu le Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, par M^es M. Fruy et B. De Moor, avocats au barreau de Bruxelles,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. T. van Rijn, conseiller juridique, et H. van Vliet, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des parties à l'audience du 29 février 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 28 novembre 1994, parvenu à la Cour le 12 décembre suivant, le Rechtbank van eerste aanleg te Brussel a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE,

deux questions préjudicielles sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1824/80 de la Commission, du 11 juillet 1980, relatif à l'ouverture d'une adjudication pour la mobilisation de froment tendre destiné à la république du Bénin à titre d'aide (JO L 178, p. 5).

2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige entre, d'une part, la société A. Maas & Co., établie à Anvers (ci-après « Maas »), et, d'autre part, le Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Office belge de l'économie et de l'agriculture, ci-après le « BDBL »).

3 En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80, « Est mise en adjudication la fourniture au Bénin, dans le cadre d'une action communautaire au titre de l'aide alimentaire, de 5 000 tonnes de froment tendre. » L'avis d'adjudication destiné à mettre en œuvre ce règlement a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 15 juillet 1980 (C 176, p. 10).

4 La partie III de l'avis d'adjudication, intitulée « Obligations », est libellée comme suit:

« L'offre n'est valable que si elle est accompagnée d'une déclaration du soumissionnaire selon laquelle:

a) il s'engage à livrer, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, le lot correspondant aux caractéristiques exigées;

b) il s'engage à réaliser l'opération de livraison entre le 1er et le 31 août 1980. »

5 Le 29 juillet 1980, Maas a été déclarée adjudicataire. Le prix du froment tendre a été fixé à 7 300 BFR par tonne métrique nette, soit un prix global de 36,5 millions de BFR. Maas a constitué une caution d'un montant de 1 217 853 BFR.

6 Le mandataire du Bénin (ci-après le « mandataire ») a tout d'abord mis un navire à disposition, du 5 au 7 août 1980, en vue de procéder au chargement. Maas a toutefois indiqué que le chargement ne pourrait pas intervenir avant la seconde quinzaine du mois d'août.

7 Le mandataire a ensuite proposé de mettre un navire à sa disposition du 21 au 30 août pour procéder au chargement. Par télex du 19 août 1980, Maas a d'abord répondu que, en raison du mauvais temps, la moisson n'avait pas encore commencé. Le mandataire a alors formulé des réserves expresses quant aux frais supplémentaires qui pourraient résulter d'une livraison tardive. Par la suite, Maas a indiqué, par télex du 21 août 1980, qu'elle espérait néanmoins pouvoir livrer pour le cargo du 22. Par télex du 29 août 1980, Maas a demandé au mandataire de désigner un navire en vue d'effectuer le chargement au plus tard le 1er septembre 1980.

8 Le 3 septembre 1980, Maas a opposé au BDBL une réserve en ce qui concerne les frais supplémentaires dus à l'enlèvement tardif de la marchandise.

9 Le 12 septembre, le mandataire a délivré un certificat dans lequel il déclarait avoir pris en charge, le 6 septembre, 4 700 tonnes métriques de froment tendre. Le taux d'humidité de ce froment tendre était de 16,32 % et le pourcentage des éléments qui n'étaient pas des céréales de base de qualité irréprochable était de 5,78 %.

10 Le 25 septembre 1980, Maas a informé le BDBL que le solde de 300 tonnes serait chargé, en concertation avec le mandataire, sur un bateau fluvial à destination de Rouen, puis transbordé sur un bateau maritime. Le certificat de prise en charge a été délivré par le mandataire le 1er octobre 1980. Le taux d'humidité de ce lot s'élevait à 16,36 %.

11 Devant la juridiction de renvoi, Maas réclame le paiement des frais d'entreposage pour un montant de 168 169 BFR résultant de l'enlèvement prétendument tardif des marchandises par le mandataire. Maas réclame également la libération de la caution.

