ARRÊT DE LA COUR
DU 17 DÉCEMBRE 1970 [1]

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Günther Henck (demande de décision préjudicielle, formée par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof)

Affaire 26-70

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Céréales — Certificats d'exportation — Restitution fixée à l'avance — Cautionnement — Montant — Détermination (Règlement n° 102/64 de la Commission, art. 7)

L'exigence d'un cautionnement plus élevé, dans le cas d'une fixation à l'avance de la restitution, est un moyen nécessaire en vue de garantir le respect, par les exportateurs, de l'obligation attachée à la délivrance du certificat et, par là, d'assurer la certitude des prévisions sur l'évolution future du marché.

La détermination du montant de la caution relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir d'édicter les règlements en la matière. Le montant fixé par le règlement n° 102/64 n'a rien d'excessif, compte tenu de l'amplitude de la fluctuation des prix.

Dans l'affaire 26-70

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative du Land de Hesse) à Kassel et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction

entre

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages) de Francfort-sur-le-Main,

et

GÜNTHER HENCK, ayant son siège à Hambourg,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement n° 102/64/CEE de la Commission, du 28 juillet 1964, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et A. Trabucchi, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) et H. Kutscher, juges

avocat général : M. A. Dutheillet de Lamothe
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que l'entreprise Günther Henck a obtenu, le 6 janvier 1966, un certificat d'exportation portant sur 3 000 tonnes d'aliments composés pour bétail, avec fixation à l'avance de la restitution (sous forme d'une autorisation d'importer, en franchise de prélèvement, une quantité correspondante de céréales);
que la délivrance du certificat avait été subordonnée, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 102/64/CEE de la Commission, du 28 juillet 1964, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz (JO 1964, p. 2125), à la constitution d'une caution, s'élevant à 5 unités de compte par tonne, garantissant l'obligation d'exporter pendant la durée de validité du certificat;
que l'opération d'exportation n'ayant été réalisée qu'en partie pendant la durée de validité dudit certificat, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel a, par décision du 15 juillet 1966, déclaré la caution acquise pour un montant de 104,52 DM;
que l'Einfuhr- und Vorratsstelle n'ayant pas statué sur l'opposition formée contre cette décision par l'entreprise Henck, celle-ci s'est pourvue, le 21 octobre 1966, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main;
que, par jugement du 12 décembre 1966, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur le-Main a fait droit à ce recours;
que le tribunal a motivé sa décision en jugeant notamment que le règlement n° 102/64 n'était pas valide pour autant qu'il institue une obligation d'exporter, subordonne la délivrance du certificat d'exportation à la constitution d'une caution et prévoit en principe la perte de cette caution en cas de non-exécution de l'obligation d'exporter; par ailleurs, la Commission n'aurait pas été compétente pour arrêter une

telle réglementation; celle-ci violerait le principe obligeant l'administration à ne mettre en œuvre que des mesures proportionnées au but à atteindre (principe de la proportionnalité);
attendu que, l'Einfuhr- und Vorratsstelle ayant interjeté appel de ce jugement devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative du Land de Hesse), celui-ci, par ordonnance du 28 avril 1970, enregistrée au greffe de la Cour le 28 mai 1970, a demandé à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur la validité du règlement n° 102/64 de la Commission, et notamment sur la question de savoir si les articles 1 et 7 dudit règlement sont valides pour autant qu'ils concernent le régime des certificats d'exportation et de cautionnement;
que, dans son ordonnance, le *Hessischer Verwaltungsgerichtshof* pose les questions ci-après, dont la portée serait décisive pour la solution du litige :

