3. L'offre au sens des règlements précités doit être considérée comme faite lorsqu'elle parvient, par écrit, à l'organisme d'intervention.

4. Pour être régulière et obliger l'organisme d'intervention, l'offre à l'intervention doit indiquer l'endroit où les marchandises offertes se trouvent ou se trouveront au moment où l'offre est faite, c'est-à-dire au moment où elle parvient audit organisme. Une offre incomplète à l'origine à cet égard peut être complétée par la suite, mais ne sortira ses effets qu'au moment où elle réunit toutes les conditions pour être régulière.

5. Les termes « se trouvent au moment de l'offre », contenus dans l'article 1 du règlement n° 132/67, doivent être interprétés en ce sens que les marchandises offertes doivent, au moment où l'offre est faite, se trouver à la disposition de l'organisme d'intervention afin que leur déplacement ultérieur éventuel relève de la seule initiative de cet organisme.

6. Pour atteindre les finalités de l'organisation commune des marchés, la mise en œuvre des mécanismes d'intervention doit être soumise à des règles aussi uniformes que possible, afin d'éviter toute entrave à la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté, dans des conditions normales de marché. Il est, dès lors, impossible d'admettre, en l'absence d'une volonté clairement exprimée par les auteurs des règlements communautaires, que les États membres puissent y déroger.

Dans l'affaire 50-71

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

WÜNSCHE OHG, Hamburg,

et

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions des règlements n°s 120/67 du Conseil (JO 2269/67), 132/67 du Conseil (JO 2364/67) et 1028/68 de la Commission (JO n° L 176, p. 1),

LA COUR,

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

avocat général : M. K. Roemer,
greffier : M. A. Van Houtte,

rend le présent

# ARRÊT

## Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

1) Depuis l'entrée en vigueur du règlement du Conseil n° 120/67 du 13 juin 1967 (JO 2269/67), les organismes d'intervention de chaque État membre sont tenus d'acheter au prix d'intervention, non seulement, comme c'était le cas précédemment, les céréales récoltées dans cet État qui leur sont offertes, mais encore celles récoltées dans les autres États membres (règlement n° 120/67, art. 7).

Pour être valable, toute offre à l'intervention doit être faite par écrit (règlement de la Commission n° 1028/68 du 19 juillet 1968, art. 3) à un organisme d'intervention (en République fédérale, la Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) pour un des trois centres de commercialisation les *plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment de l'offre* (règlement du Conseil n° 132/67, art. 1). La limitation du nombre de centres de commercialisation pour lesquels une offre peut être faite est, selon les considérants du règlement n° 132/67, inspirée par le souci de rendre le mécanisme aussi simple et efficace que possible. Néanmoins, c'est l'organisme d'intervention qui décide du « lieu de prise en charge » des céréales, c'est-à-dire de l'endroit où elles doivent lui être livrées. S'il les prend en charge au centre de commercialisation désigné par le vendeur, le prix à payer sera le prix d'intervention de ce centre. Si, en revanche, il désigne un autre lieu de prise en charge, le prix sera augmenté ou diminué, selon le cas, des frais de transport en plus ou en moins (art. 2, par. 2 et 3).

2) Lorsqu'en 1969 se précisa la probabilité d'une dévaluation du franc français, les opérateurs commerciaux offrirent des quantités toujours plus importantes de céréales récoltées en France aux organismes d'intervention allemand, belge ou néerlandais afin de bénéficier de la prime de change.

Estimant que cet afflux d'offres vers certains États membres menaçait de désorganiser le système, la Commission, par décision du 8 mai 1969, n° 89/138/CEE (JO n° L 112, p. 1) autorisa la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats de froment tendre et d'orge aux céréales récoltées dans cet État membre.

La décision précise, cependant (art. 1, par. 2), qu'elle ne s'appliquait pas « aux céréales offertes à l'organisme d'intervention avant la prise d'effet de la décision ».

L'*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* fit paraître dans le Bundesanzeiger du 10 mai 1969 un avis (Bekanntmachung) daté du 8 mai 1969 par lequel elle déclarait ne plus intervenir sur le marché des céréales pour des céréales offertes après le 8 mai 1969 à 18 h 40. Par la suite, un règlement du 17 juin 1969, du ministre de l'agriculture allemand, s'autorisant également de la décision de la Commission du 8 mai 1969, disposa que les interventions ne s'effectueraient plus sur le marché des céréales que pour des céréales récoltées en Allemagne, le règlement entrant en vigueur le 9 mai 1969 à 8 h 45.

3) La firme Ludwig Wünsche, demanderesse au principal, a offert, sur des formulaires datés du 8 mai 1969 arrivés à destination le 9 mai vers midi, à l'Einfuhr- und Vorratsstelle, pour les centres de commercialisation de Kiel et Stuttgart, des céréales récoltées en France qui étaient en cours de transport par eau.

Les formulaires indiquaient à bord de quelle allège les marchandises se trouvaient et vers quels entrepôts de prise en charge (Übernahmeläger), elles étaient dirigées.
Le 12 mai 1969, les lots de céréales indiqués dans les formulaires ont été transportés dans les entrepôts de Kiel et de Stuttgart indiqués dans ces demandes. Par trois lettres du 12 mai 1969, la demanderesse au principal a fait savoir à l'Einfuhr- und Vorratsstelle que les céréales offertes se trouvaient dans les entrepôts indiqués.

4) Par décision du 14 mai 1969, communiquée par téléphone, la défenderesse au principal a rejeté les trois offres de la demanderesse, motif pris que ces offres à l'intervention n'avaient pas été faites de façon valable, parce qu'elles n'indiquaient pas le centre de commercialisation le plus proche du lieu où les céréales avaient été entreposées au moment de l'offre.
Dès le 14 mai 1969, la demanderesse a introduit, par télex (confirmé le 16 mai 1969 par lettre), une réclamation contre cette décision. La défenderesse a rejeté cette réclamation par décision du 28 mai 1969 en se référant, notament, à la décision de la Commission du 8 mai 1969, ainsi qu'à sa propre communication n° 65-68/69, du 9 mai 1969, relative à la mise en œuvre des mesures d'intervention pour les céréales étrangères.

