constitution de caution, ont été applicables dès l'entrée en vigueur dudit règlement.

3. L'article 16 du règlement n° 19 doit être interprété en ce sens qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions d'application prévues par le paragraphe 3 du même article, les États membres ont pu prendre, à titre transitoire et sans préjuger l'action future des institutions communes, toutes mesures d'application compatibles avec les principes du règlement et qu'ils ont pu préparer les mesures législatives ou autres destinées à leur permettre d'assumer pleinement, dès l'entrée en vigueur du règlement n° 87, les fonctions qui leur ont été dévolues, dans l'intérêt de la Communauté, par l'article 7, alinéa 2, de ce règlement.

4. L'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, est respecté dès lors que les éléments essentiels des règlements agricoles sont arrêtés par le Conseil conformément à la procédure prévue par la disposition citée. Par contre, les dispositions d'exécution des règlements de base peuvent être arrêtées suivant une procédure différente de celle de l'article 43, soit par le Conseil lui-même, soit par la Commission en vertu d'une habilitation conforme à l'article 155.

5. Sans fausser la structure communautaire et l'équilibre institutionnel, le mécanisme du comité de gestion permet au Conseil d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable, sous réserve d'évoquer éventuellement la décision. La légitimité de la procédure du comité de gestion, selon les articles 25 et 26 du règlement n° 19, ne saurait dès lors être contestée au regard de la structure institutionnelle de la Communauté.

Dans l'affaire 30-70

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

entre

OTTO SCHEER, ayant son siège à Hanovre,

et

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages) de Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, en relation avec l'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87 de la Commission, du 25 juillet 1962, relatif à l'établissement

des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers, et avec le paragraphe 7 de la loi allemande d'application du règlement n° 19, du 26 juillet 1962,

LA COUR,

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

avocat général : M. A. Dutheillet de Lamothe
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que l'entreprise Otto Scheer a, le 13 mars 1963, obtenu de l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel de Francfort-sur-le-Main un certificat d'importation portant sur 150 tonnes d'avoine;
que la délivrance du certificat avait été subordonnée, conformément au paragraphe 7, premier alinéa, de la loi allemande d'application du règlement n° 19, du 26 juillet 1962 (Bundesgesetzblatt 1962, I. p. 455), à la constitution d'une caution, s'élevant à 10 % du prix franco-frontière ou prix CIF ou prix d'offre des produits, garantissant l'obligation d'importer pendant la durée de validité du certificat;
qu'aucune opération d'importation n'ayant été réalisée pendant la durée de validité du certificat, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel a, par décision du 24 juillet 1963, déclaré la caution acquise pour un montant de 3 682,20 DM;
que l'Einfuhr- und Vorratsstelle ayant, le 9 septembre 1963, rejeté la réclamation de l'entreprise Otto Scheer, celle-ci s'est pourvue, le 19 septembre 1963, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main;
qu'elle y a fait valoir que l'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87 de la Commission, du 25 juillet 1962, relatif à l'établissement des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers (JO 1962, p. 1895), sur lequel reposerait le paragraphe 7 de la loi allemande d'application du règlement n° 19, serait illégal, notamment parce qu'il comporterait une subdélégation aux États membres du pouvoir de fixer les modalités de la constitution, du montant et de la perte de la caution;
que, par jugement du 15 juin 1966, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a rejeté ce recours;
qu'il a jugé notamment que la loi alle-

mande d'application du règlement n° 19 ne reposait pas sur une subdélégation de pouvoirs, les États membres ayant, au contraire, une compétence originaire pour réglementer une matière relevant de la compétence de la Communauté tant que celle-ci n'a pas fait usage de son pouvoir normatif, et que la Commission n'était pas tenue de régler elle-même immédiatement les modalités de la constitution, du montant et de la perte de la caution;

attendu que l'entreprise Otto Scheer ayant interjeté appel de ce jugement devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative du Land de Hesse), celui-ci, par ordonnance du 15 mai 1970, enregistrée au greffe de la Cour le 17 juin 1970, a, conformément à l'article 177 du traité CEE, demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1962, p. 933) et, plus particulièrement, de dire si l'article 7, deuxième alinéa du règlement n° 87 de la Commission du 25 juillet 1962, relatif à l'établissement des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers ainsi que le paragraphe 7 de la loi allemande d'application du règlement n° 19, du 26 juillet 1962, sont compatibles avec l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19;

que, dans son ordonnance, le *Hessischer Verwaltungsgerichtshof* pose les questions ci-après, dont la portée pourrait être décisive pour la solution du litige au principal :