1) Faut-il considérer comme contraire au traité CEE la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1962, p. 933), en application de laquelle a été arrêté le règlement n° 102/64? Cette procédure est-elle notamment compatible avec les articles 43, paragraphe 2, 155, 173, 177 et 189, alinéa 1, du traité CEE?
2) Le règlement n° 102/64 est-il dépourvu de base valable d'habilitation en tant qu'il réglemente, à son article 1, l'obligation d'exporter qu'implique le certificat d'exportation, à son article 7, paragraphe 1, la nécessité de constituer une caution pour obtenir ce certificat et, à son article 7, paragraphe 2, la perte de la caution au cas où l'obligation d'exporter n'a pas été remplie? Ou bien la Commission trouve-t-elle cette habilitation, soit dans le traité CEE en général, soit dans les dispositions combinées des paragraphes 2 et 3 de l'article 16 ou dans les articles 19 et 20 du règlement n° 19?
3) Les dispositions du règlement n° 102/64 relatives à l'obligation d'exporter inhérente à tout certificat d'exportation (art. 1) ainsi qu'à la constitution et à la perte de la caution constituée en vue de l'obtention des certificats d'exportation (art. 7) violent-elles un principe obligeant l'administration à ne mettre en œuvre que des mesures proportionnées au but à atteindre ou lui interdisant de recourir à des mesures excessives? En va-t-il notamment ainsi dans le cas, visé à l'article 7, paragraphe 1, où la caution est constituée en vue de l'obtention de certificats d'exportation pour lesquels le montant de la restitution est fixé à l'avance?
4) Peut-on voir une raison de dire que la disposition dudit règlement n° 102/64 concernant la perte de la caution (art. 7, par. 2) est dénuée de validité dans le fait que, sans que le législateur se préoccupe de savoir si la non-exécution de l'obligation d'exporter est fautive, le seul cas dans lequel la caution ne reste pas acquise est, aux termes de l'article 8, celui où l'exportation ne peut être effectuée pendant la durée de validité du certificat par suite de circonstances à considérer comme cas de force majeure?;

attendu que, 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 17 juillet 1970 par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, le 5 août par l'intimée au principal, le 6 août par le Conseil des Communautés européennes et, à la même date, par la Commission des Communautés européennes;
que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable;
que la défenderesse au principal et la Commission ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 11 novembre 1970;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 3 décembre 1970;
que, pour la procédure devant la Cour, la défenderesse au principal a été représentée par Me Fritz Modest, avocat à Hambourg, le gouvernement du royaume des Pays-Bas par M. C. W. van Santen, conseiller juridique adjoint au ministère des affaires étrangères, le Conseil par M. Jean-Pierre Puissochet, directeur au secrétariat général, et la Commission par son conseiller juridique, M. Claus-Dieter Ehlermann;

II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que les observations écrites et orales soumises à la Cour peuvent être résumées comme suit :
L'entreprise Günther Henck, partie défenderesse au principal, fait essentiellement valoir, contre la validité du régime de cautionnement, les arguments suivants :

a) Sur le plan formel

— La perte de la caution constituerait une sanction quasi pénale ou une amende, frappant l'importateur ou l'exportateur en cas de non-exécution de l'obligation de droit public qui lui a été imposée. Les institutions de la CEE n'auraient le pouvoir d'imposer des amendes ou sanctions de caractère pénal que dans les cas où le traité les y habiliterait expressément; or, les articles 39 et suivants, relatifs à l'organisation des marchés agricoles, ne contiendraient aucune disposition habilitante de ce genre.
— Le régime de cautionnement reposerait sur la procédure de vote dite « du comité de gestion ». Cette procédure serait contraire au traité : elle ferait participer le comité de gestion au travail législatif de la Commission, elle rendrait illusoire l'obligation de consulter l'Assemblée et elle donnerait aux États membres la possibilité d'obtenir du Conseil « une cassation » des règlements de la Commission. Les règlements de la Commission arrêtés en application de cette procédure illégale seraient dénués de validité.
— La caution pour les certificats avec préfixation du prélèvement ou de la restitution comporterait un montant supplémentaire dont la perte, en cas de non-utilisation du certificat, poursuivrait un objectif allant bien au-delà du mandat que le Conseil a conféré à la Commission.
— Le règlement nº 19 n'aurait prévu la constitution d'une caution que pour la seule délivrance des certificats d'importation de céréales; la Commission n'aurait donc pas été en droit d'étendre, de sa propre autorité, le régime de cautionnement ni aux certificats d'exportation de céréales ni aux certificats d'importation et d'exportation de produits céréaliers.

