Dans l'affaire 117/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traite CEE, par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

KARL KÖNECKE GMBH & CO. KG, FLEISCHWARENFABRIK, à Brême,

et

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité du règlement n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 180, p. 19), en ce qui concerne la possibilité de déclarer ultérieurement acquise et de récupérer une caution qui a été libérée à tort,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, Y. Galmot, président de chambre, O. Due, U. Everling et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

a rendu le présent

ARRÊT

En fait

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

La demanderesse au principal, la société Könecke, Karl GmbH & Co. KG (ci-après dénommée la demanderesse),

s'était engagée vis-à-vis de la défenderesse au principal, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral de régulation des marchés agricoles, ci-après dénommée la défenderesse), à stocker pendant quatre mois 150 tonnes de viande bovine fraîche, de la sous-position 02.01 A II a) 1 bb) 11 du tarif douanier commun (ci-après le TDC), originaire de la Communauté. Toutefois, la demanderesse avait en réalité stocké des quartiers avant désossés congelés de bovins qui avaient été importés dans la Communauté en provenance de la république populaire de Chine. Ayant constaté cet état de fait, la défenderesse a retiré, par décisions du 26 mai 1976, l'aide s'élevant à 290 067,51 DM octroyée conformément au règlement n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 180, p. 19), ainsi que la libération déjà accordée de la caution constituée en vertu de l'article 4 du règlement précité. Elle a réclamé le remboursement de l'aide et a déclaré la caution acquise. A concurrence du montant de la caution, la défenderesse a prononcé la compensation avec une créance du même montant de la demanderesse.

La demanderesse a formé un recours contre les décisions de la défenderesse devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main et a demandé, en même temps, la condamnation de la défenderesse au paiement de 115 290 DM (montant de la caution).

Les associés et employés responsables de la société Könecke, Karl GmbH & Co. KG ont été condamnés, par jugement exécutoire du Landgericht Bremen, à des peines privatives de liberté ou, selon le cas, à des amendes, pour les agissements décrits.

Le tribunal de renvoi, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, a de sérieux doutes sur le caractère de la caution en cause. Ayant observé que le règlement n° 1071/68 ne fournit pas de base légale pour le retrait de décisions portant libération de caution et qu'il n'y a pas d'autres possibilités de trouver une base légale dans le droit communautaire, le Verwaltungsgericht procède à l'examen des possibilités de base légale pour le retrait de la décision portant libération d'une caution existant dans le droit national allemand. En l'espèce, le Verwaltungsgericht estime que la nature juridique de la caution s'oppose à l'application de l'article 48 de la loi allemande relative à la procédure administrative, et il estime d'ailleurs qu'il ressort de la nature même de la caution qu'une fois celle-ci libérée, sa restitution ne pourrait plus être exigée.

Après ces constatations, le Verwaltungsgericht envisage encore la possibilité pour la défenderesse de réclamer une somme équivalente au montant de la caution libérée, si le régime de cautionnement prévu par le règlement n° 1071/68 contient le fondement d'un droit à la prestation pécuniaire qui devrait être garanti par la caution et si les conditions de ce droit sont réunies. Ayant exclu la possibilité d'une peine contractuelle, puisque le stockeur n'a pas le droit de renoncer à ses obligations, sauf en cas de force majeure, le Verwaltungsgericht estime que la perte de la caution étant la conséquence d'une irrégularité commise antérieurement, il s'agirait plutôt en l'occurrence d'infliger une amende. Il existerait un droit de sanction dont la réalisation serait garantie par la caution. Dans un tel cas, la défenderesse ne pourrait plus obtenir satisfaction grâce à la caution, car celle-ci n'existerait plus, mais elle pourrait faire valoir le droit de sanction et exiger de la demanderesse le paiement de l'amende.

Pour le cas où il s'agirait en effet d'une amende, le Verwaltungsgericht se demande si une telle réglementation est compatible avec le droit communautaire de rang supérieur. Les dispositions en

cause ne seraient alors pas conformes aux principes généraux du droit, qui seraient applicables au droit pénal des États membres de la Communauté et qui, en vertu de l'arrêt de la Cour du 15 mai 1974 (Nold, 4/73, Recueil p. 491), s'imposeraient également en droit communautaire. Il s'agirait surtout de quatre principes qui auraient en République fédérale d'Allemagne valeur constitutionnelle:

a) in dubio pro reo
b) nulla poena sine culpa
c) le principe de proportionnalité
d) ne bis in idem.

