ARRÊT DE LA COUR
3 juillet 1985 *

Dans l'affaire 20/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hoge Raad des Pays-Bas, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

NV De Jong Verenigde, Noordwijk,

et

Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA, Beilen,

et

Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (VIB), Hoensbroek,

une décison à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 232/75 de la Commission, du 30 janvier 1975, relatif à la vente à prix réduit de beurre destiné à la fabrication de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires (JO L 24, p. 45),

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot et R. Joliet, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour NV De Jong Verenigde et Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA par Me A. F. de Savornin Lohmann, avocat au barreau de Rotterdam, de la société d'avocats Nauta van Haersolte,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour le gouvernement néerlandais, par écrit, par M. I. Verkade, secretaris-generaal au ministère des Affaires étrangères, et oralement, par M. Keur,

— pour la Commission des Communautés européennes par M. R. C. Fischer, conseiller juridique,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 9 mai 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par arrêt du 13 janvier 1984, parvenu à la Cour le 20 janvier suivant, le Hoge Raad des Pays-Bas a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle sur l'interprétation du règlement n° 232/75 de la Commission, du 30 janvier 1975, relatif à la vente à prix réduit de beurre destiné à la fabrication de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires (JO L 24, p. 45) et visant à déterminer les conditions de libération de la caution de transformation prévue dans ce règlement.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant la société NV De Jong Verenigde (ci-après « De Jong ») et la Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA (ci-après « Domo-Bedum ») au Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (ci-après « VIB »), organisme d'intervention néerlandais. Ce litige porte sur la libération d'un certain nombre de cautions de transformation constituées, dans le cadre du régime instauré par le règlement n° 232/75, par De Jong à l'égard du VIB Pour ces cautions, Domo-Bedum s'est portée caution.

3 Afin de faciliter l'écoulement des excédents de beurre stockés dans le cadre du système d'intervention, le règlement n° 232/75 a instauré un régime de vente de beurre à prix réduit par les organismes d'intervention, selon une procédure d'adju-

dication permanente, à certaines entreprises de transformation en vue de la fabrication de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires. Dans le cadre de ce régime, tout soumissionnaire doit notamment s'engager à faire transformer en beurre concentré le beurre qui lui est attribué et à faire transformer ce beurre concentré en produits de pâtisserie ou glaces alimentaires, conformément aux modalités prévus par l'article 6, paragraphe 1, du règlement et aux indications contenues dans son offre. En cas d'adjudication, l'adjudicataire doit constituer, en vertu de l'article 12 du règlement, une caution de transformation qui a pour but d'assurer que le beurre n'est pas détourné de sa destination. Son montant est fixé en tenant compte de la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimal de vente dans le cadre de l'adjudication.

4 L'article 15 du règlement prévoit que le beurre est soumis, dès la sortie de stock et jusqu'à sa transformation en produits de pâtisserie ou glaces alimentaires, à un contrôle douanier et administratif par les autorités compétentes. Aux fins de ce contrôle, un document dénommé « exemplaire de contrôle T5 » est utilisé lorsque les opérations de transformation en produits de pâtisserie ou glaces alimentaires ont lieu dans un autre État membre que l'État membre vendeur.

5 L'article 18, paragraphe 2, dispose que « sauf cas de force majeure..., la caution de transformation... n'est libérée que pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire a apporté la preuve que les conditions visées à l'article 6 ont été respectées ». Cette preuve est apportée de différentes façons selon les cas, notamment par la production de l'exemplaire de contrôle T5.

6 Dans le cadre de ce régime, De Jong a acheté, depuis 1974, un certain nombre de lots de beurre. Elle a transformé ce beurre en beurre concentré et l'a ensuite livré à la société Sahne-Heinrich KG en République fédérale d'Allemagne en imposant à celle-ci l'obligation de transformation en produits de pâtisserie ou glaces alimentaires. Cette société a vendu le beurre concentré à l'entreprise W. F. Scheunemann qui l'a revendu sans respecter les conditions relatives à la transformation.