b) Quant à la substance du régime litigieux

La défenderesse au principal relève que le régime de cautionnement devrait respecter le principe de la proportionnalité, consacré autant par la Loi fondamentale allemande que par le droit communautaire. A cet égard, il conviendrait notamment de faire les constatations suivantes :
— Les règlements instituant des organisations communes des marchés agricoles se limiteraient, en principe, à l'orientation du marché au moyen des prix. La réglementation des prix aurait un effet automatique d'écluse sur les mouvements quantitatifs du marché communautaire et éviterait toute perturbation de celui-ci. Par voie de conséquence, le point capital de l'appréciation du marché et de son évolution résiderait dans l'observation et le contrôle, d'une part, des prix du marché intérieur, d'autre part, de la situation du marché international. En revanche, un contrôle quantitatif, tel qu'il résulte du mécanisme des certificats d'importation et d'exportation dont l'utilisation doit être garantie au moyen d'un cautionne-

ment, n'aurait qu'une importance secondaire.
Il apparaîtrait dès lors que le régime de cautionnement est inopérant à l'égard de l'objectif poursuivi par les règlements agricoles et même contraire au système de ceux-ci. Il serait, de plus, inefficace, étant donné qu'il ne saurait ni garantir l'exécution effective de l'obligation d'importer ou d'exporter, ni assurer aux autorités compétentes, dans les délais appropriés, une image sûre de l'état du marché, moins encore de son évolution future.
— Par ailleurs, les organismes d'intervention et la Commission ne seraient pas techniquement à même d'exploiter les renseignements fournis par le système critiqué.
— Enfin, l'obligation de constituer une caution grèverait lourdement les liquidités des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, et le montant de la caution, tout particulièrement en cas de préfixation du prélèvement ou de la restitution, serait excessif en comparaison des marges bénéficiaires normales du commerce.
— Il résulterait de ces constatations qu'une charge sensible serait imposée, sans aucune nécessité, aux importateurs et exportateurs. Or, toute mesure constitutive d'une charge, fût-elle en elle-même supportable, violerait le principe de la proportionnalité dès lors qu'elle est superflue, qu'il existe une disproportion entre la charge et le résultat que celle-ci peut ou doit permettre d'obtenir, que cet objectif ne peut pas être atteint par le moyen employé ou qu'il existe pour l'atteindre, d'autres moyens qui peuvent s'appliquer avec de moindres inconvénients.
— Le régime de cautionnement violerait encore le principe de la proportionnalité en ce qu'il ne prévoit d'exception à la perte de la caution que dans le seul cas de force majeure, à l'exclusion, par conséquent, des situations dans lesquelles le certificat n'a pas été utilisé pour des considérations d'ordre commercial parfaitement défendables, notamment lorsque son utilisation eût été contraire aux objectifs de l'organisation commune des marchés ou à la logique commerciale (par exemple en cas de modification de la législation applicable entre la date de la demande du certificat et celle de sa délivrance).
Le gouvernement du royaume des Pays-Bas soutient que le troisième paragraphe de l'article 16 du règlement n° 19 déléguerait, de façon générale, à la Commission le pouvoir d'arrêter les modalités d'application de l'ensemble dudit article 16, y compris par conséquent la réglementation relative aux certificats d'exportation. Ces modalités auraient été fixées suivant la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 19; elles seraient conformes à l'objectif fixé par le Conseil lui-même au deuxième paragraphe de l'article 16. La politique des marchés agricoles postulerait une vue prospective du marché et donc des données certaines sur les importations et exportations futures. Il serait dans la logique du système que la somme exigée en garantie de l'exécution de l'obligation d'importer ou d'exporter réduise les cas dans lesquels cette obligation n'est pas remplie; la Commission aurait donc dû étendre aux certificats d'exportation la réglementation prévue par le Conseil pour les certificats d'importation.
Le régime de cautionnement ne violerait nullement le principe de la proportionnalité; on ne verrait d'ailleurs pas quel moyen moins radical on pourrait lui substituer.
Le Conseil des Communautés européennes limite ses observations au problème de la compatibilité, avec le traité CEE, de la procédure dite « du comité de gestion » et, pour l'affirmer, avance essentiellement les arguments suivants :

