ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
DU 11 MAI 1977 [1]

NV Roomboterfabriek «De Beste Boter» et Josef Hoche, Butterschmelzwerk contre Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main)

Affaires jointes 99 et 100-76

Sommaire

1. *Agriculture — Beurre — Mise à disposition à prix réduit — Adjudication — Transformation du beurre — Caution — Libération — Conditions — Adjudicataire ne fabriquant pas lui-même les produits de transformation — Obligations*
(Règlement de la Commission nº 1259/72, art. 6, § 1, alinéa c), et article 18; règlement de la Commission nº 1237/73)

2. *Agriculture — Beurre — Mise à disposition à prix réduit — Adjudication — Transformation du beurre — Caution — Régime — Validité*
(Règlement de la Commission nº 1259/72, art. 18, § 2, alinéa a)

1. L'article 18 du règlement nº 1259/72, tel que modifié par le règlement nº 1237/73, doit être interprété en ce sens que, même dans le cas où l'adjudicataire ne fabrique pas lui-même les produits de transformation, la libération de la caution de transformation exige qu'il soit établi que les produits de transformation sont conformes aux conditions définies par l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), du règlement et qu'ils ont été fabriqués dans le délai fixé par cette disposition.

2. Le régime de la caution de transformation institué par le règlement nº 1259/72 est fondé sur une base légale régulière et a été arrêté sur avis conforme du comité de gestion intéressé; la perte de la caution n'ayant pas le caractère d'une sanction pour violation d'une obligation indépendante, le régime ne dépasse pas ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.

Dans les affaires jointes 99-76 et 100-76

ayant pour objet les demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Franc-

1 — Langue de procédure: l'allemand.

fort-sur-le-Main et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre, d'une part,

NV ROOMBOTERFABRIEK «DE BESTE BOTER», ayant son siège à Best (Pays-Bas), et

JOSEF HOCHE, BUTTERSCHMELZWERK, ayant son siège à Speikern (république fédérale d'Allemagne),

et, d'autre part,

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), à Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de l'article 18 du règlement de la Commission n° 1259/72, du 16 juin 1972, relatif à la mise à disposition de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. M. Sørensen, juge, faisant fonction de président de chambre, A. J. Mackenzie Stuart et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Le règlement du Conseil n° 804/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13)

prévoit notamment, au titre du régime des interventions, la possibilité du recours à des mesures particulières pour l'écoulement du beurre qui se trouve en stock public et qui ne peut être écoulé, pendant la campagne laitière en cours, à des conditions normales.

Le Conseil a, par son règlement n° 985/68, du 15 juillet 1968 (JO L 169, p. 1), établi les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait, notamment le stockage public et l'écoulement du beurre déstocké. Par son règlement n° 750/69, du 22 avril 1969, modifiant le règlement n° 985/68 (JO L 98, p. 2), le Conseil a donné compétence à la Commission pour arrêter, sur avis du comité de gestion du lait et des produits laitiers, des mesures particulières pour la vente du beurre de stockage public.

En considération du fait que la situation du marché du beurre dans la Communauté était caractérisée par l'existence d'importants stocks constitués à la suite d'interventions sur le marché des organismes nationaux d'intervention et qu'il n'apparaissait pas possible d'écouler ces stocks aux conditions normales pendant la campagne laitière en cours, la Commission a, le 16 juin 1972, arrêté le règlement n° 1259/72, relatif à la mise à disposition de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté (JO L 139, p. 18); ce règlement a été modifié, au cours de l'année 1972, par les règlements n° 1716/72, du 8 août 1972 (JO L 181, p. 10), n° 2161/72, du 10 octobre 1972 (JO L 231, p. 12), et n° 2815/72, du 22 décembre 1972 (JO L 297, p. 3).

Le règlement n° 1259/72 reprend, pour l'essentiel, les dispositions des règlements de la Commission n° 198/69, du 31 janvier 1969, et n° 1390/69, du 18 juillet 1969, abrogé par le règlement n° 2216/70, du 30 octobre 1970.

Pour éviter, en raison des frais élevés qu'il entraîne, la prolongation du stockage et pour faciliter l'écoulement du beurre excédentaire, il détermine les modalités de la vente de ce beurre, à un prix compétitif avec celui des autres matières grasses, à l'industrie fabriquant des produits de la boulangerie fine, de la pâtisserie et de la biscuiterie (relevant de la position 19.08 du tarif douanier commun), des glaces alimentaires (relevant des sous-positions ex 18.06 B et ex 21.07 C) ou des préparations en poudre pour la confection de glaces alimentaires (relevant des sous-positions ex 18.06 D ou ex 21.07 F). Il introduit, pour cette vente, la procédure d'adjudication permanente, assurée par chacun des organismes d'intervention pour les quantités de beurre qu'il détient. Il prévoit la fixation, par la Commission, d'un prix de vente minimum, en fonction du prix des autres matières grasses concurrentes du beurre.