7 Jusqu'en automne 1975, les exemplaires de contrôle T5, portant l'attestation des autorités allemandes que la transformation avait eu lieu conformément au règlement n° 232/75, ont néanmoins été retournés en temps voulu pour un certain nombre de lots et le VIB a libéré les cautions de transformation constituées par De Jong pour ces lots. Selon les constatations des juridictions nationales dans le cadre du litige au principal, les autorités allemandes chargées du contrôle avaient omis d'exercer un contrôle satisfaisant sur la vente et l'utilisation des lots de beurre en question avant d'établir les exemplaires de contrôle T5.

8 En automne 1975, les autorités allemandes ont cessé de retourner les exemplaires de contrôle T5 pour les lots de beurre que De Jong avait livré à Sahne-Heinrich. Le VIB a alors refusé de libérer les cautions relatives aux lots pour lesquels les exemplaires de contrôle T5 n'avaient pas été présentés et a assigné De Jong et Domo-Bedum en paiement des montants des cautions non libérées, à savoir d'une somme de 2 561 714,13 florins pour une quantité totale de 611 661 kilogrammes de beurre.

9 De Jong et Domo-Bedum se sont défendues, devant les juridictions néerlandaises saisies, en invoquant la force majeure au sens de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 232/75. De Jong se serait fiée aux attestations des autorités allemandes sur les exemplaires de contrôle T5 précédemment retournés. Si ces autorités avaient effectué les contrôles nécessaires et n'avaient pas établi les attestations y relatives, il serait apparu plus tôt que les conditions de transformation n'étaient pas respectées par les acheteurs. De Jong aurait donc cessé de livrer à Sahne-Heinrich du beurre concentré, de sorte que les cautions relatives aux livraisons ultérieures n'auraient pas été perdues.

10 Cette argumentation a été rejetée tant par l'Arrondissementsrechtbank que par le Gerechtshof d'Amsterdam en appel qui ont condamné De Jong et Domo-Bedum au paiement des cautions perdues. Saisi de ce litige en cassation, le Hoge Raad des Pays-Bas a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Le premier acheteur qui s'est engagé à respecter les conditions visées à l'article 6, paragraphe 1, sous c, du règlement n° 232/75 est-il libéré de ses engagements en vertu du droit communautaire et, en particulier, en vertu des principes généraux du droit ou du règlement cité — en ce sens que les cautions de transformation doivent être libérées bien que les exemplaires de contrôle appropriés n'aient pas été remis — dès lors que cet acheteur a agi en se fiant à la qualité matérielle des contrôles opérés sur des transactions antérieures qui ont donné lieu à la remise de déclarations de douane — dont le contenu s'est ultérieurement révélé inexact — et à la libération des cautions de transformation constituées pour les lots de beurre visés dans ces déclarations, étant entendu qu'il n'aurait pas réalisé les achats et livraisons en question si les autorités concernées avaient correctement exercé les contrôles afférents aux lots antérieurs? »

11 Cette question vise à préciser les conditions de libération de la caution de transformation que pose l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 232/75, et plus particulièrement la notion de force majeure au sens de cette disposition.

12 Selon De Jong et Domo-Bedum, la notion de force majeure doit englober, dans un cas comme celui de l'espèce, la « mora creditoris » et l'existence d'une responsabilité des différentes autorités chargées au nom et pour le compte de la Communauté de la mise en œuvre du régime instauré par le règlement n° 232/75. En effet, l'obligation de contrôle prévue par l'article 15 de ce règlement, à laquelle les autorités allemandes auraient manqué en l'espèce, viserait, entre autres, à protéger le premier acquéreur contre des risques que celui-ci ne serait pas en mesure d'assumer. L'organisme néerlandais devrait répondre de la faute de service commise par d'autres autorités agissant, comme lui, au nom et pour le compte de la Communauté dans le cadre de ce régime. Conformément aux principes de proportionnalité et de confiance légitime, De Jong devrait pouvoir escompter que les autorités compétentes accomplissent convenablement le devoir de contrôle que le règlement n° 232/75 leur impose et que des conséquences dommageables d'une faute de service ne seront pas à sa charge.

