Dans l'affaire 47-75

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par ses agents, M. Martin Seidel et M. Klaus Winkel, ayant élu domicile à Luxembourg, à la chancellerie de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne, 20-22, avenue de l'Arsenal,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment CFL, place de la Gare,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation d'une décision de la Commission relative à la prise en charge des frais de transport de céréales entraînés par une mutation d'entrepôt,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keeffe, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. A. Trabucchi
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties, développés au cours de la procédure écrite, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

La section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

(FEOGA) a pour mission de financer les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. (Règlement n° 729/70 du Conseil, articles 1 et 3, JO n° L 94, p. 13.)

Pour le secteur des céréales, les modalités générales d'application ont été arrêtées par le Conseil dans son règlement CEE n° 787/69 (JO n° L 105, p. 6).

Les pertes éventuellement occasionnées par les interventions devant être portées à la charge du FEOGA, ce règlement a pour objet, selon son quatrième considérant, «d'établir une méthode forfaitaire pour la prise en charge de ses pertes, compte tenu ... du fait qu'un certain nombre de frais ne sont pas harmonisés».

L'article 4, paragraphe 1, contient une liste des frais qui sont à la charge du FEOGA. Les alinéas e) et g) de cet article sont rédigés comme suit (ci-après dénommés «alinéa e)» et «alinéa g)»).

«Le compte» du FEOGA est débité

e) du montant total des frais entraînés par le stockage, calculé en fonction d'un montant forfaitaire par unité poids/durée, déterminé conformément à l'article 5, paragraphe 2;

g) du montant total des frais entraînés par un transport rendu nécessaire postérieurement à la prise en charge par l'organisme d'intervention et effectué dans des conditions, relatives notamment à la nécessité de transport, à déterminer selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 120/67/CEE ou à l'article 26 du règlement n° 359/67/CEE, [c'est-à-dire par la procédure du Comité de gestion], ce montant comprend les frais d'entrée et de sortie de magasin occasionnés par ce transport calculés comme prévu sous c).»

Lors de l'adoption de ce règlement, la Commission a déclaré qu'elle avait l'intention, en ce qui concernait les frais relevant de l'alinéa g), de prévoir des règles générales «déterminant *a priori* les cas dans lesquels le transport pourrait être effectué. Cela ne devrait pas exclure la possibilité d'autoriser le transport dans les cas non prévus par les règles générales».

Aucune règle générale déterminant les cas qui relèvent de l'alinéa g) n'a été arrêtée à ce jour.

En république fédérale d'Allemagne, les céréales achetées par l'organisme d'intervention étatique ne sont pas stockées dans des entrepôts d'État, mais dans des entrepôts privés sur la base de contrats privés, résiliables au moyen d'un préavis de 6 mois.

Outre les mutations d'entrepôt habituelles dans le but de libérer l'entrepôt pour permettre le stockage de la nouvelle récolte, il existe également des mutations d'entrepôt rendues nécessaires à la suite de la résiliation du contrat de bail de la part de l'entreposeur, motivée, en règle générale, par le désir d'une exploitation rentable de la capacité de l'entrepôt.

Dans la deuxième moitié de l'année 1970, 4 030 tonnes de céréales avaient été changées d'entrepôt en république fédérale d'Allemagne à la suite de résiliations de baux de magasin. La république fédérale d'Allemagne ayant adressé à la Commission une demande de prise en charge des frais de mutation d'entrepôt après que le transport avait eu lieu, la Commission, considérant que le transport de ces céréales intervenu dans le Land Nordrhein-Westphalen était dû à une résiliation de bail, a constaté, après avoir recueilli l'avis du Comité de gestion, qu'eu égard à l'application du règlement CEE n° 787/69, le transport de 4 030 tonnes de céréales stockées dans le Land Nordrhein-Westphalen était «nécessaire» (décision du 14 mai 1971, annexe 2 à la requête).