Pour ces raisons, le Verwaltungsgericht pose les questions préjudicielles suivantes:

«1. L'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 180 du 26. 7. 1968) autorise-t-il les organismes nationaux d'intervention à récupérer, après l'expiration de la période de stockage, des cautions qui ont été libérées à tort?

2. En cas de réponse négative à la première question: une législation nationale, qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution et la demande en restitution du montant de la caution après l'expiration du délai de stockage, est-elle compatible avec le droit communautaire?

3. En cas de réponse positive à la deuxième question: une législation nationale au sens de la deuxième question qui laisse à l'appréciation de l'organisme d'intervention le retrait de la décision de libération et, partant, la demande de restitution de la caution, est-elle compatible avec le droit communautaire?

4. En cas de réponse positive à la première question ou à la deuxième question: quel est le droit garanti par la caution prévue à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68?

5. Au cas où la réponse à la quatrième question devrait être en ce sens que le droit garanti par la caution est un droit de sanction, l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 et le droit de sanction qui lui est inhérent sont-ils contraires au droit commuautaire de rang supérieur?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 27 juin 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées devant la Cour par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. M. Seidel, Ministerialrat au Bundesministerium für Wirtschaft, et par M. E. Röder, Regierungsdirektor au Bundesministerium für Wirtschaft, ainsi que par la Commission, représentée par M. J. Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Par ordonnance du 7 décembre 1983, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Elle a toutefois posé quelques questions à la Commission, auxquelles celle-ci devra répondre par écrit avant le 21 janvier 1984.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* propose, dans ses observations écrites, de répondre par la néga-

tive à la première question et fait valoir que l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 ne vise pas le cas où une caution a été libérée à tort. Selon le gouvernement, il n'existe pas d'autres dispositions de droit communautaire en la matière.

A la deuxième question, le gouvernement propose de répondre par l'affirmative et il renvoie, sur ce point, à la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 21. 9. 1983, «Deutsche Milchkontor», 205 à 215/82, Recueil p. 2633). La compétence des États membres s'étendrait non seulement à l'adoption de dispositions de procédure relatives à la répétition des sommes indûment versées, mais aussi à l'adoption de règles de fond. Sur ce point, le gouvernement renvoie à l'arrêt du 12 juin 1980 (Lippische Hauptgenossenschaft, 119 et 126/79, Recueil p. 1863, notamment au point 10, p. 1879) et aux conclusions de l'avocat général (loc. cit. p. 1884).

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne considère que les principes posés par la jurisprudence à propos de la récupération de sommes indûment versées peuvent être transposés dans le cas d'une caution libérée à tort. La nature de la caution n'y ferait pas obstacle. Le gouvernement renvoie, par ailleurs, à l'arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil p. 1125, et plus particulièrement au point 18, p. 1138), selon lequel le cautionnement permettrait de garantir l'exécution d'un engagement assumé volontairement. Selon le gouvernement, la caution, dans le cas d'espèce, a pour but de garantir non seulement un «droit (pécuniaire) futur éventuel», comme l'estime le tribunal a quo, mais le respect du droit communautaire, qui est partie intégrante du contrat et dont l'applicabilité ne perd pas sa raison d'être du fait de la libération de la caution. Ce serait dans ce sens que le cinquième considérant du règlement (CEE) n° 1071/68 vise la caution à titre de garantie.

Le gouvernement estime donc que la violation doit être prise en considération même après la libération de la caution, sous peine d'enfreindre les principes d'égalité de traitement et d'application uniforme du droit communautaire si seuls les cas de violation constatés durant la période de stockage étaient sanctionnés. Ainsi, non seulement le droit communautaire permettrait aux États membres de demander la restitution d'une caution libérée à tort, mais il le leur imposerait.

En ce qui concerne la troisième question, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne propose de répondre par la négative. De même que dans sa réponse à la deuxième question, il note que les principes d'égalité de traitement et d'application uniforme du droit communautaire interdisent de laisser à l'appréciation des organismes d'intervention nationaux la question de la restitution du montant de la caution. Il renvoie, sur ce point, à l'arrêt du 6 mai 1982 (Baywa AG, 146,192 et 193/81, Recueil p. 1503, et plus particulièrement au point 30, p. 1535).