1) a) Les dispositions combinées des paragraphes 2 et 3 de l'article 16 du règlement n° 19 doivent-elles être comprises en ce sens qu'à partir de l'entrée en vigueur de ce règlement, l'octroi d'un certificat d'importation pouvait être subordonné à la constitution d'une caution et qu'une caution pouvait être déclarée acquise si une importation n'était pas effectuée pendant la durée de validité du certificat?

   b) Ou bien ces prescriptions concernant la constitution et la perte d'une caution en matière de certificats d'importation ne pouvaient-elles être prises qu'après l'entrée en vigueur des modalités d'application visées à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19?

2) a) L'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 doit-il être compris en ce sens qu'à dater de l'entrée en vigueur de ce règlement, seule la Commission était encore compétente pour réglementer la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation?

   b) Ou bien les États membres étaient-ils, jusqu'à l'entrée en vigueur des modalités d'application à arrêter en vertu de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19, habilités à réglementer la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation, de sorte que la république fédérale d'Allemagne était en droit d'arrêter, au paragraphe 7 de la loi d'application du règlement n° 19, une réglementation relative aux cautions en matière de certificats d'importation?

3) a) En arrêtant les modalités d'application visées à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19, la Commission devait-elle réglementer elle-même toutes les particularités concernant la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation?

   b) Ou bien la Commission était-elle en droit, comme elle l'a fait à l'article 7, deuxième alinéa, du

règlement n° 87, d'abandonner aux États membres le soin de régler ces particularités concernant la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation jusqu'à leur harmonisation conformément à l'article 26 du règlement n° 19 et de se borner à prescrire aux États membres de lui communiquer les mesures prises ?

4) La procédure de l'article 26 du règlement n° 19, selon laquelle a été arrêté le règlement de la Commission n° 87, est-elle compatible avec le droit communautaire de rang plus élevé ?;

attendu que, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 5 août 1970 par la partie demanderesse au principal et le 21 août par la Commission des Communautés européennes;

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

que la partie demanderesse au principal et la Commission ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 11 novembre 1970;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 2 décembre 1970;

que, pour la procédure devant la Cour, la demanderesse au principal a été représentée par Me Fritz Modest, avocat à Hambourg, et la Commission par son conseiller juridique, M. Claus-Dieter Ehlermann;

II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que *l'entreprise Otto Scheer*, partie demanderesse au principal, fait essentiellement valoir, contre la validité du régime de cautionnement, les arguments suivants :

a) Sur le plan formel

— La perte de la caution constituerait une sanction quasi pénale ou une amende, frappant l'importateur ou l'exportateur en cas de non-exécution de l'obligation de droit public qui lui a été imposée. Les institutions de la CEE n'auraient le pouvoir d'imposer des amendes ou sanctions de caractère pénal que dans les cas où le traité les y habiliterait expressément; or, les articles 39 et suivants, relatifs à l'organisation des marchés agricoles, ne contiendraient aucune disposition habilitante de ce genre.

— Le régime de cautionnement reposerait sur la procédure de vote dite « du comité de gestion ». Cette procédure serait contraire au traité : elle ferait participer le comité de gestion au travail législatif de la Commission, elle rendrait illusoire l'obligation de consulter l'Assemblée et elle donnerait aux États membres la possibilité d'obtenir du Conseil une « cassation » des règlements de la Commission. Les règlements de la Commission arrêtés en application de cette procédure illégale seraient dénués de validité.

b) Quant à la substance du régime litigieux

La demanderesse au principal relève que le régime de cautionnement devrait respecter le principe de la proportionnalité, consacré autant par la Loi fondamentale allemande que par le droit communautaire. A cet égard, il conviendrait notamment de faire les constatations suivantes :

