communautaire, appréciée conformément au droit national de l'organisme d'intervention responsable du secteur correspondant de marché.

Le droit communautaire ne fait pas obstacle à l'application de dispositions ou de principes du droit national pouvant avoir pour effet de limiter la période pendant laquelle ce remboursement peut être demandé, à condition toutefois qu'une telle question soit résolue selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'exercice de fonctions de contrôle analogues, accomplies par l'administration nationale dans des domaines relevant entièrement de sa responsabilité.

Dans les affaires jointes 119 et 126/79,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction, entre, d'une part,

LIPPISCHE HAUPTGENOSSENSCHAFT E.G., société coopérative ayant son siège à Lage, Lippe,

et

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), à Francfort-sur-le-Main,

d'autre part,

WESTFÄLISCHE CENTRAL-GENOSSENSCHAFT E.G., société coopérative ayant son siège à Münster (Westphalie),

et

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, une décision à titre préjudiciel sur la détermination du régime des délais et prescription applicable à des demandes de restitution de primes accordées, dans le cadre d'une réglementation communautaire, pour la dénaturation de blé tendre,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, P. Pescatore et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent arrêt

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO, p. 2269) considère comme nécessaire que des mesures d'intervention puissent être prises par les organismes d'intervention des États membres, afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée. Ainsi, pour soutenir le marché des céréales panifiables qui ne peuvent trouver leurs débouchés naturels, l'article 7, paragraphe 3, du règlement habilite les organismes d'intervention nationaux à mettre eux-mêmes en vente du blé tendre et du seigle panifiable rendus, par dénaturation, impropres à la consommation humaine et à accorder, pour le blé tendre, une prime de dénaturation.

Les règles générales régissant la dénaturation du blé et du seigle panifiable ont été établies par le règlement n° 172/67 du Conseil, du 27 juin 1967 (JO, p. 2602), modifié par le règlement n° 644/68 du Conseil, du 29 mai 1968 (JO L 122, p. 3).

Selon l'article 2 du règlement n° 172/67, les moyens mis en œuvre pour la dénaturation doivent garantir que le blé et le seigle dénaturés ne peuvent plus être utilisés pour la consommation humaine; par ailleurs, ces moyens doivent offrir une garantie au moins égale à celle que donnerait une méthode de référence, à déterminer.

Considérant que la dénaturation par concassage, précédemment retenue, présente l'inconvénient d'exclure l'utilisa-

tion du blé dénaturé pour certains usages et que, pour éviter cet inconvénient, tout en assurant des garanties équivalentes à celles que donne le concassage, il convient d'adopter, comme méthode de référence, une méthode de dénaturation par coloration, uniforme dans toute la Communauté, le règlement n° 956/68 de la Commission, du 12 juillet 1968, portant nouvelles modalités d'application des dispositions relatives à la dénaturation du blé tendre et du seigle panifiable (JO L 164, p. 9) a déterminé une méthode de référence qui, à partir du 1er août 1968, pouvait seule être utilisée en cas de dénaturation par coloration.

Cette méthode de référence, fixée successivement par le règlement n° 956/68, le règlement n° 2086/68 de la Commission, du 20 décembre 1968 (JO L 307, p. 13), et le règlement n° 1403/69 de la Commission, du 18 juillet 1969 (JO L 180, p. 3), comporte, en son dernier état, les opérations suivantes:

1. Dissoudre soit 30 grammes de colorant concentré à 85 %, soit 51 grammes de colorant concentré à 50 % de bleu patenté V (numéro Schulz: 826 — numéro CEE: E 131), dans au minimum 2,5 litres et au maximum 3 litres d'eau pure.

2. Colorer 100 kilogrammes de céréales en provenance du lot à dénaturer avec la quantité de solution préparée conformément au paragraphe 1.

3. Mélanger 80 kilogrammes de céréales à dénaturer avec au moins 20 kilogrammes de grains colorés comme indiqué sous 2, de façon qu'ils soient uniformément répartis dans la masse totale.

La Lippische Hauptgenossenschaft e.G., société coopérative ayant son siège à Lage, Lippe, s'est vu octroyer par l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Office d'importation et de stockage des céréales et des fourrages), pour la période du 28 novembre 1968 au 8 juillet 1970, des primes de dénaturation de blé tendre d'un montant total de 394 402,64 DM.

Des vérifications de comptabilité effectuées en septembre 1976 ont fait apparaître à la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), qui a remplacé l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, que, pour les 61 opérations de dénaturation de blé tendre auxquelles elle avait procédé, la Lippische Hauptgenossenschaft n'avait utilisé que 45 kg de colorant concentré à 85 % et 228 kg de colorant concentré à 50 % de bleu patenté V, alors que, d'après la réglementation communautaire, il eût fallu employer 54,140 kilogrammes de colorant concentré à 85 % et 453,013 kilogrammes de colorant concentré à 50 %.

Les opérations de dénaturation n'ayant pas été effectuées de manière régulière, la prime de dénaturation a fait l'objet, par 61 avis de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, du 20 janvier 1977, d'une demande en restitution, conformément à l'article 11, paragraphe 1, première phrase, de la Verordnung Denaturierungsprämie Getreide (règlement relatif à la prime de dénaturation pour le blé) du 8 août 1968.