Quant à la quatrième question, le gouvernement observe que le droit qui est garanti par la caution prévue à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 consiste à exiger du stockeur qu'il exécute ses obligations contractuelles afin que puisse être atteint l'objectif visé par l'aide au stockage en tant qu'instrument d'orientation du marché. Selon le

gouvernement, ni la répétition de l'aide ni d'éventuelles demandes de dommages-intérêts ne constituent des mesures suffisantes contre les violations dans ce domaine. Si, par exemple, le stockeur vendait prématurément la viande bovine stockée, il ne devrait pas verser de dommages-intérêts faute de préjudice chiffrable. La caution comme sanction serait donc nécessaire pour empêcher les opérations spéculatives sur la viande stockée; voir, à cet égard, l'arrêt du 23 février 1983 (Fromançais, 66/82, point 12; Recueil p. 405).

En outre, observe le gouvernement, le droit garanti par la caution, qui pourrait être comparé plus aisément au droit à une pénalité contractuelle, ne consiste pas en une sanction pénale (voir arrêt Internationale Handelsgesellschaft, précité).

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne propose de répondre par la négative à la cinquième question. Ce faisant, il rappelle que la sanction que la caution vise à constituer n'est pas une peine criminelle. Or, même s'il n'y a pas peine criminelle, le principe de proportionnalité devrait être respecté. Pour cela, il faudrait examiner le caractère de nécessité des moyens mis en œuvre et leur adaptation à l'objectif visé. Sur ce point, il renvoie aux arrêts de la Cour du 11 mai 1977 (De Beste Boter, 99 et 100/76, Recueil p. 861, plus particulièrement le point 11, p. 873), du 29 avril 1982 (Merkur Fleisch-Import, 147/81, Recueil p. 1389, plus particulièrement le point 12, p. 1397) et à l'arrêt Fromançais précité (plus particulièrement les points 7 et suivants).

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne soutient que la caution est nécessaire pour empêcher les spéculations sur la viande bovine stockée et que, selon les arrêts précités, le moyen portant sur l'absence de proportonnalité ne doit pas être retenu. En outre, dans le cas d'espèce, il y aurait lieu d'oberver que la violation des obligations qui incombent au stockeur aurait été également à l'origine d'une condamnation pénale des personnes agissant pour le compte de la demanderesse.

La *Commission* note d'emblée dans ses observations que le règlement n° 1071/68 n'a pas été rédigé de manière optimale du point de vue de la terminologie juridique. Lorsque l'article 3, paragraphe 1, point e), et l'article 4, dudit règlement parlent d'une «caution», il s'agirait, du moins en partie, d'une dénomination inexacte. Selon la Commission, le «régime de cautionnement» comporte en fait deux éléments: en concluant le contrat, le stockeur de viande consentirait à une pénalité contractuelle et le paiement de celle-ci serait garanti par la constitution d'une caution. Du point de vue linguistique, seul le deuxième élément de ce régime se trouverait exprimé clairement dans le règlement mais en fait il n'y aurait aucun doute quant à l'existence d'un régime de pénalité contractuelle. Il ressortirait de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 989/68, du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales pour l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 169, p. 10), ainsi que du règlement (CEE) n° 1071/68 qui y renvoie, que la caution ne servirait pas à assurer la restitution d'une aide qui aurait été engagée à tort, mais constituerait une sanction

additionnelle pour le cas où les obligations contractées ne seraient pas respectées. Il s'agirait là de la fonction typique d'une pénalité contractuelle de droit civil. Cela étant, la question de la récupération de la caution ne se poserait en fait plus du tout.

Si le «régime de cautionnement» implique en fait le consentement du stockeur à une stipulation prévoyant une pénalité contractuelle, la simple libération de la caution ne signifierait pas que la pénalité contractuelle ne pourrait plus être réclamée. S'il s'avérait, en effet, que celle-ci est effectivement due parce que le stockeur n'a pas respecté les obligations prévues au contrat, le paiement du montant correspondant pourrait être exigé indépendamment du fait que la caution constituée en vue de garantir ce paiement ait été ou non libérée à tort. La libération de la caution ferait simplement disparaître le moyen de garantie, et non pas le droit matériel qui fait l'objet du consentement donné à la stipulation prévoyant une pénalité contractuelle.