— Les règlements instituant des organisations communes des marchés agricoles se limiteraient, en principe, à l'orientation du marché au moyen des prix. La réglementation des prix aurait un effet automatique d'écluse sur les mouvements quantitatifs du marché communautaire et éviterait toute perturbation à celui-ci. Par voie de conséquence, le point capital de l'appréciation du marché et de son évolution résiderait dans l'observation et le contrôle, d'une part, des prix du marché

intérieur, d'autre part, de la situation du marché international. En revanche, un contrôle quantitatif, tel qu'il résulte du mécanisme des certificats d'importation et d'exportation dont l'utilisation doit être garantie au moyen d'un cautionnement, n'aurait qu'une importance secondaire.

Il apparaîtrait dès lors que le régime de cautionnement est inopérant à l'égard de l'objectif poursuivi par les règlements agricoles et même contraire au système de ceux-ci. Il serait, de plus, inefficace, étant donné qu'il ne saurait ni garantir l'exécution effective de l'obligation d'importation ou d'exportation, ni assurer aux autorités compétentes, dans les délais appropriés, une image sûre de l'état du marché, moins encore de son évolution future.

— Par ailleurs, les organismes d'intervention et la Commission ne seraient techniquement pas à même d'exploiter les renseignements fournis par le système critiqué.

— Enfin, l'obligation de constituer une caution grèverait lourdement les liquidités des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, et le montant de la caution, tout particulièrement en cas de préfixation du prélèvement ou de la restitution, serait excessif en comparaison des marges bénéficiaires normales du commerce.

— Il résulterait de ces constatations qu'une charge sensible est imposée, sans aucune nécessité, aux importateurs et exportateurs. Or, toute mesure constitutive d'une charge, fût-elle en elle-même supportable, violerait le principe de la proportionnalité dès lors qu'elle est superflue, qu'il existe une disproportion entre la charge et le résultat qu'elle peut ou doit permettre d'obtenir, que cet objectif ne peut pas être atteint par le moyen employé ou qu'il existe, pour l'atteindre, d'autres moyens qui peuvent s'appliquer avec de moindres inconvénients.

— Le régime de cautionnement violerait encore le principe de la proportionnalité en ce qu'il ne prévoit d'exception à la perte de la caution que dans le seul cas de force majeure, à l'exclusion, par conséquent, des situations dans lesquelles le certificat n'a pas été utilisé pour des considérations d'ordre commercial parfaitement défendables, notamment lorsque son utilisation eût été contraire aux objectifs de l'organisation commune des marchés ou à la logique commerciale (par exemple en cas de modification de la législation applicable entre la date de la demande du certificat et celle de sa délivrance).

c) En ce qui concerne les questions particulières posées par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof, la demanderesse au principal présente notamment les observations suivantes :

— La loi allemande portant application du régime de cautionnement, et en particulier son paragraphe 7, aurait été arrêtée et oubliée à une date (respectivement les 26 et 28 juillet 1962) à laquelle l'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87, qui donne mandat aux États membres de fixer les modalités relatives à la constitution, à la perte et au montant de la caution, n'aurait pas encore été en vigueur (le règlement n° 87, daté du 25 juillet 1962, publié au Journal officiel des Communautés le 28 juillet 1962, n'est, aux termes de son article 10, entré en vigueur que le 30 juillet). Or, l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 19 n'aurait pas, à lui seul, constitué un mandat habilitant directement le législateur allemand à arrêter le paragraphe 7 de la loi allemande d'application.

— Seule la Commission pourrait être habilitée par le Conseil à arrêter des normes juridiques pour la mise en œuvre des organisations communes de marchés agricoles et elle ne pourrait le faire que dans le cadre du mandat qui lui a été conféré par le Conseil; or, l'article 16 du règlement n° 19 ne contiendrait aucune habilitation de la Commission à déléguer aux États membres le pouvoir d'arrêter les modalités d'application concernant la constitution, la perte et le montant de la caution et l'article 7, deuxième alinéa, du règlement 87 serait

par conséquent nul et de nul effet. Par ailleurs, en négligeant de fixer le montant maximum susceptible d'être déclaré acquis, la Commission aurait introduit dans le régime de cautionnement des disparités responsables de distorsions de la concurrence.