Le 26 janvier 1977, la Lippische Hauptgenossenschaft a introduit, auprès de la Bundesanstalt, une réclamation contre ces avis. Le 13 août 1977, elle a formé, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main, un recours en annulation contre 56 des 61 avis de remboursement, portant sur un montant de 367 241,35 DM.

La Westfälische Central-Genossenschaft e.G., société coopérative ayant son siège à Münster (Westphalie), a, de son côté, obtenu de l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, pour la période du 4 novembre 1968 au 7 février 1974, des primes de dénaturation de blé tendre d'un montant total de 1 316 423,31 DM.

Un contrôle effectué en octobre/novembre 1976 a établi que, pour la dénaturation de 19 915 tonnes de blé tendre, n'avaient été employés que 1 335 kg de colorant, alors que, d'après la méthode de référence fixée par la réglementation communautaire, auraient dû être utilisées 2 053 kg de colorant bleu patenté V; par ailleurs, les relevés relatifs à l'achat, à l'utilisation et au stock quotidien du dénaturant faisaient défaut ou se sont révélés incomplets. Dans ces conditions, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, par 254 avis du 30 juillet 1976, a demandé à la Westfälische Central-Genossenschaft le remboursement de la prime de dénaturation indûment versée, conformément à l'article 13, paragraphe 1, première phrase, de la Verordnung Denaturierungsprämie Getreide du 19 novembre 1971.

Par décision du 27 septembre 1978, rendue sur réclamation de la Westfälische Central-Genossenschaft, la Bundesanstalt a rapporté 65 des 254 avis de demande de remboursement. Aucune décision n'a été prise en ce qui concerne les autres avis.

Le 12 août 1977, la Westfälische Central-Genossenschaft a introduit, devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, un recours en annulation des avis qui n'avaient pas été rapportés et qui portent sur un montant de 991 730,81 DM.

Dans les deux affaires, la première chambre du Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a, par ordonnances du 12 juillet 1979, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

a) La question de savoir dans quel délai il est possible de demander le remboursement de primes de dénaturation octroyées en vertu des règlements n° 956/68 du 12 juillet 1968, n° 2086/68 du 20 décembre 1968 et n° 1403/69 du 18 juillet 1969, doit-elle être appréciée conformément au droit communautaire?

b) En cas de réponse affirmative à la question a): de telles demandes de remboursement sont-elles soumises à prescription et, le cas échéant, quel est le délai de prescription?

c) Existe-t-il, en droit européen, un principe selon lequel des droits au remboursement de primes de dénaturation, qui sont invoqués après l'expiration du délai de conservation prévu en droit interne pour les relevés relatifs aux dénaturations (en l'espèce, sept ans), ne pourraient plus être justifiés par le fait qu'il résulte des relevés ou autres documents encore disponibles que les dénaturations n'ont pas été effectuées de manière régulière?

Les ordonnances du Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main ont été enregistrées au greffe de la Cour, celle concernant la Lippische Hauptgenossenschaft (inscrite au registre sous le n° 119/79) le 30 juillet 1979, celle concernant la Westfälische Central-Genossenschaft (inscrite sous le n° 126/79) le 7 août 1979.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées,

— dans l'affaire 119/79, le 10 octobre 1979 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Karpenstein, en qualité d'agent, assisté de M[e] Albrecht Stockburger, avocat à Francfort-sur-le-Main, le 22 octobre par la Lippische Hauptgenossenschaft e.G., représentée par M[e] Jürgen Gündisch, avocat à

Hambourg, et le 24 octobre par la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, représentée par M. Erdmann Schaller, Leiter der Gruppe Recht, en qualité d'agent;

— dans l'affaire 126/79, le 10 octobre 1979 par la Commission des Communautés européennes, le 26 octobre par la Westfälische Central-Genossenschaft e.G. et le 5 novembre 1979 par la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par ordonnance du 30 janvier 1980, la Cour, en application de l'article 43 du règlement de procédure, a, pour cause de connexité, décidé la joncition des affaires 119/79 et 126/79, aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Par une autre ordonnance du 30 janvier 1980, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *Lippische Hauptgenossenschaft e.G.* et la *Westfälische Central-Genossenschaft e.G.*, parties demanderesses au principal, après avoir rappelé certains éléments de fait et de droit concernant les affaires pendantes devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, présentent, au sujet des questions posées à la Cour, essentiellement les observations suivantes.

Quant à la première question

a) Le paiement de primes de dénaturation serait fondé sur le droit communautaire; il contribuerait à la réalisation d'objectifs de la politique agricole commune. Des demandes de restitution de primes, justifiées par le non-respect de dispositions communautaires sur la dénaturation, seraient donc également soumises au droit communautaire; en relèverait le délai endéans duquel il est possible de faire valoir de telles demandes.

b) Il résulterait des arrêts de la Cour du 15 juillet 1970 (affaire 45/69, Boehringer, Recueil p. 769) et du 14 juillet 1972 (affaire 49/69, BASF, Recueil p. 713) que la fixation d'un délai de prescription et de ses modalitées d'application relève, dans le domaine de la concurrence, de la compétence du législateur communautaire. La question de la prescription serait donc régie par droit communautaire.