a) La Commission et le Conseil seraient compétents pour adopter les mesures d'exécution d'un acte du Conseil directement fondé sur le traité.
— L'article 155, dernier tiret, du traité CEE permettrait explicitement d'attribuer à la Commission des pouvoirs

d'exécution, selon un mécanisme se rapprochant très fortement de la technique dite de la délégation de pouvoirs ou de compétences. La Commission ne disposerait donc pas d'un pouvoir direct, immédiat et général d'arrêter les dispositions d'exécution des règles établies par le Conseil, mais celui-ci devrait expressément, cas par cas, lui conférer ce pouvoir; en revanche, une fois cette compétence déléguée à la Commission, celle-ci pourrait l'exercer librement, dans les conditions prévues par l'acte qui la lui a attribuée, et le Conseil ne pourrait modifier les décisions ainsi prises que dans la mesure où il aurait lui-même prévu cette possibilité dans l'acte portant transfert de compétences.
En prévoyant explicitement la possibilité de conférer à la Commission des pouvoirs d'exécution, l'article 155 affirmerait implicitement, mais nécessairement, que le Conseil détient et peut retenir les mêmes pouvoirs.
— Ces principes comporteraient une double limite : d'une part, les compétences que le Conseil est en droit de conférer à la Commission ne sauraient être que des compétences d'exécution, d'autre part, seule la Commission pourrait bénéficier d'une attribution de compétences en matière d'exécution des règles du Conseil.

b) Quant à la procédure d'adoption des règles d'exécution, il conviendrait de distinguer selon qu'elles sont arrêtées par la Commission ou par le Conseil.
— Dans le premier cas, l'article 155 du traité ne contenant aucune disposition à cet égard, le Conseil serait libre, sous réserve du respect de l'équilibre institutionnel des pouvoirs créé par le traité, de soumettre l'exercice des compétences attribuées à la Commission à des modalités particulières, comme la consultation d'un organisme subsidiaire composé d'experts ou de représentants des États membres.
Les modalités de la procédure « du comité de gestion » n'auraient pas pour effet de mettre en cause les compétences attribuées à la Commission : elles introduiraient, certes, des délibérations d'un comité, mais, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, la Commission resterait maîtresse de sa décision; elle ne serait jamais tenue de suivre l'avis du comité, les seules conséquences d'une divergence entre l'avis du comité et la décision de la Commission consistant dans l'obligation, pour celle-ci, de transmettre son texte au Conseil, dans la faculté d'en différer l'application pour une période limitée et dans la possibilité, pour le Conseil, d'adopter des mesures différentes. Le grief selon lequel le Conseil se verrait ainsi illégalement conférer un « droit de cassation » serait inopérant dans la présente affaire, le règlement n° 102/64, dont la validité est contestée, ayant été arrêté par la Commission et étant conforme à l'avis du comité de gestion; par ailleurs, les mesures prises éventuellement par le Conseil, lorsqu'il substitue de nouvelles dispositions à celles primitivement adoptées par la Commission, ne sauraient d'aucune manière être comparées à l'intervention d'une décision de cassation ou même d'appel.
En réalité, le mécanisme litigieux devrait s'analyser comme une délégation conditionnelle de compétences; le Conseil, qui aurait pu ne conférer aucune compétence à la Commission, pourrait également les lui conférer sous certaines modalités ou certaines conditions lui permettant, dans des cas particuliers et bien définis, de retrouver et d'exercer son pouvoir de fixer lui-même les mesures d'exécution de ses propres règles.
— Au cas où le Conseil arrête lui-même les mesures d'exécution de ses propres règles — hypothèse étrangère à la présente affaire — il serait justifié et compatible avec le traité qu'il puisse le faire selon des modalités différentes de celles requises, pour les actes de base, par l'article 43, paragraphe 2, du traité.