— La procédure « du comité de gestion » violerait le traité en ce qu'elle conférerait à ce comité un droit de collaboration plus étendu qu'un simple droit de consultation et porterait ainsi atteinte tant aux compétences législatives du Conseil et de la Commission qu'aux compétences juridictionnelles de la Cour de justice.

Attendu que *la Commission des Communautés européennes* présente essentiellement les observations suivantes :

a) L'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 n'aurait nullement obligé la Commission à régler immédiatement elle-même toutes les particularités concernant la constitution, la perte et le montant de la caution en matière de certificats d'importation; il lui aurait, au contraire, permis de laisser provisoirement aux États membres — ainsi qu'il a été prévu à l'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87 — le soin de le faire.

Il ressortirait du règlement n° 19 que la Commission était seulement tenue d'arrêter, avant le 30 juillet 1962, les modalités d'application du régime des certificats d'importation que, compte tenu de toutes les circonstances, elle jugeait nécessaires dans chaque cas. L'obligation, pour elle, d'arrêter toutes ces modalités d'application eût constitué une tâche pratiquement impossible, eût méconnu le caractère expérimental et évolutif du règlement n° 19 et eût été contraire à la teneur et à la structure du traité CEE, régi par le principe de la mise en place graduelle et progressive de la politique agricole commune.

Dans la mesure où la Communauté n'aurait pas fait usage du pouvoir normatif que les États membres lui ont, à l'article 43 du traité CEE, attribué dans le domaine de la politique agricole commune, les États membres seraient restés compétents, sous réserve des limites résultant du traité lui-même, pour arrêter des réglementations. La Communauté n'aurait pas établi une réglementation complète et définitive concernant les produits soumis au règlement n° 19 et les matières non régies par les dispositions d'application communautaires seraient demeurées dans la compétence des États membres.

L'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87 ne porterait donc pas délégation de pouvoirs; il obligerait les États membres à régler provisoirement les modalités concernant la constitution, le montant et la perte de la caution et à continuer ainsi d'exercer, tant que la Communauté ne le revendique pas elle-même, leur pouvoir normatif.

Même si l'on interprétait l'article 16 du règlement n° 19 comme signifiant que la Communauté a fait totalement usage de sa compétence dans le domaine des certificats en arrêtant ledit règlement, il conviendrait de constater que l'article 7, deuxième alinéa, du règlement n° 87 consent aux États membres une rétrocession de compétences parfaitement légale.

b) La procédure dite « du comité de gestion » serait conforme au traité.

Le pouvoir de légiférer pour la Communauté ne saurait certes être attribué à d'autres instances que le Conseil et la Commission; la collaboration d'un comité à l'œuvre normative de la Commission serait cependant légitime.

L'article 155, quatrième tiret, du traité CEE permettrait au Conseil de charger la Commission de mettre en œuvre les règles qu'il établit et d'apprécier dans quelle mesure et à quelles conditions il entend lui conférer des pouvoirs d'exécution; le Conseil ne dépasserait pas les limites de ce pouvoir d'appréciation lorsqu'il fait dépendre l'attribution de compétences à la Commission de l'obligation de recueillir, avant l'adoption des mesures d'exécution, l'avis d'un comité de représentants des États membres.

Un avis négatif du comité de gestion ne priverait pas la Commission de ses compétences; il l'obligerait seulement à communiquer la mesure arrêtée au Conseil et habiliterait celui-ci à prendre une décision différente. Rien ne s'opposerait à ce que le Conseil se réservât un tel droit et il ne serait nullement porté atteinte, de ce fait, au contrôle de la Cour de justice.

Les pouvoirs attribués à la Commission dans le cadre de la procédure « du comité de gestion » seraient des compétences d'exécution; elles pourraient donc être exercées selon d'autres règles que celles prévues à l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité pour les seules mesures destinées à déterminer les principes de la politique agricole commune et, notamment, les lignes directrices d'une organisation commune de marché. Les principes régissant l'équilibre institutionnel entre Conseil et Commission seraient respectés en l'occurrence.

