CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 18 MARS 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

Le 31 janvier 1973, la Commission a arrêté le règlement n° 349/73 (JO 1973, L 40, p. 1). Celui-ci avait trait à l'écoulement à prix réduit de beurre d'intervention destiné à la consommation directe sous forme de beurre concentré. L'objectif principal du règlement était de supprimer les stocks de beurre constitués à la suite d'interventions sur le marché du beurre effectuées au titre de l'article 6 du règlement n° 804/68 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1968, L 148, p. 13). Le règlement de la Commission prévoyait la possibilité de vente à prix réduit de beurre sous forme de concentré, à la demande d'un «État membre qui s'estime en mesure de mener cette action à bonne fin». D'après le passage précédent des considérants du règlement, il faut entendre par là: en évitant que le beurre concentré ne soit détourné de sa destination prévue qui est la consommation directe, et en évitant des perturbations sur le marché du beurre.

L'article 6 du règlement n° 349/73 de la Commission est libellé comme suit:

1. Tout détenteur du beurre ou du beurre concentré doit tenir une comptabilité faisant apparaître, pour chaque livraison, les nom et adresse des acheteurs du beurre ou du beurre concentré et les quantités correspondantes.

2. En cas de vente ultérieure du beurre, les obligations concernant la transformation, le conditionnement et la destination finale du beurre figurent dans le contrat de vente.

   Ce contrat doit être établi par écrit et préciser que l'acheteur a connaissance des sanctions, déterminées par l'État membre concerné, auxquelles il s'expose s'il ne respecte pas les obligations susvisées.

3. En ce qui concerne le commerce de détail, seul l'enregistrement des quantités achetées est exigé.

Par décision du 22 décembre 1972, la Commission avait autorisé, sur la base d'un règlement précédent (n° 2561/72, JO 1972, L 274, p. 12) qui a été remplacé par le règlement précité n° 349/73, la république fédérale d'Allemagne à vendre 6 000 tonnes de beurre concentré à prix réduit. Par décision du 8 février 1973, la Commission a ramené cette quantité à 4 000 tonnes.

Selon le résumé contenu dans le rapport d'audience, l'«Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette», à laquelle a succédé la BALM, s'était chargée, en tant qu'organisme d'intervention, de l'écoulement de beurre concentré et avait arrêté des directives à cet effet le 23 février 1973. Par ces directives, elle prescrivait également à ses acheteurs de ne vendre ce beurre concentré que sur la base d'un contrat de vente écrit. Celui-ci devait contenir une clause prévoyant une sanction en cas d'inobservation des obliga-

1 — Traduit du néerlandais.

tions assumées, eu égard à la destination du beurre concentré. En outre, l'acheteur devait s'engager, par une clause à cet effet, à veiller à ce que ses obligations soient transférées aux vendeurs successifs. Pour ce qui est du compte rendu complet des directives en cause, nous renvoyons au texte de celles-ci, qui a été produit au cours de la procédure.

Comme il a été indiqué dans le rapport d'audience, M. Pommerehnke (dans l'affaire 66/81), à l'époque propriétaire de la société «Firma Albrecht, Schütze & Co.» a acquis, à bas prix, 71 740 kg de beurre concentré auprès de plusieurs firmes. Dans douze cas sur un total de dix-sept, les représentants de cette firme avaient signé, à l'achat, des actes intitulés «contrat de vente et déclaration d'engagement». Chacun de ceux-ci indiquait la quantité achetée mais non pas le prix de vente. Dans deux autres cas, l'acte ne contenait pas d'indication sur la quantité achetée et, dans les trois derniers cas, aucune déclaration n'avait été faite par écrit. Dans les déclarations écrites, la firme s'obligeait à reconnaître les directives arrêtées par l'organisme d'intervention. Elle s'engageait en outre, en cas d'infraction auxdites directives, à payer la différence entre le prix d'intervention et le prix de vente réduit fixé par la Commission. Le beurre concentré ainsi acquis a cependant été revendu par la firme à un tiers, sans que les engagements y afférents fussent consignés par écrit, et il a été utilisé par ce tiers dans son entreprise, donc dans un but autre qui celui auquel était destiné le beurre concentré.

Comme l'a exposé le rapport d'audience, pour ce qui est de l'affaire 99/81, ce n'est que lors de la première commande que l'entreprise Franzen a signé le document évoqué ci-dessus, qui n'indiquait ni la quantité ni le prix, mais mentionnait en revanche que les engagements contractés seraient également valables pour toutes les commandes ultérieures transmises par téléphone. Sur la quantité de beurre concentré ainsi acquis, 3 900 kg ont été revendus sans qu'un contrat de vente écrit fût établi et sans qu'une déclaration écrite d'acceptation des engagements en cause fût ultérieurement demandée à l'acquéreur. Dans ce cas-ci également, le beurre a été utilisé par l'acheteur final dans un but autre que la consommation directe.