Selon la Commission , l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1071/68 doit être interprété en ce sens que le montant de la pénalité contractuelle est exigible si les obligations prévues au contrat ne sont pas respectées. Il faudrait donc répondre à la première et à la quatrième question préjudicielle de la manière suivante: l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 n'autorise pas les organismes d'intervention nationaux à récupérer des cautions libérées, mais à tort, en vertu de cette disposition. Toutefois, le fait qu'une caution a été libérée à tort n'exclut pas que l'application de la pénalité contractuelle encourue en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement soit poursuivie, même après la libération de la caution servant à la garantir.

Quant à la deuxième et à la troisième question préjudicielle, la Commission est d'avis qu'une législation nationale comportant la récupération de la caution ne saurait se fonder sur le droit communautaire. Si, par contre, une telle réglementation visait l'application d'une sanction contractuelle dans le sens indiqué ci-dessus, une telle réglementation serait non seulement couverte par le droit communautaire, mais, plus encore, exigée par celui-ci. Il n'y aurait, dans ce domaine, aucune marge discrétionnaire, étant donné que le montant de la pénalité contractuelle serait, en tout état de cause, exigible lorsque les obligations contractuelles ne seraient pas respectées. Une marge discrétionnaire conduirait à des discriminations à l'intérieur du marché commun, sans justification objective à cet égard (voir arrêt Baywa, précité).

La Commission propose donc de répondre à la deuxième et à la troisième question préjudicielle de la manière suivante: une législation nationale qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution arrêtée en vertu du règlement (CEE) n° 1071/68 et la demande en restitution du montant de la caution n'est pas compatible avec le droit communautaire. En revanche, même après la libération de la caution, l'organisme d'intervention compétent est tenu de recouvrer le montant de la pénalité contractuelle exigible en vertu du règlement (CEE) n° 1071/68.

En ce qui concerne la cinquième question, la Commission estime que si la Cour devait en fait déclarer invalide l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68, en ce qu'il prévoit une pénalité contractuelle, l'arrêt devrait alors, en même temps, sortir ses effets à l'égard de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 989/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales pour l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 169, p. 10).

La Commission fait état, par ailleurs, de ce que le Verwaltungsgericht ne considère pas, a priori, l'article 4 comme une disposition prévoyant une pénalité contractuelle de droit civil, mais l'assimile à une amende au sens pénal et l'apprécie par conséquent à la lumière d'un certain nombre de principes généraux de droit pénal. La Commission ne se rallie pas à cette thèse, car elle estime que la disposition en cause doit être interprétée à la lumière des principes juridiques généraux applicables à des pénalités contractuelles.

La compétence de la Commission pour prévoir ces pénalités ressort indubitablement de l'article 8 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24) et de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 989/68, précité.

S'il n'y avait pas, note la Commission, une sanction additionnelle a côté de la récupération de l'aide en cas de violation du contrat de stockage, la tentation serait grande, par exemple, de faire sortir la marchandise de l'entrepôt avant l'expiration de la période prévue, et la Commission n'aurait alors pas une vue d'ensemble sûre de l'évolution du marché et l'intérêt même de l'ensemble de la politique de stockage serait mis en cause. La Commission renvoie, à cet égard, à l'arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil p. 1125).

Pour ce qui est des points spécifiques développés par le Verwaltungsgericht concernant la validité juridique de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68, la Commission estime que la violation du principe «in dubio pro reo» ne saurait être acceptée, cette thèse n'étant, selon elle, applicable que s'il s'agit d'une peine criminelle. En matière d'obligations de droit privé, ce principe ne s'appliquerait pas.

Quant à la prétendue violation du principe «nulla poena sine culpa», l'opinion du Verwaltungsgericht selon laquelle ce principe aurait été violé en ce qu'une personne morale (la société en commandite) a été sanctionnée pour une faute personnelle commise par certains de ses représentants, porrrait en substance être ramenée à l'opinion erronée selon laquelle il s'agirait, dans le cas d'espèce, d'une peine criminelle. La Commission renvoie au droit allemand et observe que, selon celui-ci, la thèse juridique présentée par le Verwaltungsgericht n'est pas défendable. Il serait d'autant plus évident qu'une personne morale qui contracte une obligation de droit privé doit naturellement répondre également d'une pénalité contractuelle encourue en raison du comportement d'un de ses représentants.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe «ne bis in idem», la Commission souligne que le Verwaltungsgericht commet de nouveau une erreur, car il assimilerait à tort la pénalité contractuelle de droit privé à une peine criminelle. Si tel était le cas, il ne serait pas possible d'infliger deux peines distinctes au titre du même délit. Cependant, dans les rapports entre pénalité contractuelle et peine criminelle, le principe «ne bis in idem» ne s'appliquerait pas.