Quant à la faculté qu'a le Conseil de prendre, à la majorité qualifiée, une décision différente de celle de la Commission, il y aurait lieu de remarquer que les pouvoirs d'amendement du Conseil dans le cadre de la procédure « du comité de gestion » et ceux prévus par l'article 149, premier alinéa, du traité CEE ne sont pas comparables.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 15 mai 1970, parvenue à la Cour le 17 juin 1970, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle tendant à l'interprétation de l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 19 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, du 4 avril 1962 (JO 1962, p. 933), en particulier, à dire si l'article 7, alinéa 2, du règlement n° 87 de la Commission relatif à l'établissement des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers, du 25 juillet 1962 (JO 1962, p. 1895), ainsi que le paragraphe 7 de la loi allemande d'application du règlement n° 19 du Conseil, du 26 juillet 1962 (BGBl. I, p. 455), sont compatibles avec l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19;

2 attendu qu'il apparaît du dossier communiqué à la Cour que cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure d'appel contre un jugement du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main, qui avait rejeté un recours en annulation dirigé contre une décision de la Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel déclarant acquis une caution, la requérante au principal n'ayant pas réalisé dans les délais une importation couverte par un certificat délivré en vertu du paragraphe 7 de la loi allemande du 26 juillet 1962, conformément aux prescriptions de l'article 7, alinéa 2, du règlement n° 87 de la Commission;

que, compte tenu tant de la motivation du jugement de première instance que des contestations soulevées en appel par la requérante au principal

en ce qui concerne la légalité du régime de cautionnement établi en vertu des dispositions nationales et communautaires citées, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a précisé sa question au moyen de quatre questions subordonnées;

que les trois premières questions se réfèrent à différents aspects d'un même problème, à savoir la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres au cours de la première phase d'application du régime d'importation et d'exportation prévu par l'article 16 du règlement n° 19, pendant la période antérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 87 de la Commission, pris en application du paragraphe 3 du même article, d'une part, et sous l'empire du même règlement d'application, d'autre part;

qu'en raison de la connexion entre ces trois questions, il convient de les joindre aux fins de la réponse;

Sur les questions relatives au régime de la première période d'application du règlement n° 19

3 Attendu que les questions n^{os} 1, 2 et 3 sont libellées comme suit :

1 a) Les dispositions combinées des paragraphes 2 et 3 de l'article 16 du règlement n° 19 doivent-elles être comprises en ce sens qu'à partir de l'entrée en vigueur de ce règlement l'octroi d'un certificat d'importation pouvait être subordonné à la constitution d'une caution et qu'une caution pouvait être déclarée acquise si une importation n'était pas effectuée pendant la durée de validité du certificat?

b) Ou bien ces prescriptions concernant la constitution et la perte d'une caution en matière de certificats d'importation ne pouvaient-elles être prises qu'après l'entrée en vigueur des modalités d'application visées à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19?

2 a) L'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 doit-il être compris en ce sens qu'à dater de l'entrée en vigueur de ce règlement, seule la Commission était encore compétente pour réglementer la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation?

b) Ou bien les États membres étaient-ils, jusqu'à l'entrée en vigueur des modalités d'application à arrêter en vertu de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19, habilités à réglementer la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation, de sorte que la république fédérale d'Allemagne était en droit d'arrêter, au paragraphe 7 de la loi d'application du règlement n° 19, une réglementation relative aux cautions en matière de certificats d'importation?

3 a) En arrêtant les modalités d'application visées à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19, la Commission devait-elle réglementer elle-même toutes les particularités concernant la constitution, la perte et le montant des cautions en matière de certificats d'importation?

b) Ou bien la Commission était-elle en droit, comme elle l'a fait à l'article 7, alinéa 2, du règlement n° 87, d'abandonner aux États membres le soin de régler ces particularités concernant la constitution, la perte et le montant de la caution en matière de certificats d'importation « jusqu'à leur harmonisation conformément aux dispositions de l'article 26 du règlement n° 19 du Conseil » et de se borner à prescrire aux États membres de lui communiquer les mesures prises?