c) Certaines dispositions juridiques de droit communautaire règleraient des questions de prescription: l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, concernant les actions en matière de responsabilité non contractuelle; la décision n° 5/65 de la Haute Autorité, du 17 mars 1965, relative à la prescription des créances dérivant des prélèvements visés aux articles 49 et 50 du traité CECA (JO, p. 695); le règlement n° 2988/74 du Conseil, du 26 novembre 1974, relatif à la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la CEE (JO L 319, p. 1). Les sens et la finalité de ces réglementations exigeraient une réponse uniforme à la question de savoir dans quel délai se prescrivent les demandes de remboursement de paiements effectués sur la base de dispositions du droit communautaire. Cette réponse uniforme

ne pourrait être donnée que conformément au droit des Communautés. Admettre des délais de prescription différents mettrait en cause l'application uniforme du droit communautaire.

d) Il conviendrait donc de donner à la première question la réponse suivante:

La question de savoir dans quel délai il est possible de demander le remboursement de primes de dénaturation octroyées en vertu des règlements n° 956/68 du 12 juillet 1968, n° 2086/68 du 20 décembre 1968 et n° 1403/69 du 18 juillet 1969 doit être appréciée conformément au droit communautaire.

Quant à la deuxième question

a) Il résulterait tant de la jurisprudence de la Cour de justice que des conclusions de ses avocats généraux qu'en l'absence d'un texte de droit positif communautaire, l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice des droits qui lui sont conférés. Il serait ainsi, pour le moins, acquis que le droit de poursuivre des infractions s'éteint du fait de l'expiration d'un délai.

b) Quant au délai de prescription, il conviendrait, en l'absence de réglementation communautaire, de partir, tout d'abord, d'analogies tirées d'autres domaines du droit communautaire.

Ainsi, le règlement n° 2988/74 du Conseil prévoirait, dans le domaine du droit des transports ou de la concurrence, un délai de prescription de trois ans en ce qui concerne les infractions aux dispositions relatives aux demandes ou notifications, de cinq ans pour les autres infractions. Si de telles infractions ne peuvent plus être poursuivies après l'expiration d'un délai de cinq ans, il devrait, à plus forte raison, en être de même pour l'exercice de créances de paiement.

Selon la décision n° 5/65 de la Haute Autorité de la CECA, les créances en matière de prélèvement sur la production se prescrivent par trois ans; le délai de prescription est de six ans en l'absence de déclarations de production ou en cas de déclarations incomplètes ou inexactes par intention ou négligence. Rien ne justifierait que le remboursement de primes de dénaturation puisse être réclamé plus longtemps que des créances en matière de prélèvement sur la production, donc au-delà d'un délai de trois ans.

Aux termes de l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, les actions contre la Communauté en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu. Le principe de l'égalité de traitement s'opposerait à ce que les droits à indemnité qu'un citoyen de la Communauté fait valoir contre celle-ci se prescrivent en un délai plus court que les droits que la Communauté fait valoir contre ses citoyens. Le principe de la sécurité juridique vaudrait identiquement dans les deux cas.

c) L'examen des dispositions nationales en matière de prescription fournirait des indications sur les principes généraux du droit communs aux ordres juridiques des États membres en matière de prescription des créances de l'État. Une étude de droit comparé ferait apparaître que le principe de la prescription des créances de droit public est connu dans tous les systèmes juridiques et que les délais de prescription pour des créances de la nature de celles qui font l'objet de l'af-

faire au principal sont plus courts que les délais généraux de prescription, qui vont de dix ans (Italie) à trente ans (république fédérale d'Allemagne); les demandes de remboursement relevant du droit public, comparables aux créances en cause dans le cas d'espèce, se prescriraient, dans les systèmes juridiques des États membres, dans un délai de deux à six ans, la plupart des délais de prescription pour de telles créances étant de cinq ans.

d) Il est donc proposé de donner à la deuxième question la réponse suivante:

Selon les principes généraux du droit des Communautés européennes, les demandes de remboursement de primes de dénaturation sont soumises à la prescription; le délai de prescription est de cinq ans.

Quant à la troisième question

a) Cette question n'aurait, pour la solution à donner au litige au principal, qu'un caractère subsidiaire.

b) L'article 10, paragraphe 2, alinéas 1 et 2, de la Verordnung Denaturierungsprämie Getreide, du 8 août 1968, obligerait les entreprises de dénaturation à conserver pendant sept ans certains relevés et documents concernant la dénaturation de blé tendre. En fait, il s'agirait de savoir si les principes de la protection de la confiance et de la proportionnalité peuvent, indépendamment de délais de prescription, exclure l'exercice d'un droit à remboursement à l'expiration d'une certaine période.

c) Au regard du principe de la protection de la confiance reconnu en droit communautaire, il conviendrait de tenir compte non seulement de l'expiration d'une période de plus de sept ans entre certaines opérations de dénaturation et la demande de remboursement des primes, mais encore du fait que l'Einfuhr- und Vorratsstelle a fait régulièrement contrôler les opérations de dénaturation par ses propres contrôleurs. Dans une telle situation, il serait contraire au principe de la protection de la confiance que les primes de dénaturation soient réclamées, plus de sept ans après les opérations de dénaturation contestées, sur la base de contrôles de comptabilité effectués après coup.