Les demanderesses dans les instances au principal ont intenté une procédure en «Revision» contre un jugement antérieur les condamnant au paiement d'une amende, en faisant valoir qu'elles n'étaient pas tenues de payer cette amende puisqu'elles n'avaient pas conclu de contrat de vente écrit avec leurs fournisseurs. Sur ce, le Bundesgerichtshof est parvenu à la conclusion que la solution des deux litiges dépendait du fait de savoir si la promesse de payer une amende conventionnelle a été émise sous la forme écrite requise. Afin de résoudre cette question, le Bundesgerichtshof est d'avis qu'une interprétation du paragraphe 2, déjà cité, de l'article 6 du règlement n° 349/73, est nécessaire. Après avoir d'abord exposé son point de vue sur cette interprétation, le Bundesgerichtshof pose à la Cour de justice les questions suivantes:

«1. L'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 349/73 de la Commission du 31 janvier 1973 (JO L 40, p. 1 du 13. 2. 1973) ne concerne-t-il que la vente ultérieure de beurre en l'état ou également de beurre concentré?

2. Au cas où cette disposition s'applique également au beurre concentré:

a) quelles exigences doivent être posées quant au respect de la *forme écrite* selon le droit communautaire? Suffit-il notamment pour satisfaire à la condition de la forme écrite que seule la déclaration de l'acheteur — n'indiquant pas en détail le prix et la quantité — soit émise par écrit, mais non celle du vendeur, ou bien ces exigences doivent-elles être appréciées selon le droit des États membres?

b) Au cas où, selon le droit communautaire, une commande signée uniquement par l'acheteur est suffisante pour le respect de la forme écrite, suffit-il que seule la première commande soit passée par écrit et que les autres contrats de vente aient été conclus oralement en référence à la première commande?

c) Si la forme écrite n'est pas respectée selon le droit communautaire, le contrat de vente, y compris la promesse de l'acheteur de payer une amende conventionnelle, est-il nul selon le droit communautaire ou bien la réglementation des effets juridiques est-elle laissée au droit des États membres?»

Nous allons maintenant examiner successivement ces questions.

2. La première question

Pour ce qui est de la première question, il est aisé de constater que le problème d'interprétation qui y est soulevé résulte exclusivement du fait que, dans le deuxième paragraphe de l'article 6 du règlement n° 349/73, à la différence du premier paragraphe dudit article, il est uniquement question de beurre et non pas également de beurre concentré. La négligence rédactionnelle qui apparaît ici est d'autant plus regrettable que les obligations mentionnées dans ce paragraphe dudit article sont susceptibles de renforcer l'impression que celui-ci s'applique uniquement au beurre en l'état et non pas également au beurre concentré. En effet, d'après leur nature et compte tenu des dispositions précédentes du règlement, les obligations mentionnées concernant la transformation se rapportent manifestement aux obligations contenues dans les dispositions précédentes concernant la transformation de beurre d'entrepôt frigorifique en beurre concentré. Tel est aussi le cas, dans une moindre mesure, des obligations contenues à l'article 7 du règlement, en matière d'emballage. D'après leur nature, ces obligations concernent elles aussi notamment les opérateurs qui transforment le beurre d'entrepôt frigorifique en beurre concentré et non pas les revendeurs de beurre concentré. Pour ces revendeurs, ce sont notamment les obligations visant à garantir que le beurre concentré sera utilisé conformément à sa destination prévue, à savoir la consommation directe, qui paraissent importantes. Il eût certainement été souhaitable que la Commission exprimât tout cela par une rédaction plus soigneuse du paragraphe en question.

Cependant, il ressort si clairement, selon nous, du titre, des considérants et de l'ensemble des dispositions du règlement qu'en fin de compte, les garanties concernant l'utilisation correcte du beurre concentré consituent aussi l'objectif principal de l'article 6, qu'il y a lieu malgré tout d'ahérer à la réponse que la Commission propose de donner à la première question. Aussi, nous souscrivons intégralement, sur ce point, à l'argumentation détaillée que la Commission développe aux pages 8 à 12 comprise, de ses observations écrites, et nous proposons, dans le même sens que la Commission, de répondre à la première question comme suit:

«L'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 349/73 de la Commission du

31 janvier 1973 concerne également la vente ultérieure de beurre concentré.»