4 attendu qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, comme il lui est demandé, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177, sur la compatibilité des dispositions d'une loi nationale avec le règlement n° 19 du Conseil;

que, par contre, la Cour est compétente pour fournir à la juridiction nationale tous éléments d'interprétation relevant du droit communautaire, qui peuvent lui permettre de juger de la compatibilité, avec le droit communautaire, des dispositions de la loi nationale compte tenu de la situation juridique créée par l'entrée en vigueur successive des règlements n° 19 du Conseil et n° 87 de la Commission;

5 attendu que l'appréciation de la situation juridique ainsi créée exige que soient établies, avec précision, les dates d'entrée en vigueur des différents actes de législation invoqués;

que le règlement n° 19 est entré en vigueur, aux termes de son article 29, le 21 avril 1962;

que le règlement d'application n° 87 de la Commission — pris conformément à la procédure prévue par le paragraphe 3 de l'article 16 du règlement n° 19 — est entré en vigueur, aux termes de son article 10, le 30 juillet 1962;

que la loi allemande d'application du règlement n° 19 est entrée en vigueur, aux termes de son paragraphe 23, le 30 juillet 1962;

que l'entrée en vigueur de cette loi coïncide donc avec celle du règlement n° 87 de la Commission;

qu'il en résulte que l'effet de ladite loi n'a pas à être apprécié au regard de la situation juridique antérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 87;

a) Quant à la période postérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 87

6 Attendu que l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 dispose que « les modalités d'application du présent article... sont arrêtées suivant la procédure prévue à l'article 26 »;

qu'à son tour, le règlement n° 87, pris en application dudit article 16, prévoit en son article 7, alinéa 2, que, jusqu'à disposition ultérieure, « les modalités relatives à la constitution et à la perte de la caution, ainsi qu'à son montant, sont fixées par les États membres et portées sans délai à la connaissance de la Commission et des autres États membres »;

que cette disposition est critiquée par la requérante au principal, au motif que le traité ne permettrait pas aux institutions communautaires de « déléguer aux États membres le soin de prendre les mesures législatives qu'elles devraient elles-mêmes arrêter dans le cadre de l'organisation commune »;

7 attendu que la disposition de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 doit être interprétée en fonction tant du cadre juridique dans lequel elle se trouve insérée que de l'époque à laquelle elle est intervenue;

qu'en elle-même, cette disposition habilitante n'a pas pour effet de déterminer la nature des modalités d'application futures au regard de la délimitation des fonctions entre la Communauté et les États membres;

que le règlement n° 19, qui en forme le cadre juridique, a pour objet l'établissement « graduel » d'une organisation commune de marché, ainsi qu'il est indiqué tant par le préambule que, notamment, l'article 1 du règlement lui-même;

que cette conception est pleinement conforme au système du traité, tel qu'il résulte des dispositions générales de l'article 8 et, dans le domaine particulier de l'agriculture, des articles 39, paragraphe 2, b et 40, paragraphe 1;

8 qu'en considération du caractère expérimental du premier régime d'organisation des marchés, concrétisé par le règlement n° 19, et de la brièveté du laps de temps qui s'est écoulé entre l'entrée en vigueur du règlement de base et celle du règlement d'application n° 87, il était légitime, dans l'intérêt d'une mise en œuvre rapide de l'organisation des marchés, de confier temporairement aux États membres des fonctions qui, à un stade plus avancé de l'évolution, ont été assumées par les institutions communes;

qu'il apparaît dès lors que, loin de représenter une anomalie au stade d'évolution considéré, l'intervention des États membres ne constituait que la mise en œuvre de l'obligation générale formulée par l'article 5 du traité, aux termes duquel les États membres sont tenus de prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations résultant des actes des institutions et, en général, de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission;