Quant au principe de proportionnalité, la Commission considère que le cas d'espèce ne nécessite pas, en fait, un examen de la proportionnalité de la réglementation de l'article 4 du règlement n° 1071/68. Selon la Commission, la demanderesse a violé gravement, et de deux manières, ses obligations contractuelles et, ainsi qu'il ressort de la condamnation pénale, elle l'a fait intentionnellement: elle n'a pas stocké la viande fraîche conformément au règle-

ment précité et il ne s'agirait pas de viande originaire de la Communauté. La Commission admet toutefois, en se référant à l'arrêt de la Cour du 21 juin 1979 (Atalanta, 240/78, Recueil p. 2137), que le principe de proportionnalité devrait être pris en compte — bien que cela ne s'impose pas dans le cas d'espèce — dans toute son ampleur dans la disposition de la Commission. Or, le règlement en cause aurait respecté ce principe, étant donné que la caution est seulement acquise proportionnellement dans les cas où la partie manquante de la quantité à stocker excède 10 %.

Sur la base de ce qui précède, la Commission propose de répondre à la cinquième question de la manière suivante: L'examen des questions posées n'a rien révélé qui soit susceptible de mettre en cause la validité de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission. Toutefois, indépendamment des précisions contenues à l'article 4, paragraphe 3 (voir règlement (CEE) n° 1071/68 précité), l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 989/68 du Conseil reste applicable en ce sens que l'organisme compétent est habilité à infliger une pénalité contractuelle et, en conséquence, à déclarer acquise en tout ou en partie la caution, en fonction de la gravité de la violation contractuelle commise.

III — Procédure orale

A l'audience du 11 avril 1984, la demanderesse au principal, représentée par M[e] C. Volkmann, avocat à Brême, et la Commission, représentée par M. J. Sack, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 juin 1984.

En droit

1 Par ordonnance du 26 mai 1983, parvenue à la Cour le 27 juin suivant, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives notamment à l'interprétation et à la validité de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 180, p. 19).

2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige opposant la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après dénommée la BALM) à une entreprise allemande qui, en vertu du règlement précité, s'était engagée à stocker pendant quatre mois une quantité déterminée de viande bovine

fraîche, originaire de la Communauté, et qui, à l'expiration de la période de stockage, a obtenu la libération des cautions qu'elle avait constituées, conformément à l'article 4 dudit règlement, sous la forme d'une garantie bancaire.

3 Ultérieurement, le service de répression des fraudes douanières a constaté que la demanderesse avait stocké de la viande congelée originaire de la république populaire de Chine. Suite à cette constatation, la BALM a retiré ses décisions portant fixation des aides et libération des cautions; elle a réclamé la restitution des aides et a déclaré en outre les cautions acquises. A concurrence du montant des cautions, la BALM a prononcé la compensation avec une créance du même montant que l'entreprise possédait sur cet organisme. Au terme d'une procédure pénale, les associés et employés responsables de l'entreprise ont été condamnés à des peines privatives de liberté ou à des amendes pour les faits qui sont à l'origine de la perte des cautions.

4 Saisi d'un recours contre les décisions déclarant les cautions acquises, le Verwaltungsgericht a estimé que le règlement (CEE) n° 1071/68 précité ne contenait aucune base d'habilitation permettant le retrait de décisions portant libération de cautions et qu'une telle base n'existait pas non plus dans d'autres dispositions communautaires, notamment dans l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13).