5) La demanderesse a introduit un recours contre la décision de l'Einfuhr- und Vorratsstelle, d'abord devant le Verwaltungsgericht de Frankfurt, et ensuite, en degré d'appel, devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Cette juridiction, estimant que la solution du litige dépendait de l'interprétation de certaines dispositions communautaires, a posé à la Cour de justice les questions suivantes :

1. *a)* Les expressions « offre » et « offerte », contenues dans les règlements précités, doivent-elles être interprétées dans les différents États membres de la Communauté économique européenne d'après les dispositions et les règles de chacun des droits nationaux ?

   ou bien

   *b)* La Communauté européenne a-t-elle adopté une définition propre de l'expression « offre », qui, en conséquence, doit être interprétée de la même manière dans tous les États membres ?

2. *Dans le cas 1. b)*

   *a)* L'expression « offre » doit-elle être interprétée en ce sens qu'une offre de céréales à l'intervention doit être considérée comme faite, dès le moment où l'offrant se dessaisit de son offre, quoique l'organisme d'intervention ne l'ait pas encore reçue ?

   ou bien

   *b)* N'y-a-t-il offre valable qu'au moment où celle-ci parvient à l'organisme d'intervention ?

3. *Dans le cas 1. b)*

   *a)* Y-a-t-il offre valable et susceptible d'être acceptée lorsque l'offre ne contient aucune indication relative au lieu où la marchandise se trouve ou se trouvait au moment de l'offre ?

   ou bien

   *b)* Une offre valable et susceptible d'être acceptée suppose-t-elle qu'elle contient également l'indication du lieu où les céréales offertes se trouvaient à la date de l'offre ?

4. *Dans le cas 3. b)*

   *a)* N'y-a-t-il offre valable que lorsque toutes les indications essentielles, y compris celle du lieu où les céréales offertes se trouvaient au moment de l'offre, ont été données en même temps ?

   ou bien

   *b)* Une offre, dans laquelle ne figurait pas tout d'abord l'indication du lieu où les céréales offertes se trouvaient au moment de l'offre,

peut-elle être complétée après coup, au moyen d'une indication appropriée ?

5. *Dans le cas 4. b)*

*a)* Une offre faite en plusieurs temps selon la manière indiquée, doit-elle être considérée comme faite à compter du moment où l'offre incomplète a tout d'abord été faite ?

*b)* Une telle offre ne doit-elle être considérée comme faite qu'au moment où est fournie l'indication du lieu où les céréales se trouvaient au moment de l'offre ?

6. *a)* Les termes « se trouvant au moment de l'offre » contenus dans l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 132/67 CEE du Conseil, doivent-ils être interprétés en ce sens que les céréales offertes doivent être emmagasinées dans un lieu déterminé au moment de l'offre ?

*b)* Des céréales qui se trouvent encore en cours de transport peuvent-elles être offertes, dans la mesure où l'offre n'est faite que pour un seul centre de commercialisation choisi parmi les trois centres les plus proches du lieu où les céréales se trouvaient au cours de leur transport, au moment où l'offre a été faite ?

7. *a)* Les dispositions contenues dans les règlements précités, relatives aux règles générales de l'intervention et notamment aux conditions dans lesquelles doivent être faites les offres à l'intervention sont-elles de nature impérative ?

ou bien

*b)* Les divers États membres peuvent-ils adopter des mesures dérogatoires ou établir une pratique divergente susceptible d'être considérée comme légale ?

6) La Commission des Communautés européennes, la requérante au principal et la défenderesse au principal ont déposé des observations écrites.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de ne pas procéder à des mesures d'instruction préalable.

La Commission des Communautés européennes, la requérante au principal et la défenderesse au principal ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 1er décembre 1971.

La requérante au principal a été représentée par Me Modest, du barreau de Hambourg.

La Commission a été représentée par son conseiller juridique, M. P. Kalbe.

La défenderesse au principal a été représentée par son agent, M. A. Stockburger.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 janvier 1972.

## II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut peuvent être résumées comme suit ;

### *A — Observations présentées par la Commission des Communautés européennes*

1) La *Commission* observe que selon l'avis publié dans le Bundesanzeiger du 10 mai, la décision de la Commission du 8 mai 1969 aurait été notifiée à la République fédérale le même jour à 18 h 40. En vertu de l'article 1, paragraphe 2, de la décision, l'*Einfuhr- und Vorratsstelle* ne devrait accepter les céréales étrangères que dans la mesure où les offres étaient effectives avant la prise d'effet de cette décision et où ces offres répondaient aux conditions fixées dans les modalités d'application émanant du Conseil (règlement n° 132/67), de la Commission (règlement n° 1028/68) et des États membres (Richtlinien zur Durchführung der Intervention im Getreidewirtschaftsjahr 1967/68 du 3 octobre 1967). Des modalités d'application pouvaient, en effet, être prises par les États membres

en vertu de l'article 5 du règlement n° 1028/68/CEE, qui habilitait ceux-ci à arrêter des dispositions complémentaires. En l'occurrence, la circonstance que les céréales offertes étaient en cours de transport serait de nature à susciter des doutes concernant la validité de l'offre.