9 que, par voie de conséquence, l'article 16, paragraphe 3, ne saurait être interprété de manière à interdire aux États membres — informés au préalable, notamment par l'intervention du comité de gestion, des intentions de la Commission en ce qui concerne la première mise en œuvre du régime des importations et des exportations visé par le règlement n° 19 — de préparer les mesures, législatives ou autres, destinées à leur permettre d'assumer pleinement, dès l'entrée en vigueur du règlement n° 87, les fonctions qui leur ont été dévolues, dans l'intérêt de la Communauté, par l'article 7, alinéa 2, de ce règlement;

b) Quant à la période intermédiaire entre l'entrée en vigueur du règlement n° 19 et celle du règlement n° 87

10 Attendu que les dispositions de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 19, relatives à l'effet des certificats d'importation pour les céréales ainsi qu'à la constitution de caution, ont été applicables dès l'entrée en vigueur dudit règlement;

que, dans la mesure où, par ailleurs, les modalités d'application indispensables au fonctionnement du régime d'importation et d'exportation prévues par le même article 16 n'avaient pas encore été déterminées par la Communauté, les États membres avaient le droit et, en vertu des dispositions générales de l'article 5 du traité, l'obligation de tout faire pour assurer l'effet utile de l'ensemble des dispositions du règlement;

11 que, dès lors, l'article 16 du règlement n° 19 doit être interprété en ce sens qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions d'application prévues par le paragraphe 3 du même article, les États membres ont pu prendre, à titre transitoire et sans préjuger l'action future des institutions communes, toutes mesures d'application compatibles avec les principes du règlement;

Sur la question relative à la compatibilité de la procédure « du comité de gestion » avec le droit communautaire de rang plus élevé

12 Attendu que, par la question n° 4, il est demandé à la Cour si la procédure de l'article 26 du règlement n° 19 du Conseil, selon laquelle a été arrêté le règlement n° 87 de la Commission, est compatible avec le droit communautaire de rang plus élevé;

13 attendu que cette question concerne la légalité de la procédure dite « du comité de gestion » introduite par les articles 25 et 26 du règlement n° 19 et reprise par de nombreux autres règlements agricoles;

qu'il résulte du dossier de l'affaire et des observations présentées devant la Cour que la question posée concerne plus particulièrement la compa-

tibilité de la procédure du comité de gestion avec la structure communautaire et l'équilibre institutionnel au regard tant des rapports entre institutions que de l'exercice de leurs pouvoirs respectifs;

14 attendu qu'il est prétendu, en premier lieu, que la compétence pour arrêter le régime litigieux aurait appartenu au Conseil qui, aux termes de l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, du traité, aurait dû statuer sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée et que, dès lors, la procédure suivie aurait dérogé aux procédures et compétences déterminées par cette disposition du traité;

15 attendu que tant le système législatif du traité, reflété notamment par l'article 155, dernier tiret, que la pratique constante des institutions communautaires établissent, conformément aux conceptions juridiques reçues dans tous les États membres, une distinction entre les mesures qui trouvent directement leur base dans le traité même et le droit dérivé destiné à assurer leur exécution;

qu'on ne saurait donc exiger que tous les détails des règlements concernant la politique agricole commune soient établis par le Conseil selon la procédure de l'article 43;

qu'il est satisfait à cette disposition dès lors que les éléments essentiels de la matière à régler ont été arrêtés conformément à la procédure qu'elle prévoit;

que, par contre, les dispositions d'exécution des règlements de base peuvent être arrêtées suivant une procédure différente de celle de l'article 43, soit par le Conseil lui-même, soit par la Commission en vertu d'une habilitation conforme à l'article 155;

16 que les mesures faisant l'objet du règlement d'application n° 87 de la Commission ne dépassent pas le cadre de l'exécution des principes du règlement de base n° 19;

que la Commission a donc pu être valablement habilitée, par le règlement n° 19, à prendre les mesures d'application en cause, dont la validité ne saurait dès lors être contestée au regard des exigences de l'article 43, paragraphe 2, du traité;

17 attendu qu'en second lieu, la demanderesse au principal critique la procédure du comité de gestion du fait qu'elle constituerait une ingérence dans le droit de décision de la Commission, au point de mettre en cause l'indépendance de cette institution;

que, pour le surplus, l'interposition, entre le Conseil et la Commission, d'un organisme non prévu par le traité aurait pour effet de fausser les rapports interinstitutionnels et l'exercice du droit de décision;