Au cours de la période de 1971 à 1974, 49 685 tonnes de céréales ont dû être changées d'entrepôt par suite de résiliation de baux de magasin.

Après chaque mutation d'entrepôt, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a introduit une demande auprès de la Commission afin qu'elle prenne en charge les frais de mutation des stocks.

Au cours de la réunion du Comité de gestion des céréales du 22 avril 1971, pendant laquelle a été discuté le projet de décision de la Commission du 14 mai, le représentant de la Commission avait donné un accord de principe au représentant de la république fédérale d'Allemagne pour que les frais exposés par l'organisme d'intervention allemand, du fait des mutations d'entrepôt, soient groupés par lots et communiqués trimestriellement à la Commission. Au cas où, au cours d'un trimestre, très peu de mutations de stocks auraient eu lieu, on s'abstiendrait de faire le communiqué trimestriel, qui serait alors remplacé par un communiqué semestriel.

Pressée par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne de donner suite à ses demandes, la Commission a soumis, le 5 septembre 1972, un projet de décision au Comité de gestion des céréales qui, selon la procédure prévue, doit être entendu. D'après ce projet, les demandes introduites jusqu'alors par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne devaient recevoir une suite favorable. Aucune décision n'a cependant été arrêtée.

Reprenant toutes les demandes introduites jusqu'alors, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a demandé à nouveau à la Commission, par télex du 10 juillet 1974, de prendre une décision. La Commission a alors, le 16 juillet 1974, présenté à nouveau un projet de décision au Comité de gestion des céréales. Ce projet prévoyait, lui aussi, de donner suite aux demandes, mais il a été rayé de l'ordre du jour de la séance du 1er août 1974, pour qu'une discussion bilatérale puisse avoir lieu au préalable entre les services de la Commission et les services allemands. Au cours de ces discussions, les services de la Commission ont fait savoir aux fonctionnaires du gouvernement fédéral que les demandes de celui-ci seraient rejetées, au motif que les demandes de prise en charge des frais auraient dû être introduites chaque fois avant la mutation d'entrepôt.

Le 23 septembre 1974, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a introduit une demande pour être autorisé à effectuer une mutation d'entrepôt portant sur 2 175 tonnes de céréales.

La Commission a de nouveau mis les demandes allemandes à l'ordre du jour du Comité de gestion des céréales. Lors des sessions du 21 novembre et du 5 décembre 1974, elle a exposé sa thèse selon laquelle les demandes de prise en charge des frais relatifs aux mutations d'entrepôt, conformément à l'alinéa g), devaient être introduites avant que la mutation n'ait lieu. Elle a encore expliqué que les frais de mutation d'entrepôt consécutifs à une résiliation du contrat de stockage devaient être imputés sur les forfaits versés aux États membres, conformément à l'alinéa e). Le représentant du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne s'y est expressément opposé.

Par lettre du 20 mars 1975, M. Borschette, membre de la Commission, a informé le ministre fédéral des affaires étrangères que

«la Commission a pris la décision suivante:

1) Les frais de mutation d'entrepôt exposés à la suite de la résiliation du contrat de stockage ne peuvent pas être pris en charge par le FEOGA. Du fait qu'il s'agit d'un acte d'administration courante de la part des organismes d'intervention, les frais exposés du fait de ces mutations d'entrepôt sont acquittés par le versement du montant forfaitaire visé à l'article 4, paragraphe 1, sous e). Il s'ensuit que l'article 4, paragraphe 1, alinéa g) ne s'applique pas.
2) En outre, les demandes introduites après le transport par votre gouvernement en vue du remboursement par le

FEOGA des frais de transport nécessaires exposés par l'organisme d'intervention ne sont pas fondées.»