Il est apparu à la Commission qu'il était nécessaire, afin d'éviter que le beurre ne soit détourné de sa destination, d'instaurer un régime de contrôle, s'exerçant dès la sortie du stock et jusqu'à la transformation du beurre. Aussi l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1259/72, modifié par le règlement de la Commission n° 677/73, du 7 mars 1973 (JO L 65, p. 16), prévoit-il que ne peut participer à l'adjudication que le soumissionnaire qui s'engage par écrit:

a) à faire transformer, dans un établissement agréé par l'État membre sur le territoire duquel la transformation a lieu, la totalité du beurre qui lui est attribué en beurre concentré d'une teneur minimale déterminée en matière grasse;
b) à y faire incorporer, au cours de cette transformation et dans le même établissement, à l'exclusion de tout autre produit et de façon à assurer une répartition homogène des constituants, certaines quantités d'un révélateur ou dénaturant déterminé;
c) à ne faire transformer le beurre concentré ayant fait l'objet d'une incorporation qu'en produits finis prescrits par le règlement et à faire effectuer cette transformation dans la Commu-

nauté dans un délai de six mois à partir du jour de la prise en charge, qui doit elle-même s'effectuer dans les 30 jours suivant la réception, par l'adjudicataire, de la communication de l'organisme d'intervention l'informant du résultat de sa participation à l'adjudication;

d) à tenir une comptabilité matière à tous les stades de la commercialisation;

e) à prévoir qu'en cas de chaque revente ultérieure du beurre concentré ayant fait l'objet d'une incorporation, les obligations qu'il a lui-même assumées en ce qui concerne la destination du produit, le délai de sa transformation et la tenue d'une comptabilité matière figurent dans les contrats de vente.

L'article 10, paragraphe 5, du règlement n° 1259/72 stipule que les droits et obligations découlant de l'adjudication ne sont pas transmissibles.

Aux termes des articles 8, 9 et 12 du règlement, en même temps qu'est fixé le prix minimum de vente à l'adjudication, est fixé, selon la même procédure, le montant d'une caution de transformation, destinée à couvrir la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimum; cette caution est constituée préalablement à la prise en charge de chaque quantité de beurre et se présente, au choix de l'État membre intéressé, sous la forme soit d'un chèque adressé à l'organisme d'intervention, soit d'une garantie répondant aux critères fixés par l'État membre concerné.

L'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1259/72, tel qu'il a été modifié par les règlements de la Commission n° 2161/72, du 10 octobre 1972, et n° 1237/73, du 10 mai 1973 (JO L 128, p. 1) prévoit que, sauf cas de force majeure, la caution de transformation n'est libérée que pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire a apporté la preuve que les conditions visées à l'article 6 du règlement n° 1259/72 ont été respectées.

Cette preuve est apportée, selon l'article 18, paragraphe 2, alinéa a), du règlement, au cas où l'ensemble des opérations de transformation du beurre sont effectuées dans l'État membre vendeur, par la production d'un document déterminé par cet État.

La société NV Roomboterfabriek «De Beste Boter», ayant son siège à Best (Pays-Bas), a, en 1974, acheté à l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette (Office d'importation et d'approvisionnement des matières grasses), auquel a succédé la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), du beurre à prix réduit prélevé sur les stocks d'intervention et a constitué la caution de transformation nécessaire à cet effet. Ce beurre a été transformé en beurre concentré par l'entreprise Josef Hoche, Butterschmelzwerk, ayant son siège à Speikern (république fédérale d'Allemagne), puis revendu par celle-ci à des entreprises qui devaient en assurer la transformation en produits prescrits par le règlement n° 1259/72.

L'entreprise Josef Hoche ayant fourni des données erronées quant à la date de la prise en charge, des quantités de 1 059 kg et de 48 kg de ce beurre concentré n'ont pas été transformées par les acheteurs dans le délai imposé de six mois. L'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette a, en conséquence, par avis du 24 novembre 1975 et du 2 janvier 1976, prononcé la perte de la caution de transformation à concurrence de 6 754,70 DM. Des réclamations en date du 11 décembre 1975 et du 13 janvier 1976 ayant été rejetées par l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette par décision du 27 janvier 1976, la société NV Roomboterfabriek «De Beste Boter» et l'entreprise Josef Hoche se sont, le 26 février 1976, pourvues devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main.