18 attendu que l'article 155 dispose que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit »;

que cette disposition, dont l'emploi est facultatif, permet au Conseil de déterminer les modalités éventuelles auxquelles il subordonne l'exercice, par la Commission, du pouvoir à elle attribué;

que la procédure dite « du comité de gestion » fait partie des modalités auxquelles le Conseil peut, légitimement, subordonner une habilitation de la Commission;

qu'il résulte, en effet, de l'analyse du mécanisme institué par les articles 25 et 26 du règlement n° 19 que la mission du comité de gestion est de donner des avis sur le projet des mesures envisagées par la Commission;

que celle-ci peut arrêter des mesures immédiatement applicables, quel que soit l'avis du comité de gestion;

qu'en cas d'avis non conforme de ce comité, la seule obligation incombant à la Commission est celle de communiquer au Conseil les mesures prises;

que le comité de gestion a pour fonction d'assurer une consultation permanente afin d'orienter la Commission dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le Conseil et de permettre à celui-ci de substituer son action à celle de la Commission;

que le comité de gestion n'a donc pas le pouvoir de prendre une décision aux lieu et place de la Commission ou du Conseil;

que, dès lors, sans fausser la structure communautaire et l'équilibre institutionnel, le mécanisme du comité de gestion permet au Conseil d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable, sous réserve d'évoquer éventuellement la décision;

19 que la légitimité de la procédure dite « du comité de gestion », dans les termes des articles 25 et 26 du règlement n° 19, ne saurait dès lors être contestée au regard de la structure institutionnelle de la Communauté;

20 attendu que la demanderesse au principal a encore critiqué la procédure du comité de gestion en raison du fait que, par l'institution d'un « droit de cassation » réservé au Conseil à l'égard des mesures prises par la Commission, ce mécanisme aurait privé la Cour de justice de certaines de ses attributions;

21 attendu que cette objection repose sur une qualification erronée du droit d'évocation réservé au Conseil;

que la procédure prévue par l'article 26 du règlement n° 19 a pour effet de permettre au Conseil de substituer sa propre action à celle de la Commission en cas d'avis négatif du comité de gestion;

que le système est donc aménagé de telle manière que les décisions d'application adoptées en vertu du règlement de base sont prises dans tous les cas, soit par la Commission, soit, exceptionnellement, par le Conseil;

que ces actes, quel qu'en soit l'auteur, sont de nature à donner ouverture, dans des conditions identiques, soit à la procédure d'annulation de l'article 173, soit à la procédure préjudicielle de l'article 177 du traité;

qu'il apparaît dès lors que l'exercice, par le Conseil, de son droit d'évocation ne limite en rien les compétences de la Cour de justice;

Sur les dépens

22 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Hessischer Verwaltungsgerichtshof et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
la partie demanderesse 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, notamment ses articles 2, 5, 8, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 et 189;
vu le règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, et le règlement n° 87 de la Commission, du 25 juillet 1962;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof à Kassel par ordonnance du 15 mai 1970, dit pour droit :

1) **L'article 16 du règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales est à interpréter en ce sens que**

a) les dispositions du paragraphe 2, relatives à l'effet des certificats d'importation ainsi qu'à la constitution de caution, ont été applicables dès l'entrée en vigueur dudit règlement;

b) avant l'entrée en vigueur des dispositions d'application prévues par le paragraphe 3, les États membres ont pu prendre, à titre transitoire et sans préjuger l'action future des institutions communes, toute mesure d'application compatible avec les principes du règlement.

2) L'examen de la question posée n'a pas révélé d'élément de nature à affecter la validité de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 87 de la Commission, pris en application de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19.

3) L'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 19 n'interdisait pas aux États membres de préparer les mesures, législatives ou autres, destinées à leur permettre d'assumer pleinement, dès l'entrée en vigueur du règlement n° 87, les fonctions qui leur ont été dévolues, dans l'intérêt de la Communauté, par l'article 7, alinéa 2, de ce règlement.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 17 décembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxembourg, le 17 décembre 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(voir affaire 11-70, p. 1141)