Par requête enregistrée à la Cour le 27 mai 1975, la république fédérale d'Allemagne a introduit un recours en annulation de cette décision de la Commission au titre de l'article 173 du traité CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Conclusion des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la Commission des Communautés européennes du 20 mars 1975 — n° 75/023200 — relative au financement des mutations d'entrepôt portant sur des céréales d'intervention consécutives à la résiliation des contrats de stockage conformément au règlement CEE n° 787/69, dans la mesure où a été refusée la prise en charge des frais de mutation d'entrepôt consécutive à la résiliation de contrats de stockage,

— condamner la Commission aux dépens.

La défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours,

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — Violation de l'article 4, paragraphe 1, alinéa g)

Délimitation entre les frais relevant de l'alinéa e) et ceux relevant de l'alinéa g)

La république fédérale d'Allemagne estime qu'il ressort du règlement n° 729/70 (précité) que la Communauté assume entièrement les frais liés à la prise en charge des marchandises faisant l'objet d'une intervention.

Le montant forfaitaire calculé pour les États membres sur la base de l'alinéa e), ne couvrirait que les frais qui découlent d'un stockage normal. Le stockage normal, au sens de cette disposition, viserait le maintien de la marchandise dans l'entrepôt déterminé sans changement de lieu.

A cet égard, un document préparé par les services de la Commission pour servir de base au calcul des montants forfaitaires et produit par la république fédérale d'Allemagne, démontre que des facteurs, tels que les frais de location d'entrepôt, de contrôle de la marchandise, de financement et d'assurance, ne concernent que la marchandise immobilisée. Ces documents donnent une énumération exhaustive des facteurs entrant dans la détermination des montants forfaitaires. Or, cette énumération ne contient aucun poste relatif aux mutations d'entrepôt, plus particulièrement pour «résiliation du contrat par l'entreposeur».

D'après le texte de l'alinéa g), toutes les mutations d'entrepôt et, partant, également les frais de mutation d'entrepôt, qui sont consécutifs à la résiliation du contrat de stockage par l'entreposeur, tombent sous le coup de cette disposition.

La république fédérale d'Allemagne renvoie aux antécédents de la décision litigieuse et à la déclaration que la Commission a faite lors de l'adoption du règlement n° 787/69: en y exprimant l'intention de définir *a priori* les cas de transports nécessaires, la Commission penserait surtout aux transports normaux, effectués dans le cadre de la gestion courante des entrepôts. En l'absence de règles générales adoptées par la Commission, on ne saurait retenir une interprétation de l'alinéa g) qui priverait les États membres de la possibilité de bénéficier du remboursement de frais de transport dans un nombre considérable de cas.

Les termes de la disposition de l'alinéa g) et, plus clairement encore, la déclaration de la Commission sur cette disposition, révéleraient en effet qu'il était prévu, à l'origine, de reconnaître d'une manière générale la nécessité du transport pour tout un ensemble de cas types. Les cas dont il s'agit en l'espèce auraient fait l'objet d'une solution générale et le Comité de gestion aurait pu être libéré, à cet égard, d'un grand travail de routine.

En 1971, la Commission aurait déjà disposé d'une expérience suffisante à l'égard de la procédure d'intervention pratiquée en république fédérale d'Allemagne, dans le secteur des céréales. Au cours des années 1968 et 1969, les travaux préparatoires du règlement nº 787/69/CEE auraient donné lieu à un examen approfondi des conditions réelles et des aménagements juridiques du mécanisme d'intervention appliqué par les États membres dans le secteur des céréales.

La *Commission* répond que le règlement nº 729/70 n'établirait pas de façon générale que la Communauté supporte intégralement les frais d'intervention engagés pour la prise en charge des marchandises. Au contraire, seules seraient financées les interventions qui sont effectuées selon les règles communautaires.

Les transports effectués par la République fédérale, à la suite de la résiliation de baux de magasin, paraîtraient, à première vue, répondre aux conditions de l'alinéa g). La notion de «nécessité de transport» ne devrait cependant pas être considérée dans l'optique de l'obligation contractuelle de l'organisme d'intervention mais seulement à la lumière du sens et du but de cette disposition.