5 Dans l'ordonnance de renvoi, le Verwaltungsgericht a également exprimé de sérieux doutes sur la question de savoir si le retrait de la décision portant libération d'une caution pouvait être admis en droit national. La caution constituant une garantie, elle ne pourrait plus être exigée lorsque le risque s'est déjà réalisé. Or, si le régime de cautionnement prévu par le règlement (CEE) n° 1071/68 précité contient le fondement d'un droit à une prestation pécuniaire devant être garantie par la caution et si les conditions pour obtenir cette prestation sont réunies, le Verwaltungsgericht envisage la possibilité pour la BALM, non pas de retirer la décision libérant la caution, mais de réclamer à l'entreprise une somme d'un montant équivalant à celui de la caution. Toutefois, si un tel droit existe, le Verwaltungsgericht considère qu'il s'agirait plutôt du droit d'infliger une amende, et se demande dans ce cas si la réglementation en cause est compatible avec le droit communautaire de rang supérieur. En l'espèce, il estime que certains principes de droit pénal communs aux États membres sont enfreints, notamment, en raison des sanctions pénales déjà infligées aux responsables.

6 C'est dans ces circonstances que le Verwaltungsgericht a posé à la Cour les questions suivantes:

1. L'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 180, p. 19), autorise-t-il les organismes nationaux d'intervention à récupérer, après l'expiration de la période de stockage, des cautions qui ont été libérées à tort?

2. En cas de réponse négative à la première question: une législation nationale, qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution et la demande en restitution du montant de la caution après l'expiration du délai de stockage, est-elle compatible avec le droit communautaire?

3. En cas de réponse positive à la deuxième question: une législation nationale au sens de la deuxième question, qui laisse à l'appréciation de l'organisme d'intervention le retrait de la décision de libération et, partant, la demande de restitution de la caution, est-elle compatible avec le droit communautaire?

4. En cas de réponse positive à la première ou à la deuxième question: quel est le droit qui est garanti par la caution prévue à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68?

5. Au cas où la réponse à la quatrième question devrait être en ce sens que le droit garanti par la caution est un droit de sanction, l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 et le droit de sanction qui lui est inhérent sont-ils contraires au droit communautaire de rang supérieur?

Sur les première et quatrième questions

7 Il convient en premier lieu d'examiner les problèmes soulevés par les première et quatrième questions, afin de déterminer si le droit communautaire fournit une base légale suffisante soit pour retirer une décision libérant une caution, soit pour exiger le paiement d'un montant équivalant à celui de la caution libérée à tort.

8 Dans les observations qu'il a présentées à la Cour, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne propose de répondre par la négative à la première question, parce que l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 ne viserait pas le cas où une caution a été libérée à tort. Selon ce gouvernement, il n'existerait pas d'autres dispositions de droit communautaire en la matière.

En revanche, il estime que les principes découlant de l'article 5 du traité CEE imposent aux États membres de réclamer la restitution d'une caution libérée à tort. Le but principal du régime de cautionnement serait d'assurer l'exécution du contrat de stockage et le respect du droit communautaire. Une violation de ces obligations par l'opérateur économique devrait être prise en considération même après la libération de la caution, pour éviter que celui à l'encontre duquel une violation n'a pu être constatée qu'après la libération ne se trouve dans une meilleure situation que ceux dont les infractions ont pu être décelées auparavant.

9 La Commission fait valoir qu'en concluant le contrat de stockage, le stockeur consent en réalité à deux obligations: celle de payer, le cas échéant, une pénalité contractuelle et celle de constituer une caution en vue de garantir ce paiement. Malheureusement, seule la dernière de ces obligations serait exprimée en termes clairs dans le règlement en cause. Or, l'obligation de paiement subsisterait même après la libération de la caution. Lorsqu'il s'avère que le stockeur n'a pas exécuté le contrat, on ne pourrait pas reconstituer ou récupérer la caution, mais on pourrait exiger le paiement du montant correspondant en tant que pénalité contractuelle.

10 Ainsi que la jurudiction nationale et la Commission l'ont fait remarquer, il convient d'admettre qu'il n'est pas possible d'exiger la reconstitution d'une garantie lorsque le risque pour lequel elle avait été constituée s'est déjà réalisé. En ce sens, la caution ne peut pas être récupérée si elle a été libérée à tort après la période de stockage. Il faut donc rechercher si, comme la Commission l'a soutenu, le régime de cautionnement comporte effectivement une obligation de payer une pénalité de caractère contractuel ou administratif, obligation distincte de l'exigence d'une garantie et subsistant même après la libération de la caution.

11 A cet égard, il y a lieu de souligner qu'une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë. Pour répondre aux première et quatrième questions préjudicielles, il convient donc d'examiner si l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 constitue une telle base, en l'interprétant à la lumière de ses termes, de son contexte et de l'objectif qu'il poursuit.