d) S'agissant du principe de proportionnalité, reconnu dans la jurisprudence de la Cour de justice comme l'un des plus importants principes généraux du droit, il y aurait lieu de constater qu'un délai illimité ou supérieur à cinq ou sept ans n'est nullement nécessaire pour atteindre l'objectif des dispositions relatives à la dénaturation, mais impose aux entreprises de dénaturation une charge excessive.

e) Les ordres juridiques des États membres reconnaîtraient également le principe selon lequel l'administration publique, qui laisse s'écouler un long délai avant de réclamer la restitution de paiements qu'elle aurait pu faire valoir immédiatement, est empêchée d'exercer ses droits par le principe de la protection de la confiance. Une étude de droit comparé établirait que, indépendamment des délais de prescription, le droit de la plupart des États membres reconnaît le principe selon lequel des subventions octroyées ou d'autres actes administratifs créateurs de droits ne peuvent plus être retirés après un certain délai.

f) La troisième question comporterait la réponse suivante:

Selon les principes de la protection de la confiance et de la proportionnalité, des

droits au remboursement de primes de dénaturation, dont le bien-fondé a été contrôlé au moment des opérations de dénaturation par des contrôleurs de l'administration nationale compétente, ne peuvent être exercés qu'immédiatement après ces contrôles. Le remboursement est exclu au plus tard après l'expiration du délai de conservation, prévu dans la législation nationale — sept ans en République fédérale — pour les relevés concernant les dénaturations.

La *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, partie défenderesse dans les deux affaires au principal, considère qu'il convient de répondre par la négative aux première et troisième questions, et que la réponse négative à la première question rend sans objet la deuxième.

Quant à la première question

a) Une réglementation communautaire de la prescription de demande en restitution de primes de dénaturation ne résulterait ni du traité ni d'autres normes de droit communautaire ou de principes généraux du droit communautaire. Dans ces conditions, le problème de la prescription de demandes de remboursement liées à des mesures d'intervention ne pourrait être résolu que par référence aux règles en vigueur dans l'État membre concerné.

b) Cette absence de normes communautaires résulterait de la structure de l'ordre juridique communautaire, qui aurait pour effet, sous réserve des domaines gérés directement par la Communauté et de la mission générale d'harmonisation qui lui incombe, de confier l'exécution du droit communautaire aux autorités et aux juridictions des États membres. Le remboursement de primes octroyées indûment relèverait de l'exécution du droit communautaire; la limitation dans le temps, par l'effet de la prescription, de la possibilité de demander un tel remboursement devrait être régie par les règles de procédure de l'État membre en cause.

Le rattachement de la prescription au domaine de l'exécution du droit communautaire par application des règles nationales serait conforme à la répartition des fonctions, prévue par le traité, entre la Communauté et ses États membres. Cette répartition justifierait que la restitution des sommes versées soit réglée et limitée par les dispositions nationales pertinentes. Il existerait, entre les droits qui dérivent de normes communautaires et les règles de procédure nationales, une relation de complémentarité.

c) Il ne serait pas nécessaire de recourir à des principes généraux du droit communautaire pour déterminer le régime de la prescription de droits à remboursement: les principes de la sécurité et de la paix juridique, que font partie intégrante des ordres juridiques des États membres de la Communauté, seraient déjà concrétisés par la règle de l'applicabilité des dispositions nationales de l'État concerné en matière de prescription.

d) La Cour de justice aurait affirmé, dans plusieurs arrêts, le principe de l'applicabilité du droit interne, et notamment du droit administratif et procédural interne, lorsque le droit communautaire présente des lacunes. Selon sa jurisprudence il appartiendrait, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire; ainsi, dans le domaine du droit

de la sécurité sociale, la prescription applicable aux avances récupérables serait, selon la Cour, en l'état actuel du droit, celle du droit interne. La Cour aurait également jugé qu'afin d'assurer la sécurité juridique, un délai de prescription doit être fixé d'avance et que seul le législateur communautaire est compétent pour en déterminer la durée et les modalités d'application; dans cette conception, la Cour devrait répondre à la première question posée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par l'affirmative, avec la conséquence que les droits au remboursement de primes indûment payées ne seraient soumis à aucune prescription.

e) Un argument supplémentaire en faveur de la thèse selon laquelle le problème de la prescription doit être apprécié en fonction des ordres juridiques internes pourrait être déduit du fait que le législateur communautaire a réglementé la prescription pour la première fois en 1979, en particulier par les règlements du Conseil n° 1430/79, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 175, p. 1) et n° 1697/79, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» de certains droits à l'exportation (JO L 197, p. 1). Dans la mesure et aussi longtemps que le législateur communautaire n'a pas arrêté de dispositions appropriées et compte tenu de l'harmonisation imparfaite au plan communautaire, il conviendrait d'appliquer à titre complémentaire, le droit interne en vigueur.

f) Cette conception pourrait aussi se fonder sur la jurisprudence allemande en matière de prescription de droits communautaires: le Bundesfinanzhof aurait constamment appliqué à la prescription des restitutions à l'exportation la disposition générale de l'article 195 du BGB (Code civil), qui prévoit un délai de prescription de 30 ans.

g) La Commission elle-même, dans une réponse à une question écrite (JO 1974, C 145, p. 16), aurait reconnu qu'«en principe, la question du remboursement des taxes, qui sont reconnues par la Cour de justice comme étant contraires au traité, est à apprécier, en l'absence de règles communautaires en la matière, au regard des règles générales du droit national destinées à préserver la paix et la sécurité juridique».

h) Les divergences entre les dispositions nationales en matière de prescription pourraient, certes, faire varier le statut juridique du citoyen d'un État membre à l'autre. Des différences à cet égard ne seraient que la conséquence de l'exécution du droit communautaire, en l'état actuel de l'intégration, par les États membres.

i) La première question posée à la Cour comporterait la réponse suivante:

Les demandes de remboursement de primes de dénaturation octroyées en vertu des dispositions du règlement n° 956/68, du 12 juillet 1968, et des règlements n° 2086/68, du 20 décembre 1968, et n° 1403/69, du 18 juillet 1969, sont soumises, en ce qui concerne la question de leur prescription, aux normes juridiques des États membres.

Quant à la deuxième question

La réponse proposée à la première question rendrait inutile l'examen de la seconde; en toute hypothèse, elle aurait pour conséquence que la question de la prescription est à résoudre sur la base du droit allemand.

Quant à la troisième question

a) La Cour de justice aurait, à plusieurs reprises, dégagé des principes de droit propres d'un examen comparatif des ordres juridiques nationaux; ainsi, elle aurait admis que le retrait d'un acte administratif individuel illégal est licite s'il intervient dans un délai raisonnable. Si, en vue de fixer éventuellement un tel délai raisonnable, la Cour envisageait de s'inspirer du délai de sept ans, prévu par la réglementation allemande, pour la conservation des relevés et documents relatifs aux opérations de dénaturation, il conviendrait de retenir que cette limitation dans le temps de l'obligation de conserver les registres concerne tout au plus la possibilité de constater, par voie d'enquête dans l'entreprise, l'existence ou l'inexistence d'un droit accordé, notamment lorsque l'intéressé a déjà détruit, d'une manière régulière, les registres vieux de plus de sept ans; elle n'exclurait pas le retrait d'un acte administratif créateur de droits.

En vertu du Verwaltungsverfahrensgesetz (loi sur la procédure administrative), en vigueur depuis le 1er janvier 1977, un acte administratif créateur de droits ne pourrait être rapporté que dans un délai d'un an suivant la date à laquelle les faits justifiant la demande de remboursement ont été connus. Ce délai aurait été observé dans les deux affaires au principal. Le délai de conservation de sept ans ne saurait donc servir de critère pour apprécier le caractère raisonnable du délai endéans duquel le retrait d'actes administratifs créateurs de droits est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, possible.

En toute hypothèse, les délais de conservation de registres auraient pour seule portée de permettre à l'intéressé de détruire ou de se défaire de toute autre manière de certains documents après l'expiration du délai, sans encourir de sanctions pénales. S'il est vrai qu'en principe pour des raisons de preuve un droit en restitution éventuel ne peut plus être invoqué, il conviendrait cependant de faire la distinction entre cette impossibilité matérielle de faire valoir ce droit, dans un cas particulier, et l'impossibilité de faire valoir, de façon générale, ce droit sur le plan juridique. Mettre sur le même pied ces deux points de vue équivaudrait à assimiler le délai de conservation et celle des délais de prescription ne seraient pas identiques.

b) Il n'existerait pas de principe général de droit communautaire selon lequel, après l'expiration des délais de conservation de documents importants, le remboursement de primes de dénaturation ne pourrait plus être justifié sur la base des relevés encore disponibles. Ce problème relèverait aussi de l'exécution du droit communautaire au moyen de règles nationales; il concernerait donc uniquement la régularité de la procédure nationale d'exécution d'une mesure d'intervention prescrite par le droit communautaire. Les délais de conservation contribueraient au respect des principes communautaires de sécurité juridique et de proportionnalité.

c) Il conviendrait de donner à la troisième question la réponse suivante:

Il n'existe pas de principe de droit communautaire selon lequel les droits du remboursement de primes de dénaturation pourraient seulement être fondés, endéans un délai de sept ans, sur les documents décisifs pour l'octroi de la prime.

La *Commission* relève que la deuxième question n'est posée à la Cour que pour le cas où la première recevrait une réponse affirmative et qu'il convient d'examiner la troisième question, même

si la Cour de justice estimait que les droits à remboursement sont régis par le droit national.

Quant à la première question

a) Le législateur communautaire n'aurait arrêté aucune règle, générale ou particulière, concernant la restitution de primes de dénaturation indûment versées; par contre, il aurait, par l'article 8 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), fait obligation aux États membres de prendre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour s'assurer de la régularité des opérations financées par le FEOGA et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Cette référence expresse au droit national ferait apparaître que les droits à remboursement en cause dans le litige au principal doivent être appréciés au regard du droit national, en ce qui concerne tant leur nature juridique que la question de la prescription.

b) La structure des règles créés dans le cadre du marché commun agricole et de la coopération entre droit communautaire et droit national suffirait à exiger, à la première question, une réponse négative.

Dans leur conception actuelle, les organisations communes de marché se limiteraient à déterminer les droits et obligations des opérateurs économiques; la réalisation et la mise en œuvre de ces droits et obligations incomberaient, en revanche, dans une mesure tout à fait prépondérante aux États membres. En l'absence de règles de droit communautaire, les États membres pourraient et devraient, dans le cadre des missions d'exécution qui leur sont assignées, recourir à leur droit national.

Ce recours au droit interne pour la mise en œuvre des organisations communes de marché ne pourrait, certes, aboutir à modifier la portée d'un règlement communautaire; mais la jurisprudence constante de la Cour de justice admettrait l'adoption et l'application de dispositions du droit national qui ne dérogent pas au régime communautaire, n'en limitent pas la portée et tendent à la même finalité. En matière de dénaturation, la Cour aurait jugé que les États membres ont la liberté de régler les modalités de la procédure de contrôle de la dénaturation «en fonction de leur propre ordre juridique et sous leur responsabilité».

Les États membres se seraient vu imposer, par le règlement n° 729/70 et par le règlement n° 283/72 du Conseil du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune (JO L 36, p. 1), l'obligation de récupérer auprès des bénéficiaires les sommes versées contrairement aux réglementations communautaires en vigueur. En l'absence d'une réglementation communautaire, les États membres n'auraient d'autre possibilité que d'appliquer leur droit national aux actions qu'ils engagent contre les intéressés.

S'agissant, à l'inverse, de la récupération d'une taxe acquittée par des entreprises ou des particuliers en violation du droit communautaire, la Cour de justice se serait clairement prononcée pour l'application du droit national.

Les règlements du Conseil n° 1430/79 et n° 1697/79 constitueraient un premier pas, significatif, dans la voie de la communautarisation des dispositions légales concernant la réalisation et la mise en œuvre des droits et obligations fondées par le droit communautaire. Toutefois, ils ne concerneraient pas les primes de dénaturation de blé tendre; le recouvrement de celles-ci continuerait donc à être régi par le droit national.

c) La constatation que les divergences entre les réglementations nationales en matière de délais de prescription et de forclusion pourraient se traduire par une différence de traitement des opérateurs économiques selon les États membres ne devrait cependant pas conduire à créer un vide juridique ou à instituer de toutes pièces, en recourant à des analogies trop audacieuses, un droit général à recouvrement fondé sur le droit communautaire et assorti de délais de prescription spécifiques. Dans ses arrêts du 14 juillet 1972 (affaires des colorants à base d'aniline, Recueil 1972 p. 619, 713 et 745), la Cour de justice aurait établi que le droit communautaire ne connaît pas de principe général de la prescription et que, pour remplir leur fonction, de tels délais doivent être fixés d'avance par le législateur communautaire; par ailleurs, la Cour ne tirerait nullement argument de l'absence de dispositions d'harmonisation pour dissuader les juridictions nationales d'appliquer leur droit interne et elle aurait considéré que d'éventuelles différences de traitement résultant de l'application du droit national doivent être tolérées en l'état actuel de l'intégration.

d) Il n'y aurait d'ailleurs par lieu, au regard du litige au principal, de craindre une inégalité de traitement: les droits à répétition de l'indû de l'État à l'égard de ses ressortissants seraient soumis, dans tous les États membres, aux délais de prescription les plus longs, dans la plupart des cas de trente ans, dans aucun cas inférieurs à dix ans.

Quant à la troisième question

Cette question ne pourrait présenter qu'un intérêt indirect en raison de la réponse à donner à la première. À toutes fins utiles, elle comporterait les observations suivantes.

a) Aucun texte communautaire n'énoncerait expressément le principe selon lequel il serait interdit à une autorité de fonder encore le droit au remboursement d'un paiement sur le défaut de pièces justificatives complètes, requises pour l'octroi de ce paiement, lorsque les délais de conservation prévus dans les dispositions applicables de droit interne sont expirés.

b) Au regard de certains principes généraux du droit il conviendrait de constater que le principe de la bonne foi s'applique également en droit communautaire et y a des effets multiples, notamment sous la forme de l'exception tirée de la protection de la confiance vis-à-vis des modifications législatives et de l'interdiction, pour une autorité publique, de se mettre en contradiction avec son propre comportement ou avec celui du législateur. Le règlement n° 1697/79 en ferait application. Par ailleurs, le principe «non venire contra factum proprium» serait largement reconnu dans la jurisprudence de la Cour de justice.

Il incomberait au Verwaltungsgericht d'apprécier, au regard des faits qui lui sont soumis, dans quelle mesure ce principe peut être invoqué ce qui concerne les droits à remboursement en cause dans le litige au principal.

Réponses proposées

La Commission propose de répondre comme suit aux première et troisième questions posées par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main:

a) Les autorités compétentes des États membres sont tenues de recouvrer auprès des intéressés les montants versés, à charge du FEOGA, en violation de dispositions du droit communautaire. En l'absence de réglementation communautaire — notamment pour l'octroi de primes de dénaturation — de tels droits à remboursement, ainsi que les délais endéans desquels ils doivent être exercés, sont à apprécier d'après le droit national.

b) Le principe suivant lequel nul ne peut se fonder, sans justification particulière, sur des situations ou arguments en contradiction avec son comportement antérieur vaut également en droit communautaire.

III — Procédure orale

La Lippische Hauptgenossenschaft e.G. et la Westfälische Central-Genossenschaft e.G., parties demanderesses au principal, représentées par M^e^ Jürgen Gündisch, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, partie défenderesse au principal, représentée par M. Eberhard Grobosch, Hilfsreferent der Gruppe Recht, et la Commission, représentée par M^e^ Albrecht Stockburger, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 13 mars 1980.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 mai 1980.

En droit

1 Par deux ordonnances du 12 juillet 1979, reçues, respectivement, à la Cour les 30 juillet et 7 août suivants, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions relatives à l'interprétation de trois règlements de la Commission, n° 956/68, du 12 juillet 1968, n° 2086/68, du 20 décembre 1968 et n° 1403/69, du 19 juillet 1969, relatifs à la dénaturation du froment tendre (JO 1968, L 164, p. 9, et L 307, p. 13; 1969, L 180, p. 3), dans le cadre de recours introduits contre des décisions prises par l'organisme d'intervention allemand, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, en matière de restitution de primes de dénaturation indûment accordées. Ces questions sont libellées comme suit:

a) La question de savoir dans quel délai il est possible de demander le remboursement de primes de dénaturation octroyées en vertu des règlements n° 956/68 du 12 juillet 1968, n° 2086/68 du 20 décembre 1968 et n° 1403/69 du 18 juillet 1969, doit-elle être appréciée conformément au droit communautaire?

b) En cas de réponse affirmative à la question a): de telles demandes de remboursement sont-elles soumises à prescription et, le cas échéant, quel est le délai de prescription?

c) Existe-t-il, en droit européen, un principe selon lequel des droits au remboursement de primes de dénaturation, qui sont invoqués après l'expiration du délai de conservation prévu en droit interne pour les relevés relatifs aux dénaturations (en l'espèce sept ans), ne pourraient plus être justifiés par le fait qu'il résulte des relevés ou autres documents encore disponibles que les dénaturations n'ont pas été effectuées de manière régulière?

2 Il résulte du dossier que les requérantes au principal, deux coopératives agricoles établies, respectivement, à Lage et à Münster, ont procédé, au cours d'une période allant de l'année 1968 aux années 1970 et 1974, à des opérations de dénaturation prévues par les règlements cités. L'organisme d'intervention ayant établi, à la suite de vérifications auprès des sociétés bénéficiaires, que plusieurs opérations de dénaturation n'avaient pas été exécutées conformément aux normes fixées par les règlements communautaires, il a ordonné, par des décisions prises en 1976 et 1977, la restitution des primes de dénaturation indûment versées. L'opposition des requérantes au principal à ces décisions étant restée infructueuse, celles-ci ont introduit des recours devant le Verwaltungsgericht.

3 Il apparaît de l'argumentation des requérantes qu'en soi le caractère irrégulier des opérations de dénaturation n'est pas contesté. Cependant, les requérants font valoir devant le Verwaltungsgericht qu'en raison du délai relativement long qui s'est écoulé entre le paiement des primes litigieuses et les décisions prises par l'administration allemande, la récupération des primes ne serait plus admissible en raison soit de la prescription, soit de certains principes généraux comme le principe de la protection de la confiance légitime ou le principe de proportionnalité. Elles considèrent que, s'agissant de la récupération d'une prestation accordée en vertu du droit communautaire, les règles et principes permettant de résoudre le problème soulevé devraient être recherchés dans le droit communautaire lui-même. A cet égard, elles attirent l'attention, d'une part, sur la règle de prescription quinquennale fixée, en matière de responsabilité de la Communauté, par l'article 43 du statut de la Cour, ainsi que sur divers délais de prescription spécifiques prévus dans

certains actes du droit dérivé, d'autre part, sur la tendance, dans le droit des divers États membres, à soumettre les créances de l'administration à des délais de prescription qui seraient en règle générale plus brefs que le délai de prescription du droit civil.

4 L'organisme d'intervention, par contre, fait valoir qu'il n'existerait en la matière aucun délai de prescription spécifique ni en droit communautaire ni en droit national, de manière que serait applicable tout au plus le délai général de prescription de 30 ans fixé par le droit civil.

5 Pour sa part, la Commission expose qu'en général, la liquidation et la mise en œuvre des droits et des obligations fondés par les organisations communes de marché incombent dans une large mesure aux États membres. Elle renvoie à ce sujet à l'article 8 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), aux termes duquel «les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales», les mesures nécessaires pour, entre autres, prévenir et poursuivre des irrégularités ou des négligences. Elle rappelle que la Cour, en vertu d'une jurisprudence constante, a reconnu que la législation communautaire a laissé aux États membres «la liberté de régler les modalités de contrôle en fonction de leur propre ordre juridique et sous leur responsabilité» (arrêt du 11 juillet 1973, affaire 3/73, Hessische Mehlindustrie, Recueil 1973 p. 745; voir encore les arrêts du 16 décembre 1976, affaire 33/76, Rewe et 45/76, Comet, Recueil 1976, p. 1989 et 2043).

6 Les questions posées par le Verwaltungsgericht appellent la prise de position suivante.

7 Conformément aux conceptions générales qui inspirent l'organisation commune des marchés agricoles, l'octroi des primes de dénaturation prévues par les règlements cités est soumis à des règles communes, applicables uniformement dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, la gestion de ce mécanisme d'intervention est aussurée par les organismes d'intervention nationaux auxquels il incombe dès lors d'exercer toutes les fonctions de contrôle nécessaires en vue d'assurer que les primes de dénaturation ne soient accordées que dans les conditions prévues par la réglementation communautaire et que soit sanctionnée de manière appropriée toute violation des règles du droit communautaire par les opérateurs économiques. En l'occurrence, il

appartenait donc bien à l'organisme d'intervention allemand d'assurer la surveillance des opérations de dénaturation, de procéder aux vérifications appropriées et d'exiger la restitution de toute prime dont le versement apparaîtrait comme n'ayant pas été justifié en vertu des dispositions réglementaires applicables.

8 Dans son état d'évolution actuel, le droit communautaire ne comporte pas de dispositions spécifiques, relatives à l'exercice de cette fonction de contrôle par les administrations nationales compétentes. La seule exigence qui doit être formulée à cet égard du point de vue communautaire consiste en ce que les autorités nationales procèdent, en la matière, avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en œuvre de législations nationales correspondantes, de manière à éviter toute atteinte à l'efficacité du droit communautaire.

9 En ce qui concerne, en particulier, les délais de prescription ou les délais de forclusion pouvant résulter de l'application de certains principes généraux du droit administratif en matière de récupération de prestations indûment versées, le droit communautaire ne comporte, en son état actuel, aucune disposition pertinente. Le délai de prescription de l'article 43 du statut de la Cour s'applique exclusivement aux actions en responsabilité dirigées contre la Communauté elle-même et il est, en tant que tel, étranger à la matière. La même observation s'applique aux autres dispositions citées par les requérants.

10 Il appartient dès lors aux autorités nationales d'apprécier, selon les règles et principes de leur droit national, une situation du genre de celle qui est soumise à l'appréciation du Verwaltungsgericht, étant toujours entendu qu'elles ne sauraient établir une différence entre des situations régies par le droit communautaire et des situations analogues relevant de l'application du seul droit national. Il en résulte encore, en ce qui concerne plus particulièrement le problème soulevé par la troisième question, que le droit communautaire ne limite pas la liberté des autorités nationales compétentes d'appliquer, à la récupération d'avantages indûment accordés en vertu d'une réglementation communautaire, en l'absence d'une règle spécifique de prescription, les limitations qui pourraient éventuellement résulter de l'application de principes généraux reconnus dans le droit au pays concerné. Il suffit à cet égard de renvoyer aux considérations qui sont à la base de l'arrêt de la Cour du

5 mars 1980 (affaire 265/78, Ferwerda et Produktschap voor Vee en Vlees), qui concerne un problème analogue à celui qui est soumis au Verwaltungsgericht.

11 Il y a donc lieu de répondre au Verwaltungsgericht que la question de savoir dans quel délai il est possible à l'administration de demander le remboursement des primes de dénaturation visées par les règlements de la Commission n° 956/68, du 12 juillet 1968, n° 2086/68, du 20 décembre 1968, et n° 1403/69, du 18 juillet 1969, versées indûment aux bénéficiaires, doit être, en l'état actuel de l'évolution du droit communautaire, appréciée conformément au droit national de l'organisme d'intervention responsable du secteur correspondant de marché. Le droit communautaire ne fait pas obstacle à l'application de dispositions ou de principes du droit national pouvant avoir effet de limiter la période pendant laquelle ce remboursement peut être demandé, à condition toutefois qu'une telle question soit résolue selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'exercice de fonctions de contrôle analogues, accomplies par l'administration nationale dans des domaines relevant entièrement de sa responsabilité.

Sur les dépens

12 Les frais exposés par la Commission des Communautés européenes, qui a 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 (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par ordonnances du 12 juillet 1979, dit pour droit:

La question de savoir dans quel délai il est possible à un organisme national d'intervention de demander le remboursement de primes de

dénaturation visées par les règlements de la Commission n° 956/68, du 12 juillet 1968, n° 2086/68, du 20 décembre 1968, et n° 1403/69, du 18 juillet 1969, relatifs à la dénaturation du froment tendre, versées indûment aux bénéficiaires, doit être, en l'état actuel de l'évolution du droit communautaire, appréciée conformément au droit national de l'organisme d'intervention responsable du secteur correspondant de marché.

Le droit communautaire ne fait pas obstacle à l'application de dispositions ou de principes du droit national pouvant avoir pour effet de limiter la période pendant laquelle ce remboursement peut être demandé, à condition toutefois qu'une telle question soit résolue selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'exercice de fonctions de contrôle analogues, accomplies par l'administration nationale dans des domaines relevant entièrement de sa responsabilité.

Touffait Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxemburg le 12 juin 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 8 MAI 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Cour a déjà eu l'occasion cette année, au cours des quelques mois écoulés, de se consacrer à plusieurs reprises à l'examen de questions liées au remboursement de sommes indûment perçues, ou versées, par les autorités des États membres, dans le cadre de la politique agricole commune. Voici deux jours, nous présentions nos conclusions dans l'affaire 130/79, Express Dairy

1 — Traduit de l'italien.