Il ressortirait du but de l'alinéa g) qu'il ne peut viser que les transports qui sont la conséquence de mesures de gestion commune des marchés ou qui trouvent leur origine dans des modifications objectives de la situation du marché. Cette disposition devait garantir que des mouvements extraordinaires de marchandises puissent avoir lieu même pendant le stockage en régime d'intervention si des situations extraordinaires rendaient ces mouvements nécessaires.

La Commission souligne que, dans les cas visés par l'alinéa g), il s'agirait premièrement non d'un forfait mais d'un financement communautaire intégral, et deuxièmement que la procédure du Comité de gestion serait prévue. Elle en conclut qu'il ne pourrait s'agir que de cas exceptionnels de transport résultant de l'application des instruments communautaires de gestion de marché. Dans la conception de la république fédérale d'Allemagne, la décision du Comité de gestion deviendrait un acte purement formel.

En revanche, le montant forfaitaire prévu à l'alinéa e) serait destiné à couvrir les frais de transport résultant d'un stockage normal.

Lorsqu'un État choisit de louer des magasins à des entreposeurs privés, il faudrait également prendre en compte le transport qui doit être effectué parce qu'un contrat de louage d'un magasin conclu pour une durée limitée vient à expiration ou parce qu'un entreposeur résilie le bail.

La décision du 14 mai 1971, décision unique, aurait été arrêtée à l'époque parce que la Commission aurait estimé que la résiliation du bail des magasins en cause correspondait à des circonstances tout à fait extraordinaires qui sortaient du cadre de la gestion courante des magasins de stockage par l'organisme d'intervention.

Seule l'évolution ultérieure a montré qu'il s'agissait en réalité de mouvements de marchandises habituels et inhérents au système allemand de stockage dans un régime d'intervention. La décision du 14 mai 1971, constituant un précédent unique, serait intervenue de plus à une époque où l'on ne disposait pas encore de l'expérience suffisante et elle ne pourrait absolument pas fonder une pratique constante de la Commission.

Aussi longtemps que le contrat de louage contient la clause de résiliation, de tels changements seraient inévitables dans le cadre du système de stockage pratiqué par la requérante.

Le fait que, dans les documents de travail de la Commission, la section «frais de stockage» ne contient pas de poste pour les «frais de changement de magasins» ne signifierait pas que ces frais ne sont pas couverts par le montant forfaitaire. De par sa nature même, la ventilation du montant forfaitaire ne pourrait indiquer succinctement que les principaux éléments entrant dans son calcul. Le montant forfaitaire prévu pour les frais de stockage au titre de l'alinéa e) devrait être considéré comme une sorte d'élément résiduel devant appréhender tous les frais de stockage non inclus ailleurs.

Moment auquel doit être introduit la demande

La *République fédérale* estime qu'il ne ressort ni du texte, ni de la genèse de la disposition de l'alinéa g) que la demande de prise en charge des frais de transport doive être introduite avant la mutation d'entrepôt. Le fait qu'aux termes de cette disposition le transport doit être conforme aux conditions exigées ne changerait en rien cette interprétation. Les modalités matérielles pourraient être contrôlées avant ou après le transport. Dans la mesure où il s'agirait d'autres conditions, le principe de légalité exigerait que ces conditions soient arrêtées d'avance de manière générale; il serait même souvent plus facile d'apprécier la nécessité d'une mutation d'entrepôt, après son exécution qu'avant. L'introduction de la demande *a posteriori* n'irait donc, en aucune manière, à l'encontre des intérêts communautaires.

La *Commission* estime que la demande doit être introduite avant le transport. La Commission et le Comité de gestion ne disposeraient d'une véritable possibilité d'appréciation et d'un réel pouvoir de décision que s'ils ne sont pas placés devant le fait accompli qui exclut toute possibilité d'influencer les modalités et ne laisse plus place qu'à un acquiescement ou à un refus global de la reconnaissance de la nécessité du transport.