c) La circonstance que les dispositions relatives à la procédure « du comité de gestion » ne mentionnent pas explici-

tement les formes d'actes prévues à l'article 189 du traité ne signifierait nullement que cet article soit violé. Il en résulterait seulement que les institutions ont la possibilité d'adopter, parmi toutes les formes juridiques prévues à l'article 189, celle qui leur paraît la plus appropriée.

d) La constatation que, d'une part, seuls le Conseil et la Commission disposent, dans l'application de la procédure « du comité de gestion », d'un pouvoir de décision, d'autre part, les actes arrêtés par ces deux institutions revêtent obligatoirement l'une des formes d'acte exécutoire prévues à l'article 189 du traité, permettrait d'affirmer que les garanties juridictionnelles offertes par le traité, notamment par ses articles 173 et 177, aux administrés sont sauvegardées lors de l'application de cette procédure.

La Commission des Communautés européennes présente en substance les observations suivantes :

a) Quant à la légalité de l'intervention du comité de gestion

Le pouvoir de légiférer pour la Communauté ne saurait certes être attribué à d'autres instances que le Conseil et la Commission; la collaboration d'un comité à l'œuvre normative de la Commission serait cependant parfaitement légale.

L'article 155, dernier tiret, du traité CEE permettrait au Conseil de charger la Commission de mettre en œuvre les règles qu'il établit et d'apprécier dans quelle mesure et à quelles conditions il entend lui conférer des pouvoirs d'exécution; le Conseil ne dépasserait pas les limites de ce pouvoir d'appréciation en faisant dépendre l'attribution de compétences à la Commission de l'obligation de recueillir, avant l'adoption des mesures d'exécution, l'avis d'un comité composé de représentants des États membres.

Un avis négatif du comité de gestion ne priverait pas la Commission de ses compétences; il l'obligerait seulement à communiquer la mesure arrêtée au Conseil et habiliterait celui-ci à prendre une décision différente. Rien ne s'opposerait à ce que le Conseil se réservât un tel droit et il ne serait nullement porté atteinte, de ce fait, au contrôle de la Cour de justice.

Les pouvoirs attribués à la Commission dans le cadre de la procédure « du comité de gestion » seraient des compétences d'exécution; elles pourraient donc être exercées selon d'autres règles que celles prévues à l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité pour les seules mesures destinées à déterminer les principes de la politique agricole commune et, notamment, les lignes directrices d'une organisation commune de marché. Les principes régissant l'équilibre institutionnel entre Conseil et Commission seraient respectés en l'occurrence.

Quant à la faculté qu'a le Conseil de prendre, à la majorité qualifiée, une décision différente de celle de la Commission, il y aurait lieu de remarquer que les pouvoirs d'amendement du Conseil dans le cadre de la procédure « du comité de gestion » et ceux prévus par l'article 149, 1er alinéa du traité CEE ne sont pas comparables.

b) Quant au principe de la proportionnalité

Les institutions communautaires ne seraient liées que par le seul droit communautaire et, à leur égard, la protection conférée par les droits fondamentaux des Constitutions nationales ne découlerait que du droit communautaire, écrit ou non écrit; par ailleurs, même d'après le droit constitutionnel allemand, le régime du cautionnement ne serait susceptible de violer les dispositions concernant le droit au libre développement de la personne, à la liberté d'action et à la liberté économique que s'il y avait, en même temps, violation du principe de la proportionnalité.