2. Questions 1, 2 et 6

L'expression *offerte,* au moins à l'article 1, alinéa 2, de la décision de la Commission du 8 mai 1969 devrait, selon la Commission, recevoir un contenu communautaire ayant force obligatoire. Les céréales n'auraient pu être considérées comme offertes — et valablement offertes — que dans les conditions ci-après mentionnées :

Une offre seulement *expédiée* — comme c'était le cas en l'occurrence — avant la prise d'effet de la décision ne devrait pas être, au regard de la décision du 8 mai 1969, considérée comme une offre valablement faite. En effet, le seul envoi d'une offre à l'EVSt ne constituerait pas, à lui seul, un droit subjectif de nature à justifier une exception à l'application de mesures de sauvegarde prises par cette décision. Dans plusieurs textes communautaires, d'ailleurs, et notamment dans les règlements n$^{os}$ 120/67 (art. 12, 15 et 16), 1373/70 (art. 6) et 2591/69, l'octroi de certains droits serait subordonné aux demandes *déposées* des intéressés, et ceci devrait être considéré comme la règle générale.

La réception de l'offre serait donc une condition de sa validité, et, concrètement, l'offre à l'intervention ne deviendrait valable qu'à partir du moment où la déclaration y afférente parvient à l'EVSt.

En l'occurrence, le problème de cette première condition de validité ne serait, toutefois, pas essentiel (l'offre étant parvenue à l'EVSt le 9 mai), si l'on considère que la limitation aux seules céréales indigènes de l'obligation d'achat de l'organisme d'intervention a pris effet à compter du 10 mai 1969, date de la publication de l'avis 65-68/69 au Bundesanzeiger. L'EVSt aurait dès lors dû accepter ces offres en vertu des règles générales de l'obligation d'intervention prévues au règlement n° 120/67, sous réserve que ces offres aient correspondu aux conditions requises pour l'intervention.

Les conditions générales de validité de cette offre pourraient être déduites, sur ce point, des dispositions du règlement n° 132/67/CEE. En particulier, l'expression dans l'article 1 de ce règlement « où les céréales se trouvent » viserait un endroit géographique précis dans la Communauté. Cette localisation serait indispensable pour pouvoir déterminer le centre de commercialisation compétent pour l'intervention et un considérant du règlement n° 132/67 mentionne d'ailleurs que « l'offre peut être faite au départ d'un lieu déterminé ».

Il ne serait toutefois pas indispensable que les marchandises soient entreposées dans un silo : il suffirait qu'elles se trouvent à un endroit déterminé et connu de la Communauté.

Par contre, considérer comme lieu de l'offre une allège dont seuls sont connus le point de départ et la destination, ne permettrait pas de déterminer avec certitude les trois centres de commercialisation les plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment de l'offre (règlement n° 132/67).

La thèse défendue par la requérante au principal suivant laquelle il suffirait que l'offre indique une destination précise où la marchandise soit rendue au plus tard lors de sa prise en charge par l'organisme d'intervention, serait inacceptable de lege lata. Un point fixe d'offre serait indispensable pour permettre aux organismes d'intervention d'un État membre de savoir avec une certitude absolue si c'est à eux ou à l'organisme d'un autre État membre qu'il appartient d'intervenir et pour les mettre en mesure d'examiner si la marchandise peut être acceptée à l'intervention.

En excluant les marchandises en cours de transport, on ne restreindrait pas, de façon indue, les droits des opérateurs commerciaux. Le but du système d'inter-

vention serait d'assurer un prix minimal à qui a essayé en vain de trouver preneur sur le marché à un prix convenable. Les prix payés dans les divers centres de commercialisation devraient être établis de telle sorte que les différences entre eux reflètent les écarts dus, en cas de récolte normale, à la situation habituelle du marché et aux conditions naturelles de formation des prix sur le marché. Si les prix d'intervention communautaires, dans une situation monétaire normale, ne présentent, pour le négociant, aucun attrait particulier, susceptible de l'inciter à transporter sa marchandise d'un lieu à l'autre à des fins d'intervention, il n'y aurait pas lieu, non plus, d'admettre des offres afférentes à des marchandises non localisables.

La logique du système de la requérante au principal conduirait, par ailleurs, à admettre à l'intervention des marchandises qui, au moment de l'offre, ne sont même pas encore récoltées ou achetées par l'opérateur commercial. Cela dépasserait, certes, le cadre prévu par le règlement n° 120/67.

3) En ce qui concerne les *questions 3 à 5*, la Commission estime qu'il n'est pas exclu — en droit communautaire — d'admettre qu'une offre de marchandises non localisables soit valable lorsque les marchandises offertes sont rendues au lieu de prise en charge indiqué et où l'intéressé manifeste qu'il maintient son offre en fournissant à l'EVSt l'indication, initialement absente, du lieu précis de stockage des céréales.

Normalement, il serait sans importance de déterminer si, dans un cas pareil, il y a eu deux offres, ou une offre devenue effective par son complément (soit ex tunc, soit ex nunc). Pour l'organisme d'intervention, il ne pourrait, en effet, de toute façon, y avoir offre valable que ex nunc, car, avant cela, il ne pourrait contrôler et accepter l'offre.

Dans le cas particulier de la décision du 8 mai 1969, et notamment de l'exception de l'article 1, paragraphe 2, cette question aurait toutefois une importance considérable. La protection y accordée aux droits régulièrement acquis, contre des mesures d'intérêt public, ne pourrait être étendue, par le biais d'une validité ex tunc de l'offre complétée, à des opérateurs n'ayant pas fait une offre régulière. L'offre aurait, dès lors, dû être complète avant que la décision en question ne prenne effet et que la République fédérale ait utilisé l'habilitation accordée.

4) Enfin, la Commission observe que la définition de l'offre est d'ordre obligatoire vis-à-vis des États membres. Ce caractère obligatoire résulterait du fait que par des règlements communautaires, en particulier le règlement n° 132/67, des conditions uniformes d'intervention ont été créées. Le règlement n° 1028/68, dans son article 5, ne permettrait aux États membres que de prendre des mesures complémentaires dont il est expressément stipulé qu'elles doivent être compatibles avec le droit communautaire en le matière.