12 Dans leurs observations devant le juge a quo, les parties ont avancé des arguments et soulevé des questions concernant l'interprétation du règlement n° 1824/80, sur lequel était fondée l'adjudication en cause. En conséquence, le Rechtbank van eerste aanleg te Brussel a jugé nécessaire de soumettre à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

« 1) En quoi consistent précisément les opérations que l'adjudicataire doit, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1824/80 du 11 juillet 1980, réaliser dans le délai prévu, sous peine de déchéance de la caution qu'il a constituée?

L'adjudicataire peut-il être tenu pour responsable d'un embarquement effectué en dehors du délai prévu alors que la livraison, c'est-à-dire la remise de la cargaison dans le périmètre du navire, s'est déroulée dans ce délai?

2) Faut-il lire les articles 6 et 7 du règlement (CEE) n° 1824/80 du 11 juillet 1980 conjointement? En d'autres termes, la caution peut-elle rester acquise lorsque les normes de qualité ont été (légèrement) transgressées, même si le destinataire n'a formulé aucune observation ou réserve à cet égard? »

Sur les obligations de l'adjudicataire

13 Par la première partie de la première question et la première partie de la seconde question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que le respect des normes de qualité figurant à l'article 7 dudit règlement constitue une obligation dont l'adjudicataire doit s'acquitter quant à la réalisation des opérations visées à l'article 6, paragraphe 1, pour que la caution soit libérée.

14 L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 est libellé comme suit:

« Une caution de 6 écus par tonne de produit est constituée par le soumissionnaire.

Elle est libérée:

— ...

— pour l'adjudicataire après la réalisation dans le délai prévu des opérations en cause et après présentation de l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation dûment imputé et visé par les autorités compétentes de l'État membre indiqué dans l'offre, en application de l'article 3, paragraphe 2,

— ... »

15 Aux termes du septième considérant du règlement n° 1824/80, la constitution d'une caution est destinée à garantir le respect des obligations découlant de la participation à l'adjudication envisagée par ledit règlement.

16 Il résulte de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 que l'adjudication envisagée porte sur la fourniture au Bénin de 5 000 tonnes de froment tendre.

17 Selon l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1824/80, ce produit « doit être livré en vrac au port d'embarquement dans le périmètre du navire. La marchandise doit être déposée à l'emplacement désigné par le pays destinataire ou son mandataire, la cadence de livraison étant fixée entre l'adjudicataire et le mandataire de l'organisme destinataire ».

18 Quant à l'article 7 du règlement n° 1824/80, il dispose que « Le froment tendre visé à l'article 1er doit être de qualité saine, loyale et marchande et répondre au moins à la qualité type pour laquelle est fixé le prix de référence. »

19 L'obligation de fourniture du froment tendre qui satisfait aux critères énumérés à l'article 7 fait donc partie des obligations qui découlent de la participation à l'adjudication et qui doivent être respectées par l'adjudicataire pour que la caution soit libérée.

20 Il y a donc lieu de répondre que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que le respect des normes de qualité figurant à l'article 7 dudit règlement constitue une obligation dont l'adjudicataire doit s'acquitter en ce qui concerne la réalisation des opérations visées à l'article 6, paragraphe 1, pour que la caution soit libérée.

Sur la livraison

21 Par la seconde partie de la première question, le juge national demande en substance si, dans les circonstances telles que celles décrites dans le jugement de renvoi, la responsabilité de l'adjudicataire peut être engagée pour un embarquement qui a lieu en dehors du délai prévu alors que la livraison dans le périmètre du navire s'est déroulée dans ce délai.

22 A cet égard, l'article 5 du règlement n° 1824/80 prévoit que, « Lorsque l'adjudicataire ne peut livrer les produits conformément à l'article 1^er^, paragraphe 3, à la date à fixer dans l'avis d'adjudication par suite de la mise à disposition tardive des navires assurant le transport par mer, les frais résultant de ce retard sont pris en charge par l'organisme d'intervention. »

23 Selon l'avis d'adjudication précité, la livraison devait être réalisée entre le 1^er^ et le 31 août 1980.

24 Il ressort du dossier que l'adjudicataire n'a pas fixé avec le mandataire la cadence de livraison, qu'il a refusé à deux reprises les navires que celui-ci lui avait proposés

et qu'il a avisé le mandataire le 29 août que ce dernier devait mettre à sa disposition un navire afin de procéder au chargement au plus tard le 1er septembre. Il s'ensuit que l'embarquement en dehors du délai prévu ne résulte pas de la désignation tardive par le mandataire d'un navire pour le transport.

25 Dans une telle situation, les frais d'entreposage ne doivent donc pas être pris en charge par l'organisme d'intervention.

26 Dès lors, il y a lieu de répondre que l'article 5 du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que la responsabilité de l'adjudicataire pour un embarquement qui a lieu en dehors du délai prévu est engagée dès lors que celui-ci n'a pas fixé avec le mandataire la cadence de livraison, qu'il a refusé à deux reprises les navires que celui-ci lui avait proposés et qu'il a avisé le mandataire le 29 août 1980 que ce dernier devait mettre à sa disposition un navire afin de procéder au chargement au plus tard le 1er septembre 1980.

Sur les normes de qualité

27 Ensuite, le juge national cherche à savoir si la caution peut rester acquise lorsque les normes de qualité figurant à l'article 7 du règlement n° 1824/80 ont été légèrement transgressées, même si le destinataire n'a formulé aucune observation à cet égard.

28 Il ressort du dossier que les normes de qualité étaient en l'espèce transgressées puisque le taux d'humidité du froment tendre atteignait, pour la première livraison de 4 700 tonnes, 16,32 % et le pourcentage total des éléments qui n'étaient pas des céréales de base de qualité irréprochable était de 5,78 %. Pour les 300 tonnes restantes le taux d'humidité atteignait 16,36 %.

29 Afin de répondre à la question posée par la juridiction nationale, il y a lieu de vérifier, conformément à une jurisprudence constante (arrêts du 20 février 1979, Buitoni, 122/78, Rec. p. 677; du 21 juin 1979, Atalanta, 240/78, Rec. p. 2137; du 2 décembre 1982, RU-MI, 272/81, Rec. p. 4167; du 23 février 1983, Fromançais, 66/82, Rec. p. 395; du 17 mai 1984, Denkavit, 15/83, Rec. p. 2171, et du 27 novembre 1986, Maas, 21/85, Rec. p. 3537), si les obligations violées dans la présente affaire doivent être considérées comme des obligations principales dont le respect est d'importance fondamentale pour le bon fonctionnement d'un système communautaire et dont la violation peut être sanctionnée par la perte totale de la caution, sans que cela entraîne une violation du principe de proportionnalité, ou bien comme des obligations secondaires, dont la violation ne devrait pas être sanctionnée avec la même rigueur que le non-respect d'une obligation principale.

30 Aux termes de l'article 1er du règlement (CEE) n° 2731/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, fixant les qualités types du froment tendre, du seigle, de l'orge, du maïs et du froment dur (JO L 281, p. 22), la qualité type du froment tendre pour laquelle sont fixés le prix indicatif et le prix d'intervention a été définie comme suit:

« a) ...

b) taux d'humidité: 16 %

c) pourcentage total des éléments qui ne sont pas des céréales de base de qualité irréprochable: 5 %... »

31 Selon l'article 7 du règlement n° 1824/80, le froment tendre à fournir au Bénin doit répondre au moins à la qualité type pour laquelle est fixé le prix de référence.

32 Selon l'article 3, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE)

n° 1143/76 du Conseil, du 17 mai 1976 (JO L 130, p. 1), un prix de référence est fixé pour le froment tendre panifiable. Aux termes du paragraphe 4 de cette disposition, le prix de référence est plus élevé que le prix d'intervention pour le froment tendre non panifiable.

33 Il s'ensuit que les exigences concernant le taux d'humidité et le pourcentage total des éléments qui ne sont pas des céréales de base de qualité irréprochable sont des exigences minimales pour le froment tendre destiné à la panification.

34 Dès lors, en exigeant que le froment tendre réponde au moins à la qualité type pour laquelle est fixé le prix de référence, l'article 7 du règlement n° 1824/80 vise une condition selon laquelle il doit être satisfait aux exigences minimales de la qualité type du froment tendre pour laquelle est fixé le prix de référence.

35 L'importance de cette condition ne saurait être sous-évaluée ni du point de vue des exigences inhérentes à l'aide alimentaire ni du point de vue de l'égalité des conditions entre les soumissionnaires à l'adjudication.

36 Il en résulte que le respect de l'article 7 du règlement n° 1824/80 constitue une obligation essentielle de l'adjudicataire, dont la violation peut être sanctionnée par la perte totale de la caution, sans que cela entraîne une violation du principe de proportionnalité.

37 S'agissant de l'absence d'observation ou de réserve de la part du mandataire, il suffit de constater que, en ce qui concerne l'adjudicataire, ses rapports juridiques sont établis non pas avec le pays destinataire ou son mandataire, mais avec l'organisme

national d'intervention de l'État membre d'exportation et ces rapports sont régis par les dispositions du droit communautaire (voir arrêt du 18 mars 1987, Société pour l'exportation des sucres, 56/86, Rec. p. 1423, point 14).

38 Il s'ensuit que l'absence d'observation ou de réserve de la part du mandataire du destinataire sur la qualité de la marchandise fournie dans le cadre de l'action communautaire au titre de l'aide alimentaire prévue par le règlement n° 1824/80 ne saurait pas dispenser l'adjudicataire de l'obligation figurant à l'article 7 dudit règlement.

39 Il y a donc lieu de répondre que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que la caution reste acquise lorsque les normes de qualité figurant à l'article 7 dudit règlement ont été légèrement transgressées, même si le destinataire n'a formulé aucune observation à cet égard.

Sur la demande d'assistance judiciaire

40 Dans ses observations, Maas a demandé qu'une aide de 25 000 BFR lui soit accordée à titre d'assistance judiciaire sur le fondement de l'article 104, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de procédure de la Cour.

41 Il n'est apparu, toutefois, au cours de la procédure aucun élément susceptible de justifier qu'une aide destinée à faciliter la représentation ou la comparution du demandeur soit accordée.

42 Cette demande ne saurait par conséquent être accueillie.

Sur les dépens

43 Maas a demandé que la défenderesse soit condamnée aux dépens.

44 Il y a lieu d'observer à cet égard 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. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, par jugement du 28 novembre 1994, dit pour droit:

1) L'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1824/80 de la Commission, du 11 juillet 1980, relatif à l'ouverture d'une adjudication pour la mobilisation de froment tendre destiné à la république du Bénin à titre d'aide, doit être interprété en ce sens que le respect des normes de qualité figurant à l'article 7 dudit règlement constitue une obligation dont l'adjudicataire doit s'acquitter en ce qui concerne la réalisation des opérations visées à l'article 6, paragraphe 1, pour que la caution soit libérée.

2) L'article 5 du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que la responsabilité de l'adjudicataire pour un embarquement qui a lieu en dehors

du délai prévu est engagée dès lors que celui-ci n'a pas fixé avec le mandataire la cadence de livraison, qu'il a refusé à deux reprises les navires que celui-ci lui avait proposés et qu'il a avisé le mandataire le 29 août 1980 que ce dernier devait mettre à sa disposition un navire afin de procéder au chargement au plus tard le 1er septembre 1980.

3) L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1824/80 doit être interprété en ce sens que la caution reste acquise lorsque les normes de qualité figurant à l'article 7 dudit règlement ont été légèrement transgressées, même si le destinataire n'a formulé aucune observation à cet égard.

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mai 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

C. N. Kakouris