Il ne serait pas exclu que les critères permettant de déterminer la nécessité d'un tel transport et les conditions dans lesquelles il doit être effectué soient fixées de façon générale, afin de ne pas devoir arrêter une décision dans chaque cas particulier. Or, comme de telles règles n'ont pas été arrêtées, il faudrait s'en tenir aux décisions individuelles.

En pratique, la décision autorisant un transport contiendrait notamment, outre la fixation du délai pour le transport, le lieu de destination de la marchandise. Elle peut spécifier que le transport doit faire l'objet d'une mise en adjudication.

B — Confiance légitime

Le principe de bonne foi et l'interdiction de «venire contra fractum proprium» constitueraient, de l'avis de la république fédérale d'Allemagne, un principe de droit constant qui régit tant le droit civil et commercial que le droit international. Il serait indubitable que les rapports juridiques existant entre la Commission et les États membres devraient également être régis par ce principe.

Le comportement de la Commission irait à l'encontre de sa décision du 14 mai 1971. La procédure de récapitulation et d'introduction *a posteriori* des demandes proposée par la Commission elle-même devrait entraîner au moins un examen du caractère nécessaire des mutations de stocks déjà effectuées et non un rejet fondé sur le motif exposé dans la décision. De plus, par la façon dont elle a traité les demandes, en particulier en soumettant, à deux reprises, des propositions de décisions positives au Comité de gestion, la Commission aurait renforcé la conviction du gouvernement fédéral que l'introduction préalable de la demande n'était pas nécessaire.

Le fait que la république fédérale d'Allemagne connaissait depuis le mois de mars 1973 la thèse du service juridique de la Commission ne saurait mettre en cause la protection légitime qu'elle revendique. La direction générale de l'agriculture se serait tout d'abord fondée sur une conception différente, comme le montrerait notamment le fait que, le 16 juillet 1974, elle a encore saisi le Comité de gestion des céréales d'un projet de décision faisant droit aux demandes de la république fédérale d'Allemagne.

La requérante n'aurait pris connaissance de l'ensemble de la thèse juridique défendue par la Commission qu'avec la décision qui fait l'objet de ce litige.

La *Commission* doute que le principe de la protection de la bonne foi puisse être appliqué dans les rapports entre la Communauté et les États membres dans la même mesure qu'entre la Communauté ou les États membres, d'une part, et les individus, d'autre part.

En règle générale, les États membres participeraient, sous une forme ou sous une autre, à l'action des institutions communautaires. Ils seraient, dès lors, beaucoup mieux informés que ne peut l'être le particulier sur les évolutions qui se dessinent, grâce à leur contact permanent avec les autorités communautaires.

Au mois de mars 1973 au plus tard, la requérante aurait dû savoir que la Commission ne maintiendrait pas plus longtemps son attitude antérieure. A partir de cette date au plus tard, il ne pouvait par conséquent plus être question de bonne foi dans la poursuite de la pratique considérée antérieurement comme correcte. Si le projet de décision qui a été mis à l'ordre du jour de la réunion du Comité de gestion des céréales du 1er août 1974 adopte la thèse de la République fédérale allemande, il n'en est pas moins vrai que les services de la Commission avaient alors émis des réserves sur ce point, ce qui aurait eu pour conséquence que ce projet n'a pas été discuté au fond.

S'il est vrai que différents services de la Commission ont défendu des conceptions différentes sur les questions litigieuses, la requérante, qui connaît la procédure par laquelle la Commission adopte une décision, devait savoir que le problème n'avait pas encore été définitivement clarifié entre les services et qu'elle ne pouvait, même de façon générale, se fier à un projet de décision d'un service, d'autant moins que la conception opposée soutenue par un autre service lui était connue.