Une autre entreprise de transformation, qui devait tirer du beurre concentré diverses poudres destinées à la fabrication

de «soft-ice», n'a pas transformé une quantité de 4 692,24 kg de beurre, soit 3 830,4 kg de beurre concentré, en produits prévus par le règlement n° 1259/72. En conséquence, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette a, par avis du 6 janvier 1976, prononcé la perte de la caution de transformation à concurrence de 19 386,42 DM. Par avis du 4 mai 1976, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette a fait partiellement droit à une réclamation de la société Roomboterfabriek «De Beste Boter», du 23 janvier, et rapporté l'avis du 6 janvier dans la mesure où il a prononcé la perte de la caution pour 3 321,6 kg de beurre concentré; cette quantité, si elle n'avait pas été transformée conformément au règlement n° 1259/72, avait cependant fait l'objet d'une transformation conforme aux dispositions du règlement de la Commission n° 232/75, du 30 janvier 1975, relatif à la vente à prix réduit de beurre destiné à la fabrication de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires (JO L 24, p. 45). Par nouvel avis, rendu le 21 mai 1976, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette a rejeté la réclamation dans la mesure où elle portait sur la caution afférente aux 508,8 kg de beurre concentré dont la transformation faisait encore l'objet de contestation. La société Roomboterfabriek «De Beste Boter» et l'entreprise Josef Hoche ont introduit un recours contre cette décision, le 21 juin 1976, devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main.

Dans les deux affaires dont il était ainsi saisi, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main (première chambre) a estimé que sa décision est, en partie au moins, fonction de l'interprétation de l'article 18 du règlement n° 1259/72.

Il a, en conséquence, par deux ordonnances du 9 septembre 1976, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) dans la première affaire (inscrite au registre de la Cour sous le numéro 99-76):
   L'article 18, paragraphe 2, première et deuxième phrase, alinéa a), du règlement de la Commission n° 1259/72, du 16 juin 1972, relatif à la mise à disposition de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté, dans la rédaction du règlement modificatif de la Commission n° 1237/73, du 10 mai 1973, doit-il être interprété en ce sens que la preuve à laquelle est subordonnée la libération de la caution de transformation doit être considérée comme apportée dès lors qu'il ressort du document visé par l'article 18, paragraphe 2, deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/72 et que l'autorité nationale doit établir que l'adjudicataire, qui ne fabrique pas lui-même des produits de transformation au sens de l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), du règlement n° 1259/72 a satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, alinéas a), b), d) et e), de ce règlement, ou bien la libération de la caution suppose-t-elle toujours, même dans ce cas, qu'il soit établi, sur la base du document précité, que les produits de transformation sont conformes aux conditions définies par l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), et qu'ils ont été notamment fabriqués dans le délai fixé à six mois par l'article 6, paragraphe 1, alinéa c)?
2) dans la deuxième affaire (inscrite au registre de la Cour sous le numéro 100-76):
   L'article 18, paragraphe 2, première et deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/76, dans la version du règlement modificatif n° 1237/73, doit-il être interprété en ce sens que la preuve à laquelle est subordonnée la libération de la caution de transformation doit être considérée comme apportée dès lors qu'il ressort du document visé par l'article 18, paragraphe 2, deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/72 et que l'autorité nationale doit établir que l'adjudicataire, qui ne fabrique pas lui-même les produits de transformation au sens de l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), du

règlement n° 1259/72 a satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, alinéas a), b), d) et e), de ce règlement ou bien la libération de la caution suppose-t-elle toujours, même dans ce cas, qu'il soit établi, sur la base du document précité, que les produits de transformation sont conformes aux conditions définies à l'article 6, paragraphe 1, alinéa c)?

3) dans les deux affaires:
En cas de réponse donnée dans le sens de la deuxième branche de l'alternative définie ci-dessus, l'article 18, paragraphe 2, première et deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/72 est-il compatible avec les normes supérieures du droit communautaire et, en particulier, avec le principe de proportionnalité?

Les deux ordonnances du Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main ont été enregistrées au greffe de la Cour le 18 octobre 1976.

Par ordonnance du 10 novembre 1976, la Cour a constaté que les deux affaires sont connexes par leur objet et a décidé leur jonction aux fins de la procédure écrite et orale.

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 13 décembre 1976 par la Commission des Communautés européennes et le 29 décembre par la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, partie défenderesse au principal.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Par lettre du 3 février 1977, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung a cependant été invitée à répondre par écrit à une question posée par la Cour; cette réponse a été déposée le 2 mars 1977.