*B — Observations de la firme Wünsche*

1. La *firme Wünsche, requérante au principal*, souligne, à titre préliminaire, les particularités du litige tel qu'il se présente devant le juge du fond. Le problème de la régularité d'une offre à l'intervention de marchandises en cours de transport n'aurait surgi que de façon quasi fortuite, car, devant la juridiction du fond, elle conteste la régularité, au regard du droit allemand, de l'avis (paru au Bundesanzeiger du 10 mai 1969) par lequel l'EVSt mettait en œuvre l'autorisation de la Commission du 8 mai, tout comme elle conteste — toujours au regard du droit interne — la légalité du règlement ministériel du 17 juin 1969 par lequel, cette fois, l'autorité compétente aurait mis ladite autorisation à exécution, dans la mesure où ledit règlement est déclaré rétroagir au 9 mai 1969. Dans son optique, son offre à l'intervention, qui est de toute façon antérieure au 17 juin 1969, est en tout cas régulière, mais elle ne conteste pas que la Cour de justice ne soit pas saisie de cet aspect du problème.

La requérante au principal expose en second lieu que, compte tenu du système mis en place par l'administration allemande dans ses Richtlinien pour l'exécution de l'intervention pendant la campagne céréalière 1967/1968, applicables à partir du 3 octobre 1967 (Bundesanzeiger n° 185 du 30 septembre 1967) et qui consistait en la désignation, par avance et par mesure générale, d'un certain nombre de lieux (entrepôts) de prise en charge, l'EVSt s'est constamment vu offrir des marchandises en cours de transport par eau et que, loin de considérer ces offres comme irrégulières et de les rejeter, elle les tenait en suspens jusqu'à ce qu'elle reçoive notification de l'entreposage des céréales dans un des « entrepôts de prise en charge » désignés dans les annexes des Richtlinien dont question ci-dessus.

2) Selon la requérante au principal, le litige concerne essentiellement deux points :

a) Quelle est l'importance du lieu d'entreposage des céréales au moment de la remise de l'offre à l'intervention et de la déclaration de ce lieu dans l'offre elle-même ?

b) Quelle était, au regard du droit allemand et au regard du droit communautaire, la portée de la « décision générale » de l'Einfuhr- und Vorratsstelle ? Cette décision, qui est antérieure à l'offre litigieuse, était-elle compatible avec le droit communautaire ?

a) En ce qui concerne le premier point, la requérante observe que le mécanisme de l'intervention, tel qu'il a été aménagé par le règlement n° 132/67, laisserait la direction des opérations au *vendeur,* car ce serait lui qui déterminerait librement le lieu à partir duquel il offrirait les céréales à l'organisme d'intervention. Le pouvoir des organismes d'intervention de décider du lieu de prise en charge des céréales serait, en fait, contenu dans des limites fort étroites, car, s'il n'acceptait pas d'emblée le centre de commercialisation désigné comme lieu de prise en charge, il serait néanmoins forcé d'accepter, sauf à subir des frais de transport hors de toute proportion, un lieu de prise en charge situé à proximité immédiate.

Ceci reviendrait à dire qu'on ne saurait attribuer à la localisation du lieu dans lequel se trouvent les céréales au moment de l'offre, un rôle de régulation du marché.

Ce lieu n'aurait de signification que pour la question de savoir si et dans quelle mesure des frais de transport doivent être décomptés quand l'organisme d'intervention prend les céréales en charge dans un autre entrepôt que celui désigné par le vendeur dans son offre. C'est pourquoi, ni les dispositions d'exécution du règlement n° 132/67, ni le règlement n° 1028/68 de la Commission ne mentionneraient que le vendeur doit indiquer dans son offre le lieu où se trouvent les marchandises. Seule serait exigée une offre écrite, l'indication du lieu où se trouve la marchandise pouvant être demandée ultérieurement par l'organisme d'intervention (ce qui ne serait qu'exceptionnellement le cas s'il n'acceptait pas comme lieu de prise en charge le centre de commercialisation mentionné dans l'offre).

b) En ce qui concerne le second point, la requérante observe que par une décision de nature générale et qui la lie (Richtlinien du 3 octobre 1967 relatives à la campagne céréalière 1967-68, mais étendues à la campagne 1968-69 par un avis du 1er août 1968), l'Einfuhr- und Vorratsstelle a désigné un certain nombre d'entrepôts comme lieux de prise en charge acceptés d'avance et inconditionnellement par elle, sous la double condition que le vendeur, auteur de l'offre, supporte les frais de transport jusqu'à l'un desdits entrepôts et qu'il s'entende d'avance avec le propriétaire de l'entrepôt pour être sûr d'y trouver de la place disponible. L'accord dudit propriétaire devrait être notifié à l'EVSt qui tenait les offres en suspens jusqu'à ce qu'elle reçoive la notification et la preuve de l'entreposage dans l'entrepôt de prise en charge

désigné dans l'offre et qui procédait alors à l'acceptation (Angebotsannahme ou Einkaufsschlußschein) (Richtlinien 5-11, 5-12, 6-3 et 9-1 et annexe D).
Cette décision générale devrait être considérée comme « la décision » que l'organisme d'intervention est appelé à prendre en matière de lieu de prise en charge en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67, ledit article étant muet sur le moment auquel la décision doit être prise (avant ou après l'offre).
Dans ce système, il importerait peu de savoir où les céréales offertes se trouvaient au moment de l'offre et si l'offrant avait mentionné ce lieu dans son offre. Même si cette indication figurait dans l'offre, l'EVSt n'aurait plus pu fixer un autre lieu de prise en charge.