C — Caractère «nécessaire» des transports

La *république fédérale d'Allemagne* considère, à titre subsidiaire, que même si l'interprétation de la Commission est correcte, les changements d'entrepôts en question seraient la conséquence de mesures de gestion commune des marchés.

Au cours des années 1968 et 1969, la quantité de céréales d'intervention stockées en République fédérale aurait brusquement atteint plus de 2,7 millions de tonnes. Cette évolution aurait été freinée par différentes mesures de la Commission favorisant l'exportation et, en particulier, par des livraisons effectuées dans le cadre de l'aide alimentaire. C'est ce qui aurait permis de vider en grande partie de nombreux entrepôts. Comme, à l'époque, rien n'aurait laissé prévoir un prochain approvisionnement de ces entrepôts, les entreposeurs auraient résilié les contrats en vue de remplir leurs entrepôts avec d'autres marchandises plus rentables.

La république fédérale d'Allemagne fournit des chiffres qui montreraient clairement que, dans les années marquées par la vente de grandes quantités de céréales d'intervention, le chiffre des résiliations de contrats de stockage a été, lui aussi, élevé et vice versa.

La *Commission* doute qu'il y ait une relation de cause à effet entre la vente d'une grande quantité de céréales d'interven-

tion et le chiffre des résiliations de contrats de stockage. Tout au plus serait-il possible, à son avis, d'établir pour chaque cas particulier qu'un transport effectué à la suite d'une résiliation de bail de magasin devrait être attribué à une mesure de gestion du marché, par exemple si, à la suite d'une adjudication d'exportation au titre de l'aide alimentaire, un magasin déterminé serait libéré dans une mesure telle que l'on pourrait juger approprié, pour des raisons de rationalisation, de changer d'entrepôt la faible quantité restante.

A cet égard, la Commission indique qu'en 1969, elle a déclaré «nécessaire» le transport d'un total de plus d'un million de tonnes de céréales d'intervention afin de libérer les magasins en cause pour la nouvelle récolte.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues lors de l'audience du 5 février 1976.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 février 1976.

En droit

1 Attendu que, par recours du 27 mai 1975, la république fédérale d'Allemagne demande l'annulation de la décision de la Commission, communiquée par lettre du 20 mars 1975, par laquelle celle-ci a rejeté la demande de la République fédérale visant à faire constater la nécessité de certains transports de céréales au sens de l'article 4, paragraphe 1, alinéa g), du règlement (CEE) n° 787/69 (JO n° L 105, p. 4);

2 que, chaque année, de 1971 à 1974, 2,5 millions de tonnes de céréales en moyenne ont été stockées en république fédérale d'Allemagne, dans des entrepôts privés, sur la base de contrats privés, à la suite d'achats de céréales effectués par l'organisme d'intervention allemand en exécution de l'obligation qui lui est imposée par le règlement de base dans le secteur des céréales n° 120/67/CEE;

que, parmi ces quantités, 12 500 tonnes en moyenne par année ont dû être transportées d'un magasin à l'autre au motif que le propriétaire du premier magasin a régulièrement mis fin au contrat d'entrepôt moyennant un préavis de six mois;

que ces résiliations ont été dues en règle générale à des motifs économiques, tenant en particulier à la rentabilité de l'exploitation de la capacité de stockage des magasins;

3 attendu que, après qu'avaient été effectuées les mutations de stocks, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne avait introduit une demande auprès de la Commission afin qu'elle prenne en charge les frais de transport de stocks, conformément à l'article 4, paragraphe 1, alinéa g), du règlement n° 787/69;

que ce n'est que par lettre du 20 mars 1975 que la république fédérale d'Allemagne a finalement été informée de la décision de la Commission refusant de reconnaître la nécessité de ces transports au sens de l'alinéa g)

1) du fait que ces transports entraient dans le cadre d'actes d'administration courante de la part des organismes d'intervention, les frais correspondants étant inclus dans le montant forfaitaire prévu sous e) de l'article 4, paragraphe 1;