Par ordonnance du 26 janvier 1977, la Cour, en application de l'article 95, paragraphe 1, de son règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, partie défenderesse au principal, est d'avis que, dans les deux cas, la perte de la caution de transformation a été décidée à bon droit en application de l'article 18, paragraphe 2, première et deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/72: aux termes de cette disposition, la caution de transformation ne serait libérée qu'à concurrence des quantités pour lesquelles l'adjudicataire fournit, à l'organisme compétent, la preuve que les conditions visées à l'article 6 ont été respectées.

a) L'élément essentiel ne serait pas la transmission, par l'adjudicataire, des quantités destinées à la transformation à l'entreprise intéressée ni la transformation, de façon conforme, du beurre en beurre concentré, mais l'administration de la preuve de la transformation conforme, en beurre concentré, du beurre cédé à prix réduit.

Le règlement n° 1259/72 aurait pour objet de favoriser l'écoulement des stocks excessifs par la vente de beurre, à prix réduit, en vue de sa transformation. La caution servirait de garantie à la réalisation de la transformation du beurre, la réduction de prix devenant caduque lorsque cette condition n'est pas remplie. L'adjudicataire se trouverait alors exactement dans la situation de l'acheteur de beurre à prix non réduit, qu'il lui serait loisible d'utiliser selon ses convenances; il serait alors dans l'obligation de verser la différence entre le prix normal du marché et le prix minimum d'achat, correspondant à la garantie qualifiée de caution de transformation. En cas d'utilisation conforme du beurre, l'adjudicataire bénéficierait de la réduction de prix prévue; dans le cas contraire, il ne ferait que

payer le prix du marché en perdant la caution de transformation. Les mêmes conséquences résulteraient de l'inobservation des délais de transformation.

b) L'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1259/72 ne violerait pas le principe de la proportionnalité des moyens.

En payant le prix d'achat qui correspond à la situation du marché par suite de la perte de la caution de transformation en cas d'utilisation non conforme du beurre acquis à prix réduit, les entreprises ne fourniraient, en fin de compte, qu'une prestation équivalant à la valeur du beurre à prix non réduit, conforme aux conditions du marché. Il ne saurait être question, à cet égard, de sanction: la caution ne serait que la garantie de l'exécution d'une obligation librement acceptée.

Connaissant ces conditions du contrat, les entreprises seraient censées se garantir contractuellement auprès de leurs acheteurs ou autres parties contractantes, de manière à leur imposer une obligation d'indemnisation en cas de refus de restitution de la caution de transformation.

La *Commission des Communautés européennes* relève que le règlement n° 232/75, invoqué par les demandeurs au principal, n'est pas applicable en l'espèce: le texte à prendre en considération serait donc le règlement n° 1259/72, dans sa version codifiée par le règlement n° 2815/72.

De l'interprétation des dispositions applicables du règlement n° 1259/72 et d'une analyse de ces objectifs, la Commission tire, au regard des questions posées, les considérations suivantes:

a) Quant à l'interprétation de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1259/72

A la question de savoir si la caution de transformation doit être remboursée à l'adjudicataire, même si, toutes les autres conditions requises étant remplies, le beurre n'a pas été transformé dans les délais fixés en produits prescrits, l'article 18, paragraphe 2, du règlement donnerait une réponse non équivoque: la libération de la caution serait subordonnée, dans tous les cas, à la condition que le beurre ait été transformé dans les délais prévus et en produits prescrits.

Exception faite du cas de force majeure, la caution ne serait libérée, conformément à l'article 18, paragraphe 2, première phrase, que «pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire fournit à l'organisme compétent la preuve que les conditions visées à l'article 6 ont été respectées». Cette disposition ne prévoirait aucune exception; les conditions qu'elle impose comprendraient donc aussi la transformation, dans les délais voulus, en produits visés à l'article 6, paragraphe 1, alinéa c).

De même, les dispositions de l'article 18, paragraphe 2, alinéas a), b), c) et d), concernant les preuves à fournir pour obtenir la libération de la caution, ne laisseraient subsister aucun doute: quelles que soient les modalités du processus de transformation, les contrôles porteraient toujours sur la question de savoir si le beurre acheté et les produits intermédiaires obtenus à partir de celui-ci ont été transformés définitivement, dans les délais prévus, en produits prescrits à l'article 6, paragraphe 1, alinéa c). Les attestations délivrées par les États membres n'entraîneraient la libération de la caution de transformation que si elles confirment que cette transformation a bien eu lieu.