Or, ce dernier principe ne serait nullement mis en cause par le régime litigieux, celui-ci étant indispensable au

fonctionnement régulier de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales comporterait, pour l'essentiel, une réglementation des prix, dont l'objectif serait de stabiliser les prix des céréales dans la Communauté à un niveau supérieur à celui des cours mondiaux. Cette réglementation protégerait le marché communautaire contre les baisses de prix provoquées soit par la surproduction intérieure, soit par les importations. Elle ne saurait fonctionner que si les mécanismes de régulation sont utilisés de façon rationnelle; il serait donc indispensable que l'on disposât de données permettant non seulement de connaître les importations et exportations déjà effectuées, mais encore d'apprécier valablement l'évolution *future* du marché. Cette vue d'ensemble *prospective* du marché serait indispensable non seulement pour l'application éventuelle de mesures de sauvegarde en cas de menace de perturbations graves du marché, mais encore pour la fixation des restitutions à l'exportation, pour la détermination de la prime de dénaturation, pour l'exercice, par les organismes d'intervention, de leur droit d'intervenir à tout moment, notamment par des achats, sur le marché, pour la fixation du montant forfaitaire compris dans le prélèvement intra-communautaire, pour le choix des mesures destinées à éviter des détournements de trafic et, d'une manière générale, pour le contrôle du fonctionnement des régimes institués par le règlement n° 19 et les règlements d'application, ainsi que pour leur modification éventuelle.

Le régime de cautionnement serait un instrument nécessaire d'une telle vue d'ensemble prospective du marché.

Faute d'une caution qui, en cas de non-utilisation du certificat, reste acquise, le certificat ne serait pas de nature à fournir des données sûres quant aux importations et exportations futures; il existerait, en effet, pour le commerçant plusieurs raisons de demander plus de certificats qu'il ne lui en faut, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de certificats avec fixation à l'avance de la restitution. L'obligation d'importer ou d'exporter ne comporterait, pour le titulaire du certificat, pas d'autre désavantage que la perte de la caution; elle ne constituerait donc nullement une atteinte particulièrement grave aux droits de l'individu.

Il ne serait pas possible d'obtenir une vue d'ensemble valable du marché en obligeant le titulaire du certificat à signaler sa non-utilisation et en frappant d'une amende tout manquement à cette obligation; en effet, pour acquérir une vue d'ensemble prospective du marché, il serait nécessaire qu'au moment de la délivrance du certificat, il y ait une certitude suffisante que la quantité mentionnée dans le certificat sera importée ou exportée pendant la durée de sa validité. L'avis de non-utilisation aboutirait seulement à corriger petit à petit l'image initialement fausse de la situation future du marché.

Une réduction de la durée de validité des certificats ne constituerait pas une solution adéquate : elle contredirait les objectifs de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et serait incompatible avec le principe d'après lequel le commerce doit être grevé le moins lourdement possible.

Les cas où les certificats restent inemployés seraient l'exception et n'empêcheraient pas le régime de cautionnement d'atteindre son objectif,

L'opinion selon laquelle les États membres et la Commission n'auraient pas vraiment essayé de se faire, sur la base des certificats, une idée exacte des importations et exportations futures, serait erronée. En toute hypothèse, l'argument tiré de la pratique des autorités administratives n'aurait une valeur juridique qu'au cas où cette pratique traduirait une impossibilité objective d'utiliser l'instrument créé par le régime de cautionnement; cela n'aurait pas même été soutenu.

L'objet même du certificat avec fixation

à l'avance du prélèvement ou de la restitution nécessiterait le dépôt d'un supplément de caution. Donner au titulaire du certificat soit de choisir entre le prélèvement (ou la restitution) fixé à l'avance et celui (ou celle) du jour, soit d'échanger le certificat avec fixation à l'avance contre un certificat sans fixation à l'avance ne permettrait pas d'obtenir une vue prospective du marché.