13 Le gouvernement néerlandais estime que les conditions de libération ne sont pas remplies pour les cautions de transformation en cause. Ces conditions devraient être examinées lors de chaque transaction sans prendre en considération les résultats de contrôles effectués lors de transactions antérieures. La thèse que le déroulement de transactions antérieures puisse être constitutif d'un droit pour l'avenir ne serait pas compatible avec le système de contrôle du règlement n° 232/75. Ce contrôle servirait les intérêts de la Communauté à éviter que le beurre ne soit détourné de sa destination. Le premier acheteur serait responsable de la transformation ultérieure et ne serait pas libéré de ses engagements par des circonstances comme celles de l'espèce. Le risque qu'un acheteur ultérieur ne respecte pas les conditions de transformation ne serait pas anormal ou imprévisible. De telles circonstances ne constitueraient donc pas un cas de force majeure.

14 La Commission observe que l'obligation de l'acheteur de transformer le beurre constitue la base du système. La reprise de cette obligation par un acheteur ultérieur ne le libérerait pas à l'égard de l'organisme d'intervention. Les exemplaires de contrôle T5 ne constitueraient pas des certificats de bonne conduite d'un acheteur

ultérieur, et leur renvoi régulier ne justifierait aucune confiance légitime. Le premier acheteur pourrait se protéger contre le risque d'un détournement ultérieur du beurre en sélectionnant ses acheteurs et en exigeant la constitution d'une caution. Pour le fonctionnement du système du règlement n° 232/75, lequel comporte le versement de la subvention avant la transformation finale du beurre, la constitution de la caution de transformation et le risque qu'elle crée pour le premier acheteur seraient absolument nécessaires.

15 Il y a tout d'abord lieu d'observer que la caution de transformation, que l'adjudicataire doit constituer pour chaque quantité de beurre adjugée qu'il prend en charge, a pour objet d'assurer que le beurre, écoulé dans des conditions particulièrement favorables, ne soit détourné de sa destination et ne parvienne sur le marché normal. Conformément à cet objectif, l'article 18, paragraphe 2, n'en prévoit la libération, sauf cas de force majeure, que lorsque la preuve de la transformation effective de la quantité en question conformément aux conditions prévues a été apportée. Cette condition n'est à l'évidence pas remplie dans un cas où les autorités compétentes n'ont pas établi les exemplaires de contrôle destinés à prouver cette transformation parce que les quantités en question ont été utilisées à d'autres fins que la transformation requise.

16 En ce qui concerne l'existence d'un cas de force majeure permettant de déroger à cette condition, il y a lieu de constater qu'il résulte de la finalité et des dispositions de la réglementation en cause que la notion de force majeure, au sens de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 232/75, doit être entendue dans le sens de l'impossibilité absolue due à des circonstances anormales, étrangères à l'acheteur du beurre de stock et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées.

17 Dans ce contexte, il convient de relever que l'article 10, paragraphe 5, du règlement n° 232/75 dispose que « les droits et obligations découlant de l'adjudication ne sont pas transmissibles ». En effet, l'efficacité du système de contrôle serait gravement compromise s'il suffisait — pour que l'engagement pris sous caution par l'adjudicataire soit considéré comme respecté — qu'une obligation de transformation soit acceptée par un acheteur ultérieur qui ne se trouverait engagé envers l'autorité compétente par aucune obligation juridique. Il s'ensuit que l'adjudicataire doit répondre du comportement d'un acheteur ultérieur qui a acquis le beurre concentré et n'a pas respecté l'obligation de transformation conformément au règlement n° 232/75.

18 Un non-respect de l'obligation de transformation par un acheteur ultérieur ne constitue donc pas pour l'adjudicataire une circonstance imprévisible et irrésistible pouvant justifier l'existence d'un cas de force majeure. En effet, aucune disposition du droit communautaire ne s'oppose à ce que l'adjudicataire assortisse le contrat de livraison avec un acheteur ultérieur de stipulations en vertu desquelles il est mis en mesure de contrôler le respect des engagements pris par celui-ci, de lui imposer les conséquences financières des manquements à ces engagements et d'exiger la constitution de cautions ou d'autres garanties à cet égard.