Contrairement à l'opinion des parties demanderesses au principal, la transformation définitive, dans les délais prévus et conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), serait déterminante.

Cette transformation constituerait l'objectif de l'ensemble de l'action de réduction des prix. L'obligation imposée à l'adjudicataire en vue de la réalisation de cet objectif constituerait la principale obliga-

tion prévue par les contrats conclus par lui avec l'organisme d'intervention, obligation dont il ne pourrait se libérer.

Il s'agirait d'une obligation à laquelle doit souscrire tout adjudicataire, qu'il procède lui-même à la transformation conformément à l'article 6, paragraphe 2, ou que celle-ci s'opère en plusieurs étapes, conformément à l'article 6, paragraphe 1. Les conditions visées à l'article 6, paragraphe 1, alinéas a), b), d) et e), ne constitueraient que des obligations secondaires, n'incombant à l'adjudicataire que si celui-ci souhaite faire usage des facilités de transformation que lui offrent les dispositions de l'article 6, paragraphe 1.

Si la condition prévue à l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), n'est pas remplie, l'action entreprise ne pourrait atteindre son objectif et il n'y aurait aucune raison d'accorder au soumissionnaire, en libérant la caution, la réduction de prix demandée.

b) Quant à la validité de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1259/72

La base juridique de la réglementation instituée par le règlement n° 1259/72 serait constituée par l'article 6 du règlement n° 804/68 et l'article 7 bis du règlement n° 985/68. Le fait que ces dispositions n'évoquent pas expressément la caution de transformation serait irrelevant: la caution de transformation revêtirait, certes, un caractère de sûreté financière, mais elle ne constituerait pas une garantie d'exécution indépendante, s'ajoutant aux autres obligations contractées par l'adjudicataire. Elle ferait, au contraire, partie des conditions convenues du paiement du prix de vente: le beurre obtenu par l'adjudicataire représenterait une contre-valeur exactement conforme à la situation du marché. Le prix d'achat à payer serait donc le prix du marché, diminué d'une réduction si l'acheteur remplit les conditions prévues à l'article 6 du règlement n° 1259/72. Lors de la prise en charge du beurre, l'acheteur verserait la partie minimum du prix d'achat qu'il aura, en toute hypothèse, à payer. Pour couvrir la différence entre ce prix minimum et le prix de marché convenu, il constituerait une garantie, qui permettrait à l'organisme d'intervention d'obtenir la partie du prix de vente non encore perçue si les opérations de transformation convenues ne sont pas effectuées.

La réglementation prévue par l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 1259/72 ne serait pas incompatible avec des principes supérieurs du droit, en particulier avec le principe de la proportionnalité des moyens.

En déclarant déchue la caution de transformation, l'organisme d'intervention ne réclamerait à l'adjudicataire pas plus que le prix d'achat conforme à la situation du marché; il n'y aurait là rien d'inéquitable.

L'adjudicataire ne serait pas pénalisé par la perte de la caution; l'organisme d'intervention ferait tout simplement valoir ses droits contractuels au paiement du prix d'achat total. Les demanderesses au principal exigeraient une réduction de prix considérable, représentant la rétribution de la transformation assurée dans les délais, alors que cette transformation n'aurait pas été opérée. Il ne serait pas injuste, mais conforme aux principes du droit des contrats que l'organisme d'intervention refuse la prestation qui lui incombe aussi longtemps que l'adjudicataire n'exécute pas ses propres obligations.

L'adjudicataire serait rendu responsable du comportement, contraire au contrat, de ses agents d'exécution, selon les règles généralement suivies en droit commercial et en droit civil.

Les demanderesses au principal, et non pas leurs acheteurs, se seraient engagées, vis-à-vis de l'organisme d'intervention, à transformer le beurre régulièrement et dans les délais fixés; c'est à leur égard que vaudrait l'engagement contractuel de leurs acheteurs d'opérer la transformation prescrite. L'organisme d'intervention ne

serait pas en mesure d'imposer aux différents acheteurs l'exécution d'une opération de transformation à laquelle les demanderesses au principal se sont engagées par contrat; elles seules seraient en mesure de le faire. Il serait donc équitable que, pour ce qui est de la réduction de prix réclamée, les demanderesses supportent aussi vis-à-vis de l'organisme d'intervention le risque de l'inexécution par leurs agents.

c) Il y aurait donc lieu de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées:

1) La caution de transformation constituée conformément au règlement n° 1259/72 ne pouvait, en tout cas, être libérée que si l'adjudicataire apportait la preuve que le beurre qu'il avait acheté à cette fin avait été transformé régulièrement et dans les délais prescrits.
2) Les dispositions de l'article 18, paragraphe 2, première et deuxième phrase, alinéa a), du règlement n° 1259/72 sont compatibles avec les normes supérieures du droit communautaire et, en particulier, avec le principe de proportionnalité.