Le grief selon lequel le régime de cautionnement transformerait l'économie de marché en une économie planifiée ou dirigée ne serait pas justifié. L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ne saurait se passer de toute intervention sur le marché; elle serait cependant caractérisée par le souci de rendre ces interventions aussi conformes que possible aux règles du marché et de laisser à la concurrence le champ le plus large.

Le montant de la caution ne serait nullement excessif, compte tenu de l'objectif du régime de cautionnement, du fait que la perte de la caution n'est pas la règle, qu'il ne correspondrait qu'à un faible pourcentage du prix indicatif de la catégorie de céréales la moins chère et qu'il serait très largement inférieur à la marge commerciale habituelle pour ce genre d'opérations.

La limitation à la seule force majeure des cas où la caution ne reste pas acquise ne porterait atteinte ni au principe de la proportionnalité, ni à celui de la légalité.

Il résulterait, en effet, de la jurisprudence de la Cour qu'il y a lieu d'admettre l'existence d'un cas de force majeure lorsque l'application de critères objectifs très stricts permet de reconnaître que la non-réalisation de l'importation ou de l'exportation n'est pas due à une négligence et que, dans cet examen, il faut respecter le principe de la proportionnalité; par ailleurs, le fait, pour le commerçant, d'avoir à supporter une perte excessive pourrait constituer un cas de force majeure susceptible de le libérer de l'obligation d'effectuer l'opération projetée.

La Commission estime donc qu'il y a lieu de constater, au regard du principe de la proportionnalité :

— d'une part, que le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales exige une vue prospective d'ensemble du marché et demande donc une connaissance suffisamment sûre des importations et exportations futures; que seul un certificat assorti du risque de perte de la caution serait en mesure de donner cette connaissance; que le régime incriminé serait non seulement conforme à l'objectif visé, mais nécessaire pour permettre de l'atteindre;

— d'autre part, que le régime de cautionnement, pour atteindre son objectif, doit comporter une définition stricte des circonstances dont la réalisation justifie la libération de la perte de la caution; que la limitation aux cas de force majeure, dans l'interprétation que la Cour a donnée de cette notion, satisfait, de manière adéquate, à cette condition.

c) Quant à la base juridique du régime de la caution à l'exportation

Les compétences nécessaires pour arrêter le régime de cautionnement, qui ferait partie des dispositions d'application, auraient été attribuées à la Commission par le Conseil, conformément à l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE, ainsi que cela résulterait de l'article 16 du règlement n° 19. Le fait que cette disposition ne prévoit de cautionnement que pour le certificat d'importation ne permettrait nullement de conclure qu'un tel régime ait été écarté pour le certificat d'exportation.

d) Quant à la compétence de la Commission pour l'adoption du régime de cautionnement

La caution ne serait ni une peine ou une amende administrative, ni une astreinte; elle serait une garantie d'un genre parti-

culier, dont la Commission serait habilitée à déterminer le régime.
Le régime de cautionnement pour les certificats avec restitution fixée à l'avance serait encore plus particulièrement fondé sur l'article 20, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 19, auxquels renvoient les articles 11, paragraphe 3, première phrase, et 19, paragraphe 2, dudit règlement, ainsi que sur l'article 14, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement du Conseil n° 55, du 30 juin 1962, relatif au régime des produits transformés à base de céréales.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 28 avril 1970, parvenue à la Cour le 28 mai 1970, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a demandé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, de se prononcer à titre préjudiciel sur « la validité du règlement n° 102/64/CEE de la Commission, du 28 juillet 1964, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz (JO 1964, p. 2125), et notamment sur la question de savoir si les articles 1 et 7 dudit règlement sont valides en tant qu'ils concernent les certificats d'exportation et les cautions constituées en vue de l'obtention des certificats d'exportation »;