3) Compte tenu de ces explications, la requérante propose de répondre comme suit aux différentes questions :

*Question 1*

« Le terme « offre » figurant à l'article 1 du règlement n° 132/67 et à l'article 3 du règlement n° 1028/68 doit être interprété selon les règles du droit national, pour autant que lesdites dispositions de droit communautaire n'y dérogent pas (etwas anderes). Il en résulte que l'offre doit être faite *par écrit* et qu'elle ne prend effet qu'à partir du moment où l'organisme d'intervention l'a reçue. »

*Question 2*

« Le terme « offre » doit, en principe, être interprété dans ce sens que l'offre de vente de céréales à l'intervention est censée remise au moment où l'offre parvient à l'organisme d'intervention. Si, toutefois, une disposition du droit communautaire, ou une disposition du droit national prise pour son exécution, prévoit que le bonne foi de l'offrant doit être protégée contre les conséquences d'une modification survenant après coup dans la situation juridique, c'est au jour de l'expédition de l'offre qu'il convient d'avoir égard. »

*Question 3*

« L'offre est valable et susceptible d'être acceptée, alors même qu'elle n'indique pas le lieu dans lequel les céréales offertes se trouvaient au moment de l'offre. Il suffit que l'offre désigne la quantité et la nature des céréales offertes, le mois de livraison et le centre de commercialisation, ou, dans le cas où l'organisme d'intervention a pris à l'avance la décision visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67, l'entrepôt de prise en charge. »

*Question 4*

« L'offre de céréales à prendre en charge prend effet, dès lors que l'organisme d'intervention dispose par écrit de toutes les indications requises. Il n'est pas nécessaire que ces indications soient fournies concurremment dans un seul document. Il peut être suppléé par écrit dans des documents séparés aux indications manquantes. L'indication du lieu dans lequel les céréales se trouvent au moment de l'offre ne constitue pas une des indications que l'offre doit nécessairement contenir. »

*Question 5*

« L'offre ne prend effet qu'à partir du moment où toutes les indications requises sont réunies. Mais s'il est nécessaire de protéger la bonne foi de l'offrant contre les conséquences d'une modification de la situation juridique, la date à laquelle il faut avoir égard, c'est celle à laquelle l'offre est, soit expédiée, soit complétée. »

*Question 6*

« Lorsque l'organisme d'intervention a pris la décision visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67, dès avant la remise de l'offre, l'offre est valable même dans le cas où la marchandise ne se trouvait pas dans un lieu déterminé au moment de l'offre, dans le cas, par exemple, où elle était en train de naviguer, et où l'offre n'indique rien à ce sujet. »

*Question 7*

La septième question se rapporterait à la question de savoir si le n° 5-11 des *Richtlinien* est compatible avec l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67.

Rien dans les règlements communautaires n'interdirait aux organismes d'intervention de décider, à l'avance et de façon générale, du lieu de prise en charge, d'autant plus qu'une telle décision générale et préalable permettrait de liquider rapidement les interventions. Dans ce sens, les *Richtlinien* seraient conformes au règlement n° 132/67 puisque prises dans les limites de ce règlement.

Le caractère — indubitablement — obligatoire des dispositions communautaires n'empêcherait, par ailleurs, pas que l'on tienne compte de l'esprit de ces dispositions sans s'en tenir à leur lettre. Dès lors qu'on admet et qu'on constate que l'esprit de cette disposition, c'est que l'indication du lieu de l'entreposage est uniquement destinée à permettre aux organismes d'intervention de prendre la décision visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67 d'une manière qui tienne un compte exact des réalités et, dès lors que l'organisme d'intervention a pris sa décision de cette manière *avant* même la remise de l'offre, il faudrait reconnaître qu'il est conforme à l'esprit des dispositions en cause d'admettre qu'en pareil cas, l'indication du lieu d'entreposage est superflue et que, par conséquent, elle n'est pas prescrite impérativement.

Il faudrait donc répondre à la septième question comme suit :

« En principe, les dispositions fixant les règles générales de l'intervention sont obligatoires. Il ne convient cependant pas de les interpréter et de les appliquer à la lettre. Il est en principe permis aux États membres d'arrêter, en vue de la mise en œuvre des règles en matière d'intervention des dispositions complémentaires, du moment qu'elles soient conformes aux objectifs du système de l'intervention. Il est loisible aux organismes d'intervention de prendre la décision visées à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 132/67, dès avant la remise de l'offre, avec cette conséquence qu'il n'est pas nécessaire que le lieu d'entreposage de la marchandise au moment de l'offre soit indiqué dans l'offre elle-même. »

### C — *Observations de l'Einfuhr- und Vorratsstelle*

1) L'*Einfuhr- und Vorratsstelle, défenderesse au principal,* observe, à titre liminaire, que le système organisé par les Richtlinien en application des règlements communautaires, prévoit une alternative : les offrants peuvent, soit appliquer à la lettre le système du règlement n° 132/67, c'est-à-dire en indiquant le lieu précis où les céréales se trouvaient au moment de l'offre, choisir un centre de commercialisation et attendre qu'en réponse, un lieu de prise en charge leur soit indiqué par l'EVSt, soit offrir, comme les Richtlinien le permettent, les céréales à partir d'un des points de prise en charge désignés d'avance par l'EVSt, mais à la condition que les céréales s'y trouvent déjà au moment de l'offre. Cette alternative ne permettrait, ni dans l'un, ni dans l'autre cas, d'offrir des céréales en cours de transport : si une offre de céréales en cours de transport était faite, elle serait soit tenue en suspens jusqu'au moment où était indiqué l'entrepôt de prise en charge, soit refusée.

2) L'*EVSt* observe, ensuite, au sujet de la *première* et la *sixième* questions, que les articles 7 du règlement n° 120/67, 1 du règlement n° 132/67 et 3 du règlement n° 1028/68, ont créé une notion propre du terme « offre » qui est à interpréter de la même façon dans tous les États membres. Ceci pourrait être déduit du fait que les autorités communautaires ont imposé un contenu très précis aux offres à l'intervention. Une réglementation aussi détaillée impliquerait que la notion d'offre ait partout un contenu identique. D'autre part, le fait que des céréales produites dans n'importe quel État membre puissent être offertes à l'organisme d'intervention de tout autre État membre impliquerait également que tous ces organismes posent les mêmes

exigences en ce qui concerne la notion de l'offre valable.
Pour qu'il y ait offre valable au sens communautaire, il faudrait que la marchandise soit entreposée à un point *fixe*. Il ne suffirait point d'indiquer le lieu — éphémère — où la marchandise se trouvait lorsque l'offre a été faite.
Seul un point fixe permettrait d'établir s'il y a offre valable pour un lieu déterminé, car l'alinéa 1 du règlement n° 132/67 n'admet comme centre de commercialisation qu'un des trois centres les plus proches du lieu d'où l'offre a été faite.
L'obligation faite par le règlement n° 1028/68 aux organismes d'intervention de prendre une décision *rapide* empêcherait aussi que soient prises en considération des marchandises en cours de transport pour lesquelles il faudrait faire une enquête compliquée concernant le lieu d'offre précis.
Enfin, l'article 2 du règlement n° 132/67 imposerait, lui aussi, que les organismes d'intervention puissent déterminer avec certitude quel sera, pour eux, le lieu de prise en charge le moins coûteux, c'est-à-dire celui pour lequel il y aura le moins de frais de transport à payer. Il serait donc essentiel de connaître avec certitude le lieu dans lequel les céréales séjournent au moment de l'offre.

3) En ce qui concerne la *seconde* question, l'EVSt soutient qu'il n'y aurait offre valable qu'à partir du moment où l'offre parvient à l'organisme d'intervention. Les offres constitueraient des déclarations de volonté faites avec l'intention d'accomplir un acte juridique, déclarations qui ne pourraient engendrer d'effet juridique qu'à partir du moment où elles parviennent au destinataire à qui elles sont adressées. Il en résulterait que les conditions auxquelles l'article 1 du règlement n° 132/67 subordonne l'efficacité des offres doivent être remplies au moment où celles-ci parviennent aux organismes d'intervention, et non pas uniquement au moment de l'expédition de l'offre. Les organismes d'intervention ne pourraient décider si les offres qui leur sont parvenues sont valables, qu'à partir du moment et en se référant au moment où ils ont eu connaissance des offres.

4) La défenderesse au principal propose de répondre à la *troisième* question que pour qu'une offre soit valable et susceptible d'être acceptée, il faudrait toujours qu'elle contienne l'indication du lieu dans lequel les céréales offertes se trouvent au moment de l'offre. L'article 3 du règlement n° 1028/68/CEE imposant aux organismes d'intervention de statuer sans retard sur l'acceptation ou le rejet des offres, il faudrait qu'ils puissent déduire des offres elles-mêmes le lieu où les céréales séjournaient au moment de l'offre. Compte tenu de l'importance que le lieu dans lequel se trouvent les céréales présente pour déterminer si on est en présence d'une offre valable, il serait indispensable que l'offre contienne l'indication véridique de ce lieu.

5) A la *quatrième* question, l'EVSt répond que rien ne s'oppose à ce qu'une offre initialement incomplète, c'est-à-dire une offre introduite sans indication du lieu où se trouvent les céréales, soit complétée ultérieurement, à condition qu'au moment de la présentation de l'offre initialement incomplète, il soit clairement établi entre l'offrant et l'organisme d'intervention que, tant qu'elle ne sera pas complétée, l'offre ne sera pas traitée comme une offre à l'intervention au sens de l'article 1 du règlement 132/67, mais sera tenue en suspens, sans être prise en considération, jusqu'à ce qu'elle soit complétée.

6) La défenderesse au principal répond à la *cinquième* question que lorsque l'offre a ainsi été faite en plusieurs temps, elle ne peut être considérée comme « faite » au sens de l'article 1 du règlement n° 132/67 qu'à partir du moment où elle est complétée par l'indication du lieu de séjour des céréales (über den Aufenthalt).

7) Elle répond à la *septième* question que le but des dispositions portant fixation des règles générales de l'intervention

ayant été d'instituer un régime communautaire d'intervention, applicable de la même manière dans tous les pays membres et comportant un système unique de prix, il convient d'affirmer que ces règles sont de nature impérative.

## Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 19 juillet 1971, parvenue au greffe de la Cour le 29 juillet 1971, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la CEE, différentes questions concernant l'interprétation des articles 7 du règlement n° 120/67 du Conseil (JO n° 117 du 19 juin 1967), 1 du règlement n° 132/67 du Conseil (JO n° 120 du 21 juin 1967) et 3 du règlement n° 1028/68 de la Commission (JO n° L 176, p. 1, du 23 juillet 1968) ;

2 que cette interprétation est sollicitée à propos de la question de savoir si l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel était tenue d'acquérir des lots de céréales récoltées en France, offertes à l'intervention pour les centres de commercialisation de Stuttgart et de Kiel ;

que les offres ont été faites par formulaires du 8 mai reçus, le 9 mai 1969, avec l'indication que les céréales qui se trouvaient en cours de transport étaient dirigées vers les entrepôts de prise en charge de Kiel et de Stuttgart ;

que lesdites offres ont été complétées par l'indication de l'arrivée des marchandises auxdits entrepôts le 12 mai 1969, c'est-à-dire, à une date postérieure à la prise d'effet de la décision de la Commission du 8 mai 1969 (JO n° L 112, p. 2, du 9 mai 1969), autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats à l'intervention des céréales qui lui seraient offertes postérieurement à la prise d'effet de cette décision ;

3 attendu que, selon l'article 7 du règlement n° 120/67 du Conseil, les organismes d'intervention désignés par les États membres ont l'obligation, sous certaines conditions, d'acheter les céréales récoltées dans la Communauté qui leur sont offertes ;

que l'article 1 du règlement n° 132/67 du Conseil déclare que toute offre à l'intervention doit être faite à un organisme d'intervention pour un centre de commercialisation choisi parmi les trois centres les plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment de l'offre ;

qu'en vertu de l'article 3 du règlement n° 1028/68 de la Commission, toute offre à l'intervention doit être faite par écrit ;

qu'enfin, l'article 5 du même règlement donne compétence aux organismes d'intervention pour arrêter, en tant que de besoin, des procédures et conditions de prise en charge complémentaires compatibles avec ce règlement, pour tenir compte des conditions particulières existant dans chaque État membre ;