19 En prescrivant, dans son article 12, paragraphe 1, qu'une caution de transformation doit être constituée préalablement à la prise en charge « de chaque quantité » et, dans son article 18, paragraphe 2, que cette caution n'est libérée « que pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire apporte la preuve » de la transformation, le règlement n° 232/75 a clairement établi que chaque opération doit être considérée séparément aux fins du régime concerné. Le bon déroulement de certaines opérations ne saurait donc légitimement donner confiance quant au bon déroulement d'opérations ultérieures. L'obligation de constituer une caution de transformation pour chaque quantité de beurre adjugée se trouverait, en fait, vidée de tout sens s'il suffisait d'invoquer des principes généraux de droit en se basant sur le fait que les autorités compétentes ont, à tort ou à raison, établi les documents requis pour certaines opérations, en vue d'obtenir que d'autres cautions soient également libérées, même en l'absence de la preuve requise.

20 Il s'ensuit que, dans le cadre de la présente affaire, le point de savoir si les autorités chargées du contrôle dans l'État membre où la transformation devait avoir lieu ont, comme l'a constaté la juridiction nationale, omis d'exercer un contrôle satisfaisant et ont donc établi des documents incorrects n'est pas pertinent. Un tel comportement au sujet de certaines quantités ne pourrait en aucun cas justifier la libération des cautions constituées pour des quantités livrées ultérieurement et pour lesquelles de tels documents n'ont pas été établis.

21 Il convient d'ajouter que la perte de la caution de transformation, qui couvre, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 232/75, la différence entre le prix de marché du beurre et le prix minimal de vente fixé pour chaque adjudication, a l'effet, en cas d'inobservation des conditions de transformation par l'adjudicataire lui-même ou par un acheteur ultérieur du beurre, de faire payer à l'adjudi-

cataire une somme correspondant à l'avantage que celui-ci a reçu sans que l'engagement assumé par lui n'ait été tenu. Compte tenu du fait que les entreprises concernées participent au système de vente à prix réduit sur la base d'un engagement librement contracté, et en fonction de l'intérêt qu'elles peuvent y trouver, et qu'elles sont libres de choisir les acheteurs avec lesquels elles entendent contracter aux fins de la transformation ultérieure du beurre concentré, on ne saurait donc considérer que les modalités du régime de la caution de transformation dépassent ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché ou imposent à l'adjudicataire une charge excessive.

22 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la question posée par le Hoge Raad que l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 232/75 de la Commission, du 30 janvier 1975, doit être interprété en ce sens

— que les cautions de transformation constituées par un adjudicataire pour des quantités de beurre adjugées dans le cadre du régime de vente de beurre à prix réduit instauré par ce règlement ne sont pas libérées si les exemplaires de contrôle attestant la transformation de ces quantités ne peuvent pas être présentés du fait qu'un acheteur ultérieur de ces quantités les a utilisées à d'autres fins que la transformation requise;

— qu'il en est de même si l'adjudicataire, en livrant ces quantités à un acheteur qui s'est engagé à respecter les conditions de transformation, s'est fié au fait que les exemplaires de contrôle pour des quantités antérieurement livrées à ce même acheteur avaient été établis en temps voulu par les autorités chargées du contrôle de la transformation, documents dont le contenu devait ultérieurement se révéler inexact.

Sur les dépens

23 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais et 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,

statuant sur la question à elle soumise par le Hoge Raad des Pays-Bas, par arrêt du 13 décembre 1984, dit pour droit:

1) **L'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 232/75 de la Commission, du 30 janvier 1975, doit être interprété en ce sens que les cautions de transformation constituées par un adjudicataire pour des quantités de beurre adjugées dans le cadre du régime de vente de beurre à prix réduit instauré par ce règlement ne sont pas libérées si les exemplaires de contrôle attestant la transformation de ces quantités ne peuvent pas être présentés du fait qu'un acheteur ultérieur de ces quantités les a utilisées à d'autres fins que la transformation requise.**

2) **Il en est de même si l'adjudicataire, en livrant ces quantités à un acheteur qui s'est engagé à respecter les conditions de transformation, s'est fié au fait que les exemplaires de contrôle pour des quantités antérieurement livrées à ce même acheteur avaient été établis en temps voulu par les autorités chargées du contrôle de la transformation, documents dont le contenu devait ultérieurement se révéler inexact.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juillet 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart