RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 38/86 *

I — Faits et procédure

Le 27 mars 1981, la demanderesse au principal, la firme Karl-Heinz Neumann, (ci-après «la demanderesse») a remis à la défenderesse au principal, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles, ci-après « BALM »), une demande d'achat de semelles de taurillon conformément au règlement n° 713/81 de la Commission, du 19 mars 1981, relatif à la vente à prix fixé forfaitairement à l'avance de certaines viandes bovines désossées détenues par certains organismes d'intervention (JO L 74, p. 27). Cette vente était ouverte du 30 mars au 30 avril 1981 ou jusqu'à l'épuisement des stocks.

Le prix forfaitaire pour le produit en cause était fixé à 3 675 Écus par tonne, ce qui, à l'époque où la demanderesse déposait son offre d'achat, correspondait à 10 112,68 DM par tonne.

Conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 précité, la demanderesse déposait simultanément à sa demande d'achat une caution qui, selon l'article 15 du règlement, s'élevait à 50 Écus par tonne. En ce qui concerne la perte de la caution, l'article 16 du règlement dispose que:

« 1) Sans préjudice des dispositions des paragraphes 2 et 3, si, à l'expiration du délai prévu à l'article 18, paragraphe 1, l'acheteur n'a pas payé la quantité totale du produit fixée au contrat, ce contrat est résilié par l'organisme d'intervention pour la quantité qui n'a pas été payée.

2) Sauf cas de force majeure, la caution reste acquise:

a) proportionnellement à la quantité non payée dans le délai prévu, lorsque la quantité payée est supérieure ou égale à 60 % et inférieure ou égale à 95 % de la quantité prévue au contrat;

b) en totalité, lorsque la quantité payée est inférieure à 60 % de la quantité prévue au contrat.

3) En cas de non-respect des autres obligations prévues au contrat, l'autorité compétente de l'État membre peut déclarer la caution totalement ou partiellement acquise, selon la gravité de la violation contractuelle.

Les autorités compétentes des États membres communiquent à la Commission les cas d'application de l'alinéa précédent en précisant les circonstances invoquées, ainsi que les mesures arrêtées. »

Le 1er avril 1981, à la suite des modifications des taux pivots des monnaies communautaires intervenues déjà le 23 mars 1981, le Conseil a adopté le règlement n° 850/81, modifiant le règlement n° 878/77, relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO L 90, p. 1). Ce règlement a opéré un relèvement du taux « vert » du DM à partir du 6 avril 1981. Il en résulterait une baisse du prix/tonne de la viande que la demanderesse voulait acquérir, ce prix passant de 10 112,68 DM à 9 763,01 DM. En date du 7 avril 1981, le BALM a

* Langue de procédure: l'allemand.

transmis à la demanderesse une « confirmation de vente » au prix initial.

Ont bénéficié du changement du taux de conversion les concurrents de la demanderesse n'ayant formulé leur demande qu'après le 6 avril 1981. C'est pourquoi la demanderesse a estimé ne plus avoir aucune chance de commercialiser les produits de déstockage sur la base de l'ancien taux de conversion sans enregistrer des pertes. Après avoir consulté par téléphone plusieurs agents du BALM sur cette question, elle a fait procéder, par l'intermédiaire de la Martin Lund GmbH, à l'« annulation » du contrat par télex des 14 et 23 avril 1981. Cette société, appartenant au même groupe que la demanderesse, a joint à sa déclaration d'annulation deux nouvelles demandes d'achat au nouveau taux, que le BALM a acceptées. Les produits ont été dûment enlevés et payés.

Le BALM a ensuite déclaré la caution, déposée simultanément à la demande d'achat du 27 mars 1981, acquise au motif que la demanderesse n'avait pas rempli l'obligation de paiement découlant de son offre initiale.

La demanderesse a alors formé un recours contre cette décision devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, en demandant le remboursement de la caution.

Dans le cadre de ce litige, le Verwaltungsgericht a posé à la Cour deux questions préjudicielles portant en substance sur l'interprétation du règlement n° 850/81, précité, et sur l'existence éventuelle, en droit communautaire, d'un principe général de droit dit d'iniquité objective (« sachliche Unbilligkeit »).

Dans ses conclusions, présentées à la Cour le 26 septembre 1985, l'avocat général a remarqué que le droit communautaire ne connaît pas de principe général de droit dit d'iniquité objective, mais que:

« ... nous estimons qu'il y a bel et bien violation du principe de proportionnalité lorsqu'une caution est déclarée acquise dans sa totalité, alors qu'il est établi que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, l'organisme d'intervention concerné n'a pas subi de dommage ou, à tout le moins, a subi un dommage considérablement moindre du fait des ventes de remplacement à la demanderesse ».

Dans son arrêt du 14 novembre 1985 (Neumann, 299/84, Rec. p. 3663), la Cour (deuxième chambre) a suivi ces conclusions en ce qui concerne le principe d'iniquité objective. Pour ce qui est du principe de proportionnalité, l'arrêt contient, entre autres, les remarques suivantes:

« Étant donné que la juridiction nationale a, dans son ordonnance de renvoi, caractérisé expressément le principe d'iniquité objective comme étant une application particulière du principe de proportionnalité, il convient toutefois de vérifier si le résultat préconisé par cette juridiction peut se fonder sur ce dernier principe dans sa forme reconnue par le droit communautaire.

La question à examiner à cet égard est de savoir si la perte de la caution, dans des circonstances telles que celles évoquées dans l'ordonnance de renvoi, constitue une mesure disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi par le système de caution. »

Après avoir examiné la réglementation en cause et les faits de l'espèce, la Cour a conclu comme suit:

« ... dans des circonstances telles que celles décrites dans l'ordonnance de renvoi, le principe de proportionnalité reconnu par le droit communautaire ne peut pas offrir de solution au litige pendant devant la juridiction nationale ».

Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a néanmoins considéré que le litige comporte une appréciation de la validité de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 par rapport au principe de proportionnalité. Par ordonnance du 15 janvier 1986, cette juridiction a donc décidé de réinterroger la Cour et a posé la question préjudicielle suivante:

« L'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 de la Commission, du 4 octobre 1979, relatif aux modalités d'application concernant l'écoulement des viandes bovines achetées par les organismes d'intervention et abrogeant le règlement n° 216/69 (JO L 251, p. 12), n'est-il pas dépourvu de validité, pour cause d'incompatibilité avec le principe de proportionnalité, dans la mesure où son domaine d'application s'étend également au cas où la quantité de produits stockés ayant fait l'objet d'un contrat de vente n'a, certes, été ni enlevée ni payée par son acheteur, mais où, en remplacement, de nouveaux contrats portant sur la même quantité ont été conclus, en collaboration avec l'organisme d'intervention, par le même acheteur ou par une société du même groupe et ont été entièrement exécutés, alors que ce comportement de l'acheteur se fonde sur le fait que l'exécution du contrat initial aurait entraîné, pour lui, des pertes économiques considérables dues à une modification du taux de conversion de l'Écu? »

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 12 février 1986.

Le Verwaltungsgericht observe dans cette ordonnance que l'argumentation développée par l'avocat général dans ses conclusions du 26 septembre 1985 l'amène à saisir à nouveau la Cour. Il est d'avis que le fait que la Cour n'ait pas suivi la proposition de l'avocat général est dû au fait que le Verwaltungsgericht n'avait pas présenté la question relative au montant de la caution à la lumière du principe de proportionnalité.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, représentée par Me Schiller, avocat à Cologne, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. Karpenstein, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a, en date du 19 novembre 1986, décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

La *demanderesse au principal* (ci-après « demanderesse ») rappelle que le principe de proportionnalité est un principe de base fondamental du droit communautaire destiné à limiter les mesures de puissance publique qui imposent des charges.

Afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importerait de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont appropriés et nécessaires pour atteindre le but recherché.

La question de fond consisterait donc à savoir si la sanction forfaitaire, complète et automatique de la perte de la caution en application de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 est appropriée et nécessaire même lorsque — comme en l'espèce — la demanderesse n'a, certes, ni enlevé ni payé la quantité de produits stockés ayant fait l'objet du contrat de vente initial, mais où, en remplacement, de nouveaux contrats portant sur la même

quantité ont été conclus, en collaboration avec l'organisme d'intervention, par la demanderesse ou par une des sociétés du même groupe et ont été entièrement et dûment exécutés. La demanderesse fait observer que les stocks des organismes d'intervention avaient, par conséquent, été allégés. Renvoyant au premier arrêt du 14 novembre 1985, précité, la demanderesse observe que le système de caution en cause a pour but de garantir le respect, par l'acheteur, des obligations contractuelles découlant de la demande d'achat et des conditions de vente prévues par les dispositions des règlements en cause, dans le cadre de l'écoulement des viandes bovines achetées par les organismes d'intervention. Dans les circonstances de l'espèce, la perte forfaitaire, totale et automatique de la caution serait tout à fait disproportionnée par rapport au but poursuivi par le système de caution.

La particularité du cas dont il s'agit en l'espèce se distinguerait nettement du cas dans lequel un opérateur économique ne s'acquitte de son obligation d'enlever la marchandise ni sur la base du contrat initial ni sur la base d'un contrat de substitution. Il s'agirait d'un critère d'appréciation qui ne peut pas être ignoré pour déterminer le caractère approprié de la perte d'une caution.

La demanderesse propose donc de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«L'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 de la Commission, du 4 octobre 1979, relatif aux modalités d'application concernant l'écoulement des viandes bovines achetées par les organismes d'intervention et abrogeant le règlement n° 216/69, est dépourvu de validité, pour cause d'incompatibilité avec le principe de proportionnalité, dans la mesure où son domaine d'application s'étend également au cas où la quantité de produits stockés ayant fait l'objet d'un contrat de vente n'a, certes, été ni enlevée ni payée par son acheteur, mais où, en remplacement, de nouveaux contrats portant sur la même quantité ont été conclus, en collaboration avec l'organisme d'intervention, par le même acheteur ou par une société du même groupe et ont été entièrement exécutés.»

La *Commission* observe à titre préliminaire que la Cour, dans ses motifs dans le premier arrêt du 14 novembre 1985, a longuement considéré la question de savoir si la perte de la caution, en application de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79, constitue une infraction au principe de proportionnalité. La question posée par le Verwaltungsgericht aurait donc déjà reçu une réponse au fond de la Cour et serait, en fait, superflue. Par ailleurs, la Commission fait valoir que la proportionnalité d'une réglementation doit être appréciée sur la base d'une évaluation des moyens mis en œuvre et des objectifs à atteindre, c'est-à-dire, en l'espèce, à partir de la question de savoir si le moyen utilisé, soit la perte de la caution, est approprié et nécessaire pour atteindre le but fixé, à savoir l'exécution régulière de l'obligation légale garantie par la caution.

Dans sa jurisprudence, la Cour aurait surtout fait observer que la violation d'obligations principales et d'obligations secondaires ne doit pas aboutir aux mêmes sanctions. S'il y a eu manquement à une obligation dont la caution doit précisément servir à garantir le respect, il serait normal que la caution reste acquise en totalité. En cas de non-respect d'une obligation secondaire, de moindre importance, il faudrait, en revanche, vérifier dans chaque cas si la perte totale de la caution constituée est à considérer comme une sanction excessive.

Quant au caractère proportionnel des dispositions de l'article 16, paragraphe 2, la Commission observe que ledit article, par son agencement, a déjà été conçu dans le respect du principe de proportionnalité et, donc, pour éviter toute décision excessivement rigoureuse en la matière.

La Commission ajoute que la caution en cause ne représentait que 1,36 % du prix et qu'il serait manifestement aberrant de considérer comme une mesure excessivement sévère la perte d'une caution tellement minime par rapport à l'importance de l'obligation principale non respectée.

La Commission concède que l'article 16, paragraphe 2, ne permet pas de prendre en compte des considérations particulières telles que celles en cause dans le litige au principal, mais elle est d'avis que, même dans un cas comme celui décrit par la demanderesse, il n'y a aucune raison d'admettre l'invalidité de la disposition en question.

S'il s'avère, comme c'est le cas pour la demanderesse, que l'achat de produits d'intervention constitue une mauvaise affaire pour l'acheteur en raison de modifications légales des taux de conversion, cela fait partie des risques de change auxquels sont exposés tous les opérateurs économiques. Les modifications des taux de change ne pourraient par principe pas affecter la validité des contrats d'achat conclus ni l'intérêt, garanti par la caution, que représente pour la Communauté l'exécution desdits contrats. A cet égard, on noterait en particulier que, en l'espèce, alors que la situation monétaire était particulièrement délicate, la demanderesse a décidé, pour s'assurer l'adjudication, de déposer tôt sa demande d'achat, de sorte que l'ancien et moins favorable taux de conversion des Écus en DM était encore en vigueur.

Si la demanderesse au principal a ainsi déposé sa demande d'achat avant même l'entrée en vigueur du règlement n° 713/81, précité, ce serait manifestement pour s'assurer que cette demande serait bien prise en considération. Le fait qu'elle invoque maintenant les avantages de change dont bénéficieraient ses concurrents qui n'ont déposé leur demande qu'après la modification du taux de conversion de l'Écu ne pourrait constituer une objection valable en droit au caractère approprié de la règle de la perte de caution inscrite à l'article 16, paragraphe 2.

La caution prévue à l'article 15 du règlement n° 2173/79, fixée forfaitairement et indépendamment des pertes concrètes, serait principalement destinée non à compenser le préjudice que pourrait subir l'organisme d'intervention, mais à garantir le sérieux des offres contractuelles et le respect des contrats conclus.

Ainsi, selon la Commission, le principe de proportionnalité n'impose pas de différencier pour la libération de la caution selon les frais effectivement supportés par la Communauté et par les organismes d'intervention.

La Commission propose donc à la Cour de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments susceptibles de mettre en doute la compatibilité de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2173/79 de la Commission, du 4 octobre 1979, relatif aux modalités d'application concernant l'écoulement des viandes bovines achetées par les organismes d'intervention et abrogeant le règlement n° 216/69 (JO L 251, p. 12) avec le principe communautaire de proportionnalité.»

O. Due
Juge rapporteur