12 L'article 4 est libellé comme suit:

«1. Lors de la conclusion d'un contrat, une caution d'un montant ne dépassant pas 50 % du montant de l'aide retenu dans ce contrat doit être versée par le stockeur en espèces ou constituée sous forme de garantie délivrée par un établissement de crédit qui remplit les conditions fixées par chaque État membre.

2. Le niveau de la caution est fixé lors de la fixation du montant de l'aide ou lors de l'ouverture de la procédure d'adjudication.

3. La caution est acquise en totalité si les obligations prévues au contrat ne sont pas réalisées; toutefois, si moins de 90 % de la quantité convenue dans le contrat sont mis en stock et stockés dans les délais prévus, la caution est acquise proportionnellement à la partie manquante de la quantité visée à l'article 3, paragraphe 1, sous a).

4. La caution n'est pas acquise lorsque, par suite d'un cas de force majeure, le stockeur se trouve dans l'impossibilité de satisfaire aux obligations mentionnées ci-dessus.»

13 Si cet article prévoit, à certains autres égards, des dispositions assez détaillées, il ne comporte aucune disposition expresse concernant la situation qui se crée lorsqu'une caution est libérée à tort. Ni les autres dispositions du règlement ni ses considérants ne contiennent des indications à cet égard. Il en est de même du règlement (CEE) n° 989/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales pour l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine (JO L 169, p. 10). Aucune des dispositions en cause ne prévoit explicitement l'imposition d'une pénalité, contractuelle ou autre, distincte de la perte de la caution, ni ne permet, de manière expresse, d'insérer une stipulation en ce sens dans les contrats à conclure avec les opérateurs économiques.

14 En ce qui concerne le régime de cautionnement institué dans le domaine des importations et des exportations de produits agricoles, la Cour a dit, dans son arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil p. 1125), que ce régime était destiné à garantir la réalité des importations et exportations pour lesquelles les certificats sont demandés, afin de permettre aux autorités compétentes une utilisation judicieuse des instruments d'intervention, tels que, par exemple, les actions d'achat, de stockage et de déstockage, la fixation des restitutions à l'exportation, l'application de mesures de sauvegarde et le choix de mesures destinées à éviter les détourne-

ments de trafic. Elle a ajouté que l'engagement des opérateurs économiques resterait sans efficacité si son observation n'était pas assurée par des moyens appropriés et qu'à cet égard, le régime de cautionnement était plus adéquat qu'un système d'amendes infligées «a posteriori». Enfin, la Cour a jugé que le régime de cautionnement ne saurait être assimilé à une sanction pénale, puisqu'il ne constitue que la garantie d'exécution d'un engagement assumé volontairement.

15 De la même manière, le régime de cautionnement institué dans le domaine du stockage privé a pour objectif de garantir l'exécution, par l'opérateur économique, de son engagement de stockage tel qu'il est précisé dans la réglementation communautaire et dans le contrat conclu. Cet objectif ne plaide pas en faveur d'une interprétation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1071/68, selon laquelle il faut payer un montant équivalant à celui de la caution si celle-ci a été libérée à tort après l'expiration de la période de stockage. A ce stade, l'engagement de stockage ne peut plus être exécuté et le paiement ne pourrait plus servir à garantir la réalité de l'opération, mais constituerait uniquement une sanction de la non-exécution de l'engagement assumé.

16 Ainsi que le gouvernement allemand l'a fait valoir, l'absence d'une telle sanction peut constituer une lacune dans le régime du cautionnement en ce sens que celui qui obtient la libération de la caution par de fausses déclarations évite la perte de celle-ci. Cet argument aurait été de nature à étayer une interprétation comme celle préconisée par ce gouvernement et par la Commission, si la réglementation en cause se prêtait à une telle interprétation, compte tenu de ses termes et de l'objectif qu'elle poursuit. En revanche, il se suffit pas, à lui seul, à créer une base claire et non ambiguë pour l'imposition d'une sanction.

17 Il convient donc de répondre aux première et quatrième questions que l'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine, n'autorise pas les organismes nationaux d'intervention à récupérer, après l'expiration de la période de stockage, des cautions qui ont été libérées à tort, ni à imposer aux opérateurs économiques des sanctions pécuniaires correspondant aux montants des cautions ainsi libérées.

Sur la deuxième question

18 Par sa deuxième question, la juridiction nationale demande si une législation nationale, qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution et la demande en restitution du montant de la caution après l'expiration du délai de stockage, est compatible avec le droit communautaire.

19 Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, le gouvernement allemand estime que le droit communautaire impose aux États membres de réclamer la restitution d'une caution libérée à tort, alors que la Commission est d'avis qu'on ne peut pas demander une telle restitution, mais que les États membres doivent exiger le paiement du montant correspondant en tant que pénalité contractuelle. En ce qui concerne les modalités, le gouvernement allemand et la Commission sont d'accord pour dire que le soin de les régler est laissé à la législation nationale dans les limites indiquées par la Cour dans sa jurisprudence concernant la récupération des sommes indûment versées par les autorités nationales dans le cadre de leur gestion des organisations communes de marché.

20 Compte tenu de la réponse que la Cour vient de donner aux première et quatrième questions, il convient de souligner que la réglementation communautaire sur l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine doit être considérée comme formant un système complet en ce sens qu'il ne laisse pas aux États membres la faculté de prévoir dans leur droit national, en vue de combler une lacune éventuelle de ce système, une obligation pour les opérateurs économiques qui n'a pas de fondement dans la réglementation communautaire. Il ne peut en être autrement que si des dispositions communautaires générales, régissant la gestion des organisations communes de marché par les autorités nationales, contiennent une autorisation suffisante à cet égard.

21 Sur ce dernier point, c'est avec raison que la juridiction nationale s'est référée à l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole, qui prévoit que «les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour . . . récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités». Toutefois, comme le Verwaltungsgericht l'a fait observer, cette disposition vise la récupération des sommes financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

et ne saurait être étendue au recouvrement du montant d'une pénalité qui ne trouve pas de base légale dans la réglementation communautaire, même si, dans la pratique, la somme récupérée au titre de cette pénalité était ultérieurement portée par les autorités nationales en diminution des dépenses financées par le Fonds.

22 Il y a lieu d'ajouter que ledit article 8 impose également aux États membres le devoir de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre, conformément à leur droit national, les irrégularités commises en rapport avec des sommes octroyées. La constatation faite ci-dessus laisse entiers le droit et le devoir des autorités nationales de poursuivre un opérateur économique qui a réussi à faire libérer une caution par des manœuvres frauduleuses. A défaut d'une disposition autorisant ces autorités à réclamer le paiement d'un montant équivalent à la caution libérée, une telle action permet de remédier, du moins partiellement, à l'inconvénient relevé par le gouvernement allemand.

23 Il convient donc de répondre à la deuxième question qu'une législation nationale, qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution et la demande en restitution du montant de la caution après l'expiration du délai de stockage, n'est pas compatible avec le droit communautaire, mais que cette circonstance laisse entiers le droit et le devoir des autorités nationales de poursuivre, selon leur droit national, un opérateur économique qui a obtenu la libération de la caution par des manœuvres frauduleuses.

24 Vu les réponses données aux première, deuxième et quatrième questions, les autres questions sont devenues sans objet.

Sur les dépens

25 Les frais exposés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par ordonnance du 26 mai 1983, dit pour droit:

1) **L'article 4 du règlement (CEE) n° 1071/68 de la Commission, du 25 juillet 1968, concernant les modalités d'application de l'octroi d'aides au stockage privé dans le secteur de la viande bovine, n'autorise pas les organismes nationaux d'intervention à récupérer, après l'expiration de la période de stockage, des cautions qui ont été libérées à tort, ni à imposer aux opérateurs économiques des sanctions pécuniaires correspondant aux montants des cautions ainsi libérées.**

2) **Une législation nationale, qui autorise le retrait d'une décision irrégulière de libération d'une caution et la demande en restitution du montant de la caution après l'expiration du délai de stockage, n'est pas compatible avec le droit communautaire, mais cette circonstance laisse entiers le droit et le devoir des autorités nationales de poursuivre, selon leur droit national, un opérateur économique qui a obtenu la libération de la caution par des manœuvres frauduleuses.**

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 septembre 1984.

Le greffier
par ordre
D. Louterman
administrateur

Le président
A. J. Mackenzie Stuart