2) du fait que la demande de reconnaissance de la nécessité des transports aurait dû être introduite avant que ceux-ci n'aient eu lieu;

4 attendu qu'aux termes du 4e considérant du règlement n° 787/69 il convient d'établir une méthode forfaitaire pour la prise en charge des pertes éventuellement occasionnées par l'intervention, compte tenu de la marge d'appréciation dont disposent les États membres dans le cadre de la réglementation communautaire ainsi que du fait qu'un certain nombre de frais ne sont pas harmonisés;

que l'article 2, sous a), du règlement prévoit que les pertes nettes supportées par les organismes d'intervention sont éligibles au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie;

que l'article 3, sous a), prévoit que, pour l'application de cette disposition, l'organisme établit pour chaque campagne un compte qui est débité des éléments mentionnés à l'article 4, paragraphe 1;

que ces éléments sont au nombre de sept, à savoir:

a) valeur des quantités de céréales en stock au début de la campagne;

b) dépenses effectuées pour les achats réalisés au cours de la campagne en cause;

c) frais entraînés lors des achats et des ventes, par la mise en magasin et par la sortie de magasin;

d) frais d'un séchage rendu nécessaire;

e) frais de stockage,

f) frais éventuels de dénaturation;

g) frais d'un transport rendu nécessaire après la prise en charge des céréales par l'organisme d'intervention;

5 attendu qu'il ressort de ce système que chaque étape dans la procédure d'intervention entre l'achat et la mise à disposition finale des céréales est destinée à être couverte par les montants soit forfaitaires, soit réels, correspondant à ces sept éléments:

que par l'utilisation d'un montant forfaitaire ou du critère tiré du caractère nécessaire des dépenses, ou d'une combinaison des deux, le règlement entend assurer que, nonobstant la marge d'appréciation dont disposent les États membres, le Fonds n'a pas à supporter des conséquences financières imputables à la mauvaise gestion de l'intervention par l'État membre;

6 attendu que l'alinéa g) est rédigé comme suit:

«... montant total des frais entraînés par un transport rendu nécessaire postérieurement à la prise en charge par l'organisme d'intervention et effectué dans des conditions, relatives notamment à la nécessité du transport, à déterminer selon la procédure ... [dite du Comité de gestion], ce montant comprend les frais d'entrée et de sortie de magasin occasionnés par ce transport calculés comme prévu sous c);»

que, pour pouvoir faire figurer des dépenses sous g), il faut qu'en premier lieu le transport soit rendu nécessaire et qu'en deuxième lieu le transport rendu nécessaire soit effectué dans des conditions à déterminer par la Commission après avis du Comité de gestion;

attendu que les frais d'un transport effectué après la prise en charge par l'organisme d'intervention, dans la mesure où il ne remplit pas ces deux conditions, n'ont pas à être supportés par le Fonds d'orientation et de garantie agricole;

que l'élément e) qui est destiné à couvrir les frais de stockage de l'ensemble des quantités de céréales stockées par l'organisme d'intervention n'est apte ni par ses termes, ni par la méthode de calcul exposée par la Commission à couvrir les frais d'un transport qui ne répond pas aux conditions de l'alinéa g);

que pour pouvoir soumettre à la Commission, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement, des données utiles pour le calcul du montant forfaitaire utilisé pour l'élément e), qui engloberaient également les frais occasionnels d'un transport non nécessaire au sens de la lettre g), l'État membre devrait pouvoir prévoir la quantité moyenne de céréales qui devraient être transportées, le nombre de ces transports, le trajet parcouru et le coût;

qu'en affirmant dans la décision litigieuse que les frais de transport en question étaient acquittés par le versement du montant forfaitaire visé sous e) et, à la barre, qu'il incombait à la république fédérale d'Allemagne d'inclure ces frais parmi les données qu'elle fournit à la Commission en vertu de l'article 5, paragraphe 2, la Commission a donné à cette disposition une interprétation erronée;