3. La deuxième question

La réponse aux trois parties de la deuxième question soulève des difficultés considérablement plus grandes. Les difficultés ne résultent pas seulement ici de la rédaction, de ce point de vue également peu précise, de la disposition en cause du règlement. Les acrobaties intellectuelles étourdissantes auxquelles la Commission a dû se livrer au cours de la procédure orale pour démontrer qu'afin d'atteindre son objectif manifeste, la disposition a certainement entendu reconnaître à la notion de «contrat de revente» une signification tout autre que celle que lui donnent habituellement la plupart des juristes, soulignent l'imprécision de cette rédaction. D'autre part, le juge de renvoi montre clairement dans les motifs de son ordonnance de renvoi qu'en droit civil allemand, l'obligation ainsi instituée de conclure par écrit un contrat de vente comportant une clause prévoyant une amende peut seulement signifier que la validité du contrat est subordonnée à la condition que les deux parties contractantes aient signé le contrat. Enfin, l'interprétation est rendue particulièrement difficile, selon nous, par le fait qu'on peut légitimement avoir quelques doutes sur le point de savoir si l'abondante jurisprudence de la Cour en matière de répartition des tâches entre les institutions communautaires et les autorités nationales lors de la mise en œuvre de la politique agricole commune, est susceptible de s'appliquer sans plus en l'espèce. En effet, à la différence de la plupart des cas auxquels se rapportait la jurisprudence antérieure de la Cour de justice, il n'est pas question en l'espèce d'une organisation commune des marchés devant être mise en œuvre dans tous les États membres. Il s'agit au contraire d'une action visant à l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe, action qui, selon les termes des considérants du règlement, peut être «mise en œuvre à la demande de l'État membre qui s'estime en mesure de la mener à bonne fin». Alors que, d'après le paragraphe précédent de ces considérants, cette action implique, entre autres, que l'État membre concerné s'estime en mesure d'empêcher que ledit beurre à prix réduit ne soit détourné de la destination mentionnée, on pourrait déduire du passage cité des considérants et de l'article correspondant, par exemple du premier article du règlement, que les mesures nationales d'exécution relèvent, en l'espèce, exclusivement du droit national. Selon une telle approche, après que la Commission aurait reçu une demande motivée mentionnant les mesures nationales d'exécution envisagées, elle accorderait l'autorisation visée à l'article 1er du règlement, dès lors qu'elle estimerait que les mesures d'exécution envisagées constituent une garantie suffisante pour empêcher que le beurre à bas prix ne soit détourné de sa destination. Cependant, il ressort de l'article 6, paragraphe 2 du règlement et du passage correspondant des considérants que la Commission a quand même estimé nécessaire de prévoir elle-même «un régime de contrôle assurant que le beurre n'est pas détourné de sa destination». A la différence du passage précité, on pourrait précisément inférer du passage concerné des considérants que la matière litigieuse relève exclusivement du droit communautaire lui-même. A l'appui d'une conclusion allant dans ce sens, l'une des demanderesses dans les instances au principal a signalé encore, au cours de la procédure orale, les arrêts rendus par la Cour dans les affaires 24/76 (Colzani/Rüwa, Recueil 1976, p. 1831) et 25/76 (Segoura/Bonakdarian,

Recueil 1976, p. 1851). Ces affaires avaient trait à l'interprétation de l'article 17 de la convention judiciaire CEE concernant ce que l'on appelle la clause de prorogation de compétence. Cette disposition pose comme condition de forme que la clause en question soit consignée dans une convention écrite ou qu'elle soit constatée dans une convention verbale confirmée par écrit. Comme la clause en question a pour objet, selon les attendus de la Cour dans les arrêts cités, d'exclure les règles de compétence tant générales que spéciales consacrées par la convention, le juge, d'après ces arrêts, est tenu, dans un tel cas, de vérifier en premier lieu s'il existe effectivement une convention lui attribuant compétence.

Les formes exigées par la convention judiciaire ont alors pour fonction d'assurer que ce consentement existe et elles doivent être interprétées sous cet angle. En raison du lien ainsi établi par la Cour entre l'interprétation desdites conditions de forme et la fonction spécifique de l'article 17 dans la convention judiciaire, nous estimons cependant que, pour les présentes affaires, il est tout au plus possible d'inférer de ces arrêts que l'article 6 du règlement concerné doit, lui aussi, être interprété à la lumière de sa finalité dans le système d'ensemble du règlement; par contre il n'est pas possible d'en déduire que, dans le cas d'espèce également, les deux parties doivent avoir signé le contrat de vente au moment de la vente.

Le renvoi, par l'une des demanderesses dans les instances au principal, à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 1251/79 (Recueil 1981, p. 205) présente, selon nous, un intérêt plus grand pour les présentes espèces. Cette affaire concernait la conclusion de contrats de stockage à long terme de vin, dans le cadre de mesures visant à éliminer l'influence des excédents sur ce marché. L'article 3 du règlement n° 816/70 (JO 1970, L 99, p. 1) prévoyait la conclusion de contrats écrits entre particuliers et organismes d'intervention. La conclusion de ces contrats et l'aide dont elle était assortie n'étaient possibles que pendant la période du 16 décembre au 15 février de la campagne viticole concernée. En Italie, des contrats avaient cependant été conclus aussi après cette dernière date. L'Italie avait fait valoir que les contrats avaient bien été conclus avant cette date, mais qu'ils n'avaient été consignés par écrit qu'ultérieurement. La Cour avait alors jugé que cette condition de forme impliquait que le contrat n'existait qu'au moment où cette condition était remplie. Dans cette optique, le consentement, qui existait peut-être déjà auparavant, n'a pas été considéré comme déterminant. Dans ce cas également, la condition de forme a cependant été interprétée sur la base de la finalité des dispositions communautaires en cause, et les éventuelles dispositions, dans un autre sens, du droit national des contrats, ont été écartées sans plus.

Il résulte donc, selon nous, des trois arrêts cités qu'aux fins également de l'interprétation de l'article 6, deuxième paragraphe, du règlement n° 349/73, il y a lieu de considérer en premier lieu, outre le libellé de cette disposition, la finalité du règlement dans son ensemble. A ce titre, il faut cependant, selon nous, prendre également en considération la difficulté déjà mentionnée, à savoir qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une réglementation d'application générale mais d'une réglementation appliquée à la demande de l'État membre concerné.

Au début de ses observations écrites sur la deuxième question, la Commission constate que l'article 6, paragraphe 2, deuxième alinéa, ne contient manifestement pas de réglementation détaillée relative aux exigences de forme. D'après la finalité de cette disposition, il s'agirait ici d'une condition minimale impliquant que les obligations en cause, y compris les sanctions en cas d'inobservation de celles-ci, soient consignées par écrit dans le premier contrat de vente conclu par un revendeur et que ce contrat soit signé par celui-ci. C'est précisément parce que seuls certains États membres ont été habilités à mettre en œuvre l'action visant à la vente de beurre et que la bonne fin de cette action relevait de leur responsabilité, que le droit communautaire pouvait également donner aux États membres concernés une plus grande marge de manœuvre pour l'organisation de la procédure administrative, y compris la réglementation de contrôle. La définition précise des conditions de forme et la réglementation des effets juridiques ont donc été laissées aux soins des États membres dûment habilités.

Au cours de la procédure devant la Cour, les demanderesses dans les instances au principal étaient d'un avis différent sur la question de savoir si c'est le droit national ou le droit communautaire qui doit être appliqué en l'espèce. Elles ont rejeté la thèse défendue par la Commission, selon laquelle le droit national et le droit communautaire seraient simultanément applicables. En outre, elles ont toutes deux estimé qu'un contrat de vente devait en tout cas être signé par les deux parties. Un contrat de vente son signé par les deux parties ne serait pas valide. Sur ce point, nous renvoyons notamment à la procédure orale. Dans ses observations écrites et orales, la BALM a défendu le point de vue selon lequel, compte tenu de la finalité de la réglementation, il n'y avait pas lieu de fixer des exigences trop élevées en ce qui concerne la forme écrite et qu'une déclaration écrite émanant du seul acheteur, au seul moment de la première commande de celui-ci, devait être considérée comme suffisante, à condition que les contrats de vente ultérieurs (éventuellement verbaux) y fassent référence.

Au cours de la procédure orale, la Commission s'est rangée à ce dernier point de vue de la BALM. C'est surtout au cours de cette procédure orale que son agent s'est livré aux périlleuses acrobaties intellectuelles déjà mentionnées, en vue de montrer clairement que l'article 6, paragraphe 2, du règlement en cause utilise l'expression contrat de vente dans une acception différente de celle que la plupart des juristes donnent habituellement à cette notion et qu'il importait simplement à la Commission de poser comme condition que le vendeur énonce par écrit qu'il a connaissance des engagements auxquels il a souscrit et des sanctions liées à ceux-ci. L'aménagement des garanties à créer pour empêcher que le beurre vendu à prix réduit ne soit détourné de sa destination aurait été laissé aux soins des États membres.

Il y a en réalité, selon nous, trois raisons pour estimer en fin de compte, non sans hésitation, que l'interprétation de la Commission peut, pour l'essentiel, être acceptée, fût-ce avec une formulation quelque peu différente, en vue de la réponse à donner aux questions posées.

En premier lieu, il est généralement admis, et le représentant de la BALM l'a aussi laissé entendre au cours de la procédure orale, que des notions relevant à première vue du droit privé ont le plus souvent en droit public économique, en droit fiscal et en droit pénal une signification différente de celle qu'elles ont en

droit civil. Cependant, le sens d'une telle altération de concept doit alors, selon nous, ressortir clairement de la finalité des dispositions de droit public concernées. Dans le cas d'espèce, cette finalité se déduit de l'économie du règlement dans son ensemble. Pour l'interprétation de l'article 6, deuxième paragraphe, ce qui importe alors c'est la constatation écrite par l'acheteur qu'il était informé des obligations au sens du paragraphe en question, instituées par les autorités nationales sur le plan du droit administratif, du droit pénal ou du droit privé.

En deuxième lieu, il résulte, ne fût-ce que de la jurisprudence de la Cour que nous avons citée dans nos conclusions du 21 janvier de cette année dans l'affaire Fromme, que les États membres sont habilités, voire tenus, en vertu de l'article 5 du traité CEE, pour autant que le législateur communautaire compétent n'en a pas clairement disposé autrement, d'adopter les mesures générales et particulières qui sont de nature à garantir le respect des règlements dans le domaine de la politique agricole commune.

Pour autant qu'il importe en l'espèce, la Cour de justice, dans sa jurisprudence antérieure, a simplement fixé comme limite en la matière l'impossibilité pour les mesures nationales d'exécution d'affecter, de modifier ou d'étendre la portée du règlement communautaire. D'après son libellé, il est clair que l'article 6, deuxième paragraphe, deuxième alinéa, du règlement en cause laisse aux autorités nationales compétentes le soin de réglementer dans le détail notamment la nature des sanctions applicables en cas d'inobservation des obligations visées dans le paragraphe en question. Comme nous l'avons déjà dit, cette réglementation détaillée peut en principe emprunter au droit administratif, au droit pénal ou au droit civil. Les garanties concernant l'utilisation conforme du beurre à bas prix sont réglementées en l'espèce de manière détaillée et précise dans les directives de la BALM du 13 février 1973 qui ont été versées au dossier au cours de la procédure, à la demande de la Cour. C'est essentiellement au droit national qu'il y a lieu de se référer pour répondre à la question de savoir si ces directives garantissent effectivement un système complet d'obligations, étant entendu que les directives ne sauraient être interprétées de telle sorte que la portée décrite ci-dessus de la disposition en cause du règlement en serait affectée.

En troisième lieu, sur la base de la tâche générale de surveillance de la Commission et sur la base du passage des considérants du règlement en cause, selon lequel l'action tendant à la vente «est mise en œuvre à la demande de l'État membre qui s'estime en mesure de la mener à bonne fin», on peut supposer que la Commission considère effectivement que les directives mentionnées de la BALM mettent l'État membre concerné en mesure de mener à bonne fin ladite action, en conformité avec l'article 6 mentionné.

Sur la base de ces considérations, nous proposons de répondre à la deuxième question de la manière suivante:

a) Sur la base de l'article 6, deuxième paragraphe, du règlement (CEE) n° 349/73 de la Commission, pour satisfaire à l'exigence d'une forme

écrite, il suffit que l'acheteur concerné déclare par écrit être informé des sanctions déterminées par l'État membre concerné, auxquelles il s'expose s'il n'observe pas les obligations visées dans ladite disposition. Puisque la base juridique, qui n'est pas nécessairement contractuelle, et la nature et l'importance des sanctions doivent être déterminées par l'État membre concerné, celui-ci est également tenu de prévoir les autres conditions auxquelles les transactions doivent être subordonnées, en vue de garantir une mise en œuvre correcte de la disposition communautaire mentionnée et en vue notamment de lier les acheteurs concernés. Ces autres conditions doivent donc être appréciées selon le droit national concerné, étant entendu que celui-ci ne saurait être interprété de telle façon que la portée, telle qu'elle a été décrite, de la disposition en cause du règlement en serait affectée.

b) Selon le droit communautaire, il suffit qu'une première commande ait été passée par écrit, à la seule condition que, sur la base des mesures nationales d'exécution et des modalités arrêtées à ce titre pour les commandes ultérieures, il soit garanti que les sanctions arrêtées sur le plan national puissent également être appliquées en cas d'inobservation des obligations en cause, lors des commandes suivantes.

c) Pour la réponse au point c) de la deuxième question, nous renvoyons à la réponse donnée aux points a) et b) de la présente question.