Sur la première question

4 Attendu que, par la première question, il est demandé si les expressions « offre » et « offerte », contenues dans les règlements précités, doivent être interprétées de la même manière dans les différents États membres ;

5 attendu que l'article 7 du règlement n° 120/67 n'oblige les organismes d'intervention à acquérir les céréales qui leur sont offertes que pour autant que les offres répondent à des conditions, notamment qualitatives et quantitatives, à déterminer conformément au paragraphe 5 de cet article ;

que selon le cinquième considérant de ce règlement, si des mesures d'intervention doivent être prises afin de stabiliser le marché et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée, il importe qu'elles soient uniformisées, afin de ne pas entraver la libre circulation des céréales à l'intérieur de la Communauté ;

6 que l'obligation d'intervenir étant liée, de façon déterminante, à une offre préalable, il importe, en vue d'assurer l'uniformité recherchée des conditions d'intervention, que la notion d'offre régulière et les conditions qu'elle implique, aient une portée communautaire ;

que cette exigence s'impose, non seulement dans la mesure où les autorités communautaires décident, elles-mêmes, desdites conditions, mais encore, dans toute la mesure nécessaire pour garantir que les conditions complémentaires, que dans certains cas les organismes d'intervention de chaque État membre sont autorisés à arrêter, soient compatibles avec les finalités du système d'intervention ;

que, sauf renvoi, explicite ou implicite, au droit national, les notions juridiques utilisées par le droit communautaire doivent être interprétées et appliquées de façon uniforme dans l'ensemble de la Communauté ;

7 qu'il en résulte que, si les organismes d'intervention sont habilités, en vertu de l'article 5 du règlement n° 1028/68, à arrêter des procédures et conditions de prise en charge complémentaires, ils ne pourraient, cependant, déroger à la notion communautaire de l'offre telle qu'elle résulte notamment des règlements n°s 120/67 et 132/67 ;

8 qu'il y a donc lieu de répondre que les expressions « offre » et « offerte » contenues dans les règlements n$^{os}$ 120/67, 132/67 et 1028/68, doivent être interprétées, de façon uniforme, dans les différents États membres et en fonction des finalités du régime d'intervention que ces règlements organisent ;

Sur la seconde question

9 Attendu qu'il est demandé à la Cour si l'expression « offre » doit être interprétée en ce sens qu'une offre de céréales à l'intervention doit être considérée comme faite, dès le moment où l'offrant se dessaisit de son offre, ou seulement au moment où elle parvient à l'organisme d'intervention ;

10 attendu que l'offre à l'intervention entraîne, par elle-même, lorsqu'elle est régulière, l'obligation, pour l'organisme d'intervention, d'acquérir les céréales offertes ;

qu'un acte d'effet aussi contraignant ne saurait, sauf exception, lier le destinataire à la charge duquel il vise à créer des obligations et, dès lors, être considéré comme accompli, qu'à partir du moment où il est parvenu à la connaissance de ce destinataire ;

11 qu'il y a donc lieu de répondre que l'offre, au sens des règlements visés par le juge national, doit être considérée comme faite lorsqu'elle parvient, par écrit, à l'organisme d'intervention ;

Sur la troisième question

12 Attendu qu'il est encore demandé à la Cour de dire s'il y a offre valable et susceptible d'être acceptée lorsqu'elle ne contient aucune indication relative au lieu où les marchandises se trouvent ou se trouvaient au moment de l'offre ;

13 attendu qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 132/67 du Conseil, toute offre à l'intervention doit être faite pour un centre de commercialisation choisi parmi les trois centres les plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment de l'offre et, qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du même règlement, les organismes d'intervention décident du lieu de prise en charge des céréales ;

14 que, selon la défenderesse au principal et la Commission, ces dispositions impliquent nécessairement que l'intéressé doit indiquer le lieu où les mar-

chandises se trouvent au moment où l'offre est faite de façon à permettre à l'organisme d'intervention de décider s'il est satisfait à la condition de l'article 1 du règlement n° 132/67 et de désigner le lieu de prise en charge qui lui apparaîtrait le plus avantageux ;

15 que la demanderesse au principal, sans nier que cette indication doive, en général, être fournie, objecte cependant qu'elle serait devenue superflue dans le cas où un État membre, en l'occurrence la république fédérale d'Allemagne, faisant usage de la compétence à lui reconnue par l'article 5 du règlement n° 1028/68, d'arrêter des conditions complémentaires, a, par une décision de portée générale, désigné par avance pour chaque centre de commercialisation, des lieux de prise en charge où les organismes d'intervention s'engagent à prendre livraison des céréales, sans autres frais pour l'opérateur ;

que, selon la demanderesse au principal, la désignation du lieu où se trouvent les marchandises au moment de l'offre, n'aurait alors plus aucune utilité, puisqu'il n'y aurait plus lieu pour l'organisme d'intervention, ni de vérifier si le centre de commercialisation désigné est l'un des trois visés à l'article 1, ni de désigner un lieu de prise en charge, celui-ci ayant été désigné et accepté par avance ;

16 attendu que pareille interprétation de l'article 1 du règlement n° 132/67 serait inconciliable tant avec la lettre qu'avec le but de cette disposition ;

que celle-ci impose, de façon impérative, aux organismes d'intervention, pour des motifs tenant à une organisation aussi rationnelle et peu coûteuse que possible du système d'intervention, de vérifier, en tout état de cause, si le centre de commercialisation désigné est l'un des trois les plus proches du lieu où les céréales se trouvent au moment où l'offre est faite ;

que le système d'intervention, établi en vue de garantir aux producteurs, compte tenu de la régionalisation des prix, un écoulement de leurs céréales à des prix équitables lorsqu'elles ne trouvent pas à s'écouler dans des conditions de rentabilité normales, peut comporter des précautions visant à ce qu'il n'y ait pas d'incitations à transporter les marchandises dans le seul but d'obtenir une intervention plus favorable ;

que l'obligation de désigner, pour le moment où l'offre est faite, l'endroit où les marchandises se trouvent et de les y tenir à la disposition de l'organisme d'intervention, en permettant à celui-ci de vérifier la régularité de l'offre et, dans l'affirmative, en lui laissant l'initiative de désigner lui-même le lieu de prise en charge, contribue à réaliser cet objectif ;

17 que cette condition ne perd pas de sa signification et de son utilité dans le cas où les lieux de prise en charge sont désignés par avance et de manière générale ;

que c'est d'ailleurs dans ce sens que les autorités de la république fédérale d'Allemagne déclarent appliquer les mesures complémentaires qu'elles ont édictées ;

18 qu'il y a donc lieu de répondre que l'offre à l'intervention doit, pour être régulière et obliger l'organisme d'intervention, indiquer l'endroit où les marchandises offertes se trouvent ou se trouveront au moment où l'offre est faite, c'est-à-dire au moment où elle parvient audit organisme ;

## Sur les quatrième et cinquième questions

19 Attendu que, pour le cas où l'indication du lieu où les céréales se trouvent, ne figurerait pas dans l'offre, il est demandé si une telle offre peut être complétée ultérieurement et, dans l'affirmative, si elle peut être considérée comme faite à la date de l'offre originaire incomplète ;

20 attendu que le bon fonctionnement du système d'intervention ne s'oppose pas à ce qu'une offre incomplète, mais pour le surplus régulière en la forme, soit complétée par la suite, par l'indication du lieu où se trouvent les marchandises ;

que ce n'est cependant qu'à partir du moment où l'offre est complète qu'elle est susceptible de sortir ses effets ;

21 qu'il y a donc lieu de répondre qu'une offre, originairement incomplète, peut être ultérieurement complétée mais qu'elle ne sortira ses effets qu'au moment où elle réunit toutes les conditions mises à régularité ;

## Sur la sixième question

22 Attendu que, par une sixième question, il est demandé à la Cour de dire si l'expression: « se trouve au moment de l'offre » employée par l'article 1 du règlement n° 132/67, signifie que l'offre n'est régulière que si les marchandises offertes se trouvent emmagasinées dans un endroit déterminé ou si la désignation d'un des trois centres de commercialisation visé audit article 1, peut se faire par rapport à des marchandises en cours de transport ;

23 attendu qu'il ressort des réponses faites aux précédentes questions que l'article 1 du règlement n° 132/67 implique que les marchandises offertes doivent, au moment où l'offre est faite, se trouver à la disposition de l'organisme d'intervention, afin que leur déplacement ultérieur éventuel relève de la seule initiative de ce dernier ;

que c'est dans ce sens que doit se comprendre l'expression « se trouvent au moment de l'offre » ;

Sur la septième question

24 Attendu, enfin, qu'il est demandé si les dispositions contenues dans les règlements communautaires précités sont impératives ou si les États membres peuvent y déroger ;

25 attendu que les dispositions dont l'interprétation est demandée concernent des éléments essentiels de l'organisation commune des marchés des céréales ;

que pour atteindre les finalités de celle-ci, la mise en œuvre des mécanismes d'intervention doit être soumise à des règles aussi uniformes que possible, afin d'éviter que la libre circulation des céréales aux conditions normales du marché à l'intérieur de la Communauté ne soit entravée ;

26 qu'il est, dès lors, impossible d'admettre, en l'absence de volonté clairement exprimée par les auteurs du règlement, que les États membres puissent y déroger ;

Sur les dépens

27 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis ses observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement et que la procédure, revêtant à l'égard des parties en cause le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof, la décision sur les dépens appartient à cette juridiction ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties au principal et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;

l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 38 à 47 et 177 ;
vu les règlements du Conseil de la Communauté économique européenne n$^{os}$ 120/67 du 13 juin 1967 et 132/67 du 13 juin 1967 ;
vu le règlement de la Commission des Communautés européennes n° 1028/68 du 19 juillet 1968 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof, conformément à l'ordonnance rendue par cette juridiction le 19 juillet 1971, dit pour droit :

1) **Les expressions « offre » et « offerte » contenues dans les règlements n$^{os}$ 120/67, 132/67 et 1028/68, doivent être interprétées de façon uniforme dans les États membres et en fonction des finalités du régime d'intervention que ces règlements organisent ;**

2) **L'offre au sens des règlements précités doit être considérée comme faite lorsqu'elle parvient, par écrit, à l'organisme d'intervention ;**

3) a) **Pour être régulière et obliger l'organisme d'intervention, l'offre à l'intervention doit indiquer l'endroit où les marchandises offertes se trouvent ou se trouveront au moment où l'offre est faite, c'est-à-dire au moment où elle parvient audit organisme ;**

b) **Une offre, originairement incomplète à cet égard, peut être complétée par la suite mais ne sortira ses effets qu'au moment où elle réunit toutes les conditions mises à sa régularité ;**

4) **Les termes « se trouvent au moment de l'offre » contenus dans l'article 1 du règlement n° 132/67, doivent être interprétés en ce sens que les marchandises offertes doivent, au moment où l'offre est faite, se trouver à la disposition de l'organisme d'intervention afin que leur déplacement ultérieur éventuel relève de la seule initiative de cet organisme ;**

5) **En l'absence d'indications clairement exprimées, les États membres ne peuvent déroger aux dispositions contenues dans les règlements précités.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 1er février 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER

(voir affaire 49-71, page 41)