III — Procédure orale

La société NV Roomboterfabriek «De Beste Boter» et l'entreprise Josef Hoche, demanderesses au principal, représentées par Me Klaus-Dieter Schneider, avocat à l'Oberlandesgericht Nürnberg, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, partie défenderesse au principal, représentée par le directeur de son service juridique, M. Erdmann Schaller, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Kalbe, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 17 mars 1977.

Au cours de cette audience, les sociétés demanderesses au principal *Roomboterfabriek «De Beste Boter» et Josef Hoche* ont notamment présenté les observations suivantes:

a) L'adjudicataire qui ne procède pas lui-même à la transformation du beurre aurait satisfait à ses obligations lorsqu'il a, conformément à l'article 6, paragraphe 1, alinéa e), du règlement n° 1259/72, prévu qu'en cas de chaque revente ultérieure, les obligations visées aux alinéas c) et d) de la même disposition figurent dans les contrats de vente. Les obligations de l'adjudicataire ne s'étendraient pas au-delà de l'entreprise qu'il a chargée de la transformation; en particulier, elles ne concerneraient pas l'utilisateur final. Le quatrième considérant du règlement n° 1259/72 indiquerait clairement que le régime de contrôle, destiné à assurer que le beurre n'est pas détourné de sa destination, ne s'exerce que jusqu'à la transformation. La caution ne pourrait donc concerner que le stade de transformation visé à l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), et non les cas de revente ultérieure.

b) L'article 18 du règlement n° 1259/72 ne saurait être considéré comme valide: il méconnaîtrait le principe de proportionnalité. Il rendrait l'adjudicataire responsable non pas de ses propres actes ou omissions, ou de ceux d'un agent d'exécution, mais des agissements de tiers, avec lesquels il n'aurait pas de relations commerciales directes, qu'il ne serait pas en mesure de contrôler et contre lesquels, comme le montrerait l'expérience, il est, en fait, impossible de se garantir contractuellement ou judiciairement.

c) La caution ne serait nullement égale à la différence entre le prix de marché et le prix d'achat minimum; au contraire, ce prix minimum, augmenté de la caution, serait toujours supérieur au prix d'intervention, lui-même presque toujours supérieur au prix de marché. Des exemples concrets le démontreraient. La perte de la caution n'aurait donc pas pour effet de faire payer le beurre, par l'adjudicataire, au prix normal du marché. L'adjudicataire serait, dans ce cas, frappé d'une pénalité non prévue par le droit communautaire applicable.

L'*avocat général* a présenté ses conclusions à l'audience du 28 avril 1977.

En droit

1 Attendu que, par deux ordonnances du 9 septembre 1976, parvenues à la Cour le 18 octobre 1976, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions concernant l'interprétation et la validité de l'article 18 du règlement de la Commission n° 1259/72, du 16 juin 1972, relatif à la mise à disposition de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté (JO L 139, p. 18), tel que modifié par l'article 3 du règlement de la Commission n° 1237/73, du 10 mai 1973 (JO L 128, p. 1);

2 attendu que, les questions posées par les deux ordonnances ayant le même objet, il y a lieu de joindre les affaires aux fins de l'arrêt;

3 attendu que les questions ont été posées dans le cadre de litiges portant sur des décisions en vertu desquelles l'organisme d'intervention national compétent a déclaré partiellement acquise la caution de transformation constituée par une entreprise ayant acheté du beurre d'intervention offert à prix réduit, motif pris de ce que l'entreprise ne se serait pas acquittée de son obligation de faire transformer le beurre conformément à la réglementation communautaire;

4 attendu que la Commission, en vue de créer de nouvelles possibilités d'écoulement du beurre excédentaire, a instauré, par le règlement n° 1259/72, un régime comportant la vente par adjudication de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté;

qu'en vertu de l'article 6 de ce règlement, une entreprise ne peut bénéficier de ce régime qu'à la condition d'assumer certains engagements consistant essentiellement à faire transformer le beurre en beurre concentré (paragraphe 1, alinéa a), à y faire incorporer certaines matières (alinéa b), à ne faire transformer ce produit qu'en certains produits déterminés, tels que ceux de la boulangerie fine, et ce dans un délai de six mois (alinéa c), à tenir une comptabilité matière (alinéa d) et à prévoir qu'en cas de chaque revente ultérieure du beurre concentré les mêmes obligations que celles visées sous c) et d) figurent dans les contrats de vente (alinéa e);

qu'en vue d'assurer l'exécution de l'obligation de transformation, l'adjudicataire doit constituer une caution, dont le montant est fixé à un niveau destiné

à couvrir la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimum de vente (article 9, voir l'article 12);

que l'article 18, paragraphe 2, prévoit que, sauf cas de force majeure, la caution de transformation n'est libérée que pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire a apporté la preuve, dans les formes déterminées, que les conditions visées à l'article 6 ont été respectées;

5 attendu que, par la première question posée par le Verwaltungsgericht, il est demandé en substance si l'adjudicataire, qui ne fabrique pas lui-même les produits de transformation, a apporté la preuve exigée pour la libération de la caution en prouvant qu'il a satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, alinéas a), b), d) et e), ou s'il doit prouver que les conditions fixées à l'alinéa c) ont été respectées en ce qui concerne la nature des produits et le délai de transformation;

6 attendu qu'à cet égard les requérantes au principal ont fait valoir qu'il ne serait pas licite de rendre l'adjudicataire du beurre responsable de l'inobservation, par l'utilisateur final du produit, des engagements relatifs à la transformation, étant donné qu'une telle irrégularité ne serait pas imputable à l'adjudicataire;

que d'ailleurs il ressortirait de l'alinéa e) de la disposition en cause qu'au cas où la transformation finale n'est pas opérée par l'adjudicataire lui-même, celui-ci aurait satisfait à ses obligations relatives à la transformation en prévoyant, lors de la revente, que les mêmes obligations figurent dans le contrat de vente;

7 attendu qu'une telle interprétation ne saurait être retenue;

qu'en effet, l'article 10, paragraphe 5, prescrit que les droits et obligations découlant de l'adjudication ne sont pas transmissibles;

que l'article 18, paragraphe 2, alinéa 3, dispose que les États membres peuvent prévoir que la preuve du respect des obligations du vendeur peut être considérée comme apportée s'il présente une déclaration de l'utilisateur final, dans laquelle celui-ci confirme son engagement à transformer les produits et reconnaît avoir connaissance des sanctions déterminées par l'État membre concerné, disposition de laquelle il faut conclure qu'à défaut de l'ouverture

d'une telle faculté en droit national, l'adjudicataire ne saurait se dérober à ses obligations en invoquant l'engagement pris par l'acheteur aux termes du contrat de vente;

que cette conclusion est confirmée, enfin, par la considération du but et de l'objet de la disposition en cause;

qu'en effet, le régime instauré par le règlement n° 1259/72 constitue une mesure spéciale destinée à faire écouler, dans des conditions particulièrement favorables, du beurre excédentaire dans l'industrie alimentaire;

qu'il était, dès lors, nécessaire de prendre des précautions appropriées aux fins d'assurer que le beurre vendu dans ces conditions ne parvînt pas sur le marché normal, mais fût effectivement transformé dans des délais permettant de contrôler la régularité de l'opération;

que l'efficacité du système de contrôle serait gravement compromise s'il suffisait — pour que l'engagement pris sous caution par l'adjudicataire soit considéré comme respecté — qu'une obligation de transformation soit acceptée par un acheteur ultérieur qui ne se trouverait engagé envers l'autorité compétente par aucune obligation juridique;

8 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 18 du règlement n° 1259/72, tel que modifié par le règlement n° 1237/73, doit être interprété en ce sens que, même dans le cas où l'adjudicataire ne fabrique pas lui-même les produits de transformation, la libération de la caution de transformation réclame qu'il soit établi que les produits de transformation sont conformes aux conditions définies par l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), du règlement et qu'ils ont été fabriqués dans le délai fixé par cette disposition;

9 attendu que, par la deuxième question, le Verwaltungsgericht demande si l'article 18, ainsi interprété, est compatible avec les normes supérieures du droit communautaire et, en particulier, avec le principe de proportionnalité;

10 attendu qu'en ce qui concerne la base légale du régime institué par le règlement n° 1259/72, celui-ci est fondé, entre autres, sur le règlement du Conseil n° 985/68, du 15 juillet 1968 (JO L 169, p. 1), et notamment son article 7 bis, inséré par le règlement du Conseil n° 750/69, du 22 avril 1969 (JO L 98, p. 2);

qu'aux termes de cette disposition, la Commission examine la situation et arrête, selon la procédure dite du comité de gestion, les mesures appropriées en ce qui concerne le beurre qui se trouve en stock public et qui ne peut être écoulé au cours d'une campagne laitière à des conditions normales;

que rien ne porte à penser que le régime institué par le règlement n° 1259/72 ne soit pas, dans son ensemble et plus particulièrement en prévoyant la constitution d'une caution de transformation, une mesure appropriée au sens de l'article 7 bis;

que cet article constitue, dès lors, la base légale régulière du règlement n° 1259/72 qui, par ailleurs, a été arrêté sur avis conforme du comité de gestion du lait et des produits laitiers;