2 attendu que, dans son arrêt de ce jour rendu dans l'affaire 25-70, la Cour a dit pour droit que l'examen de la question posée par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof n'a pas révélé d'élément de nature à affecter la validité des dispositions visées;

3 attendu toutefois que, dans la présente affaire, il est encore demandé à la Cour, dans une des questions subordonnées à la question principale, de dire si les dispositions de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 102/64 sont valides dans le cas « où la caution est constituée en vue de l'obtention de certificats d'exportation pour lesquels le montant de la restitution a été fixé à l'avance »;

4 attendu qu'aux termes de l'article 7, paragraphe 1, 2e tiret, du règlement n° 102/64, le cautionnement est de 5 unités de compte par 1 000 kg lorsque le montant de la restitution a été fixé à l'avance;

que, selon la défenderesse au principal, ce montant — qui représente un multiple du cautionnement prévu pour le cas où la restitution n'est pas

fixée à l'avance — constituerait une charge excessive, sans rapport avec l'objectif réel du régime de cautionnement;

5 attendu qu'on ne saurait contester dans son principe la nécessité d'arrêter le montant du cautionnement exigé en cas de « préfixation » de la restitution à un niveau plus élevé que dans le cas d'une opération donnant lieu à application de la restitution valable au jour de l'exportation;

que le régime de la préfixation ayant été créé dans l'intérêt du commerce, il a été nécessaire de prévoir en même temps, dans le système du règlement, des garanties adéquates pour que le mécanisme de l'organisation commune des marchés ne puisse être déréglé par des spéculations rendues possibles par l'introduction de cette faculté;

6 qu'à cette fin, le cautionnement a été déterminé de manière à tenir compte de l'évolution des prix et, par voie de conséquence, de la variation des restitutions au cours de la période de validité du certificat d'exportation;

qu'en effet, le montant du cautionnement doit être suffisant pour enlever aux exportateurs tout intérêt à modifier, en fonction de la variation des prix sur les marchés extérieurs, leurs plans d'exportation tels qu'ils résultent des certificats demandés et délivrés;

qu'il apparaît dès lors que l'exigence d'un cautionnement plus élevé, dans le cas d'une fixation à l'avance de la restitution, est un moyen nécessaire en vue de garantir le respect, par les exportateurs, de l'obligation attachée à la délivrance du certificat et, par là, d'assurer la certitude des prévisions sur l'évolution future du marché;

7 que, compte tenu de l'amplitude des fluctuations de prix pouvant intervenir sur les marchés en cause, ce montant n'apparaît d'aucune manière comme excessif;

que, pour le surplus, la détermination du montant de la caution relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir d'édicter les règlements en la matière;

Sur les dépens

8 Attendu que les frais exposés par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes,

qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
la partie défenderesse au principal, le Conseil et la Commission des Communautés européennes entendus en leurs observations orales;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 2, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 et 189;
vu le règlement n° 19 du Conseil du 4 avril 1962 et le règlement n° 102/64/CEE de la Commission du 28 juillet 1964;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;
vu l'arrêt rendu par la Cour, à la date de ce jour dans l'affaire 25-70,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof à Kassel par ordonnance du 28 avril 1970, dit pour droit :

L'examen de la question posée n'a pas révélé d'élément de nature à affecter la validité :

1) du règlement n° 102/64/CEE de la Commission, du 28 juillet 1964, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz, pris en vertu de l'article 16, paragraphe 3 du règlement n° 19 selon la procédure « du comité de gestion » instituée par l'article 26 du même règlement;

2) **des articles 1 et 7 du règlement n° 102/64/CEE de la Commission, en tant qu'ils concernent les certificats d'exportation et les cautions constituées en vue de l'obtention de ces certificats.**

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg, le 17 décembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxembourg, le 17 décembre 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(voir affaire 11-70, p. 1141)