8 attendu que, nonobstant ce motif erroné, il convient de prendre en considération le motif avancé par la Commission en cours d'instance, que seuls «les transports qui sont la conséquence de mesures de gestion commune du marché ou qui ont leur origine dans les modifications objectives de la situation du marché» sont susceptibles d'être remboursés au titre de l'élément g);

9 attendu qu'il ressort, tant du libellé de l'alinéa g) que de la déclaration faite par la Commission lors de l'adoption du règlement, qu'il était envisagé qu'elle arrête, après consultation du comité de gestion, des règles générales «déterminant auparavant les cas où le transport en cause pourrait être effectué»;

10 attendu que s'il ressort de la compétence de la Commission, après consultation du comité de gestion, d'arrêter des règles générales limitant les cas relevant de l'alinéa g) en s'inspirant de l'objectif qu'elle s'est fixé, elle doit le faire à l'avance, de sorte que les États membres puissent éventuellement réorganiser leur système;

qu'en l'absence de règles générales, elle ne saurait considérer que des transports ne sont pas rendus nécessaires pour la seule raison qu'ils sont la conséquence de résiliations de baux, lorsque, compte tenu des circonstances particulières de l'intervention et de son lien avec la situation monétaire, le système de stockage pratiqué dans l'État qui permet de telles résiliations est économiquement justifié;

11 attendu qu'il incombe également à la Commission, après consultation du comité de gestion, d'examiner si la seconde condition de l'alinéa g) est remplie, notamment si le mode de transport des céréales choisi et le trajet parcouru n'entraîneraient, pour le Fonds, que des frais nécessaires;

12 attendu qu'il ne ressort pas du libellé de l'alinéa g) que la demande de reconnaissance de la nécessité du transport doit être introduite avant le transport;

13 attendu que, si la demande est introduite après le transport, l'État membre court le risque que la Commission après consultation du comité de gestion, décide que le transport des céréales en question ou bien ne s'imposait pas, ou aurait pu être effectué d'une manière plus économique;

que, si rien n'empêchait la Commission, après consultation du comité de gestion, de décider qu'en règle générale son autorisation préalable était nécessaire, en l'absence de l'énonciation d'une telle règle elle ne saurait rejeter une demande pour la seule raison qu'elle a été introduite après le transport, d'autant plus qu'en incitant la république fédérale d'Allemagne à grouper les demandes trimestriellement ou, le cas échéant, semestriellement, elle a, à tout le moins, donné l'impression qu'une demande de prise en charge postérieure au transport pourrait être accueillie;

qu'au surplus, la Commission ayant adopté, le 14 mai 1971, une décision reconnaissant, après qu'un transport a eu lieu, la nécessité de ce transport suite à une résiliation de bail, il est ainsi possible de vérifier, après que le transport a eu lieu, les éléments du coût afin de décider s'il s'agit de frais nécessaires;

14 attendu que la décision litigieuse doit donc être annulée;

15 attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La décision de la Commission communiquée à la république fédérale d'Allemagne par lettre du 20 mars 1975 est annulée;

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 mai 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 26 FÉVRIER 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par décision du 20 mars 1975, la Commission a rejeté la demande du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne tendant à obtenir la prise en charge par le FEOGA des frais de transport consécutifs à la résolution de contrats de location d'entrepôt pour le stockage des céréales du 1er janvier 1971 au 31 décembre 1974. Ces demandes se fondaient sur l'article 4, g), du règlement du Conseil n° 787/69, relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché dans le secteur des céréales et dans celui du riz (JO n° L 105). Cette disposition prévoyait que le FEOGA, section garantie, serait débité «du montant total des frais entraînés par un transport rendu nécessaire postérieurement à la prise en charge par l'organisme d'intervention et effectué dans des conditions, relatives notamment à la nécessité du

1 Traduit de l'italien