11 attendu qu'en ce qui concerne le problème de la proportionnalité, il y a lieu d'examiner si la constitution d'une caution de transformation, qui reste acquise même dans le cas où l'inobservation des engagements de l'adjudicataire résulte de la carence d'un acheteur ultérieur, dépasse les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché;

qu'à cet égard, il faut prendre en considération les caractéristiques de la caution de transformation prévue par le règlement n° 1259/72;

qu'aux termes de l'article 9, paragraphe 2, cette caution est destinée à couvrir la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimum de vente fixé pour chaque adjudication;

que la perte de la caution, en cas d'inobservation de l'obligation de transformation, aura donc en principe l'effet, conformément à l'engagement contractuel librement assumé par l'adjudicataire, de lui faire payer une somme totale équivalente au prix de marché du beurre;

que, dans ces conditions, la perte de la caution ne saurait être considérée comme ayant le caractère d'une sanction pour violation d'une obligation indépendante;

qu'il faut conclure, dès lors, que le régime de la caution de transformation institué par le règlement n° 1259/72 ne dépasse pas ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché;

12 attendu que les requérantes au principal ont fait valoir que la caution est fixée à un niveau plus élevé que la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimum, et qu'un désavantage économique leur est imposé de ce fait;

que la question ainsi soulevée concerne l'application correcte de l'article 9 du règlement n° 1259/72 et non les questions dont la Cour est saisie relatives à l'interprétation et à la validité de l'article 18;

13 attendu qu'il faut donc conclure que l'examen de la deuxième question posée par le Verwaltungsgericht n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 18, paragraphe 2, alinéa a), du règlement n° 1259/72;

Quant aux dépens

14 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 devant le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, par ordonnances du 9 septembre 1976, dit pour droit:

1) L'article 18 du règlement n° 1259/72, tel que modifié par le règlement n° 1237/73, doit être interprété en ce sens que, même dans le cas où l'adjudicataire ne fabrique pas lui-même les produits de transformation, la libération de la caution de transformation réclame qu'il soit établi que les produits de transformation sont conformes aux conditions définies par l'article 6, paragraphe 1, alinéa c), du règlement et qu'ils ont été fabriqués dans le délai fixé par cette disposition.

2) L'examen de la deuxième question posée par le Verwaltungsgericht n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 18, paragraphe 2, alinéa a), du règlement n° 1259/72.

Sørensen Mackenzie Stuart Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 mai 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

M. Sørensen

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 28 AVRIL 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 6 du règlement n° 804/68 du Conseil (JO L 148 du 28. 6. 1968, p. 13) portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit que «pour le beurre de stockage public (c'est-à-dire pour le beurre d'intervention) qui ne peut pas être écoulé au cours d'une campagne laitière à des conditions normales, des mesures particulières peuvent être prises». La même règle est énoncée à l'article 7 bis du règlement n° 985/68 du Conseil (JO L 169 du 18. 7. 1968, p. 1) établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait, dans la version qui lui a été donnée par le règlement n° 750/69 (JO L 98 du 25. 4. 1969, p. 2).

Sur cette base, la Commission a arrêté le règlement n° 1259/72 (JO L 139 du 17. 6. 1972, p. 18) relatif à la mise à disposition de beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté, dont le but est de permettre l'utilisation de beurre dans l'industrie alimentaire, notamment lors de la fabrication de pâtisserie et de glace alimentaire, pour lesquelles du beurre n'est normalement pas utilisé pour des raisons de prix. Dans la version qui a de l'importance en l'espèce et qui lui a été donnée par les règlements de la Commission n° 2815/72 (JO L 297 du 30. 12. 1972, p. 3), n° 677/73 (JO L 65 du 10. 3. 1973, p. 16), n° 1237/73 (JO L 128 du 15. 5. 1973, p. 1) et n° 576/74 (JO L 70 du 13. 3. 1974, p. 24), ce règlement stipule en particulier ce qui suit:

Les ventes ont lieu selon la procédure d'adjudication permanente; pendant le période de validité de celle-ci sont organisées des adjudications particulières, auxquelles les acheteurs interessés peuvent participer par des offres de prix. Ensuite est fixé un prix minimum de vente, qui

1 — Traduit de l'allemand.