ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
25 février 1988 *

Dans l'affaire 199/86,

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

Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G, à Kiel,

et

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), à Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel relative aux conséquences résultant de la déclaration par la Cour de l'invalidité du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO L 67, p. 18), notamment en ce qui concerne l'annulation d'une décision fixant une caution ainsi que la libération de cette caution, prise sur la base du règlement annulé,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris, et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. J. Mischo
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

* Langue de procédure: l'allemand.

considérant les observations présentées lors des procédures écrite et orale:

— pour la société Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G., partie demanderesse au principal, par Me J. Gündisch, avocat,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Karpenstein, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 8 octobre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 18 novembre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 22 mai 1986, parvenue à la Cour le 31 juillet suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, six questions préjudicielles en vue d'être mis en mesure d'apprécier les conséquences résultant de la déclaration par la Cour de l'invalidité du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO L 67, p. 18), notamment en ce qui concerne l'annulation d'une décision fixant une caution ainsi que la libération de cette caution, prise sur la base du règlement précité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant au Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après « BALM ») la Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G. (ci-après « Raiffeisen ») qui demandait l'annulation d'une décision du BALM fixant une caution de 1 251,84 DM, sur la base du règlement n° 563/76, précité, ainsi que la libération de cette caution déclarée acquise par décision du BALM.

3 En 1976, Raiffeisen a importé et mis en libre pratique des marchandises visées par le règlement n° 563/76, après constitution d'une caution de 1 251,84 DM auprès du BALM, sans pour autant avoir acheté de lait écrémé en poudre, obligation prévue par ledit règlement et pour l'exécution de laquelle la caution ci-dessus avait été constituée.

4 Suite au rejet de sa réclamation contre la décision de fixation de la caution, Raiffeisen a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht dont la procédure était pendante lorsque la Cour, statuant sur des questions préjudicielles posées par différentes juridictions, a prononcé ses arrêts du 5 juillet 1977 (Bela-Mühle, 114/76, Rec. p. 1211, Granaria, 116/76, Rec. p. 1247, et Ölmühle, 119 et 120/76, Rec. p. 1269), déclarant l'invalidité du règlement n° 563/76. Raiffeisen a alors soutenu que, compte tenu de l'invalidité du règlement, l'obligation d'achat de lait écrémé et la décision de fixation de la caution étaient illégales; elle ajoutait qu'elle n'a pas pu répercuter sur ses clients la charge correspondante à la caution. Le Verwaltungsgericht a fait droit à son recours.

5 Le BALM a interjeté appel en invoquant que, selon l'arrêt de la Cour du 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. p. 1191), intervenu entre-temps, une action en répétition de telles cautions serait dénuée de fondement. Le Hessische Verwaltungsgerichthof a fait droit à l'appel et rejeté le recours de Raiffeisen en fondant sa décision sur l'arrêt du 13 mai 1981, précité. Entre-temps, par décision du BALM, la caution a été déclarée acquise.

6 Suite à un recours en « Revision » introduit par Raiffeisen, le Bundesverwaltungsgericht a rendu le 22 mai 1986 une ordonnance par laquelle il a sursis à statuer et a saisi la Cour des questions suivantes:

« 1) Le droit communautaire comporte-t-il une règle selon laquelle une décision fixant une caution,

— prise sur la base d'un règlement invalide, le règlement (CEE) n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, et

— attaquée suivant les voies de recours du droit national, et, partant, qui n'est pas encore devenue définitive, ne peut pas être annulée, alors que, en vertu des règles du droit national, elle devrait l'être en raison de l'invalidité du règlement (CEE) n° 563/76?

Si la réponse à la question 1 est négative:

2) Le droit communautaire comporte-t-il une règle selon laquelle une caution constituée sur la base d'une décision de fixation

— prise sur le fondement d'un règlement invalide, le règlement (CEE) n° 563/76, et

— attaquée suivant les voies de recours du droit national, puis annulée en raison de l'invalidité du règlement (CEE) n° 563/76, ne peut pas, néanmoins, être libérée?

Si la réponse à la question 2 est positive:

3) a) Cette règle implique-t-elle que le seul cas où la caution constituée ne peut pas être libérée est celui où elle est devenue acquise avant qu'aient été rendus les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 juillet 1977 constatant l'invalidité du règlement (CEE) n° 563/76,

b) ou implique-t-elle que la caution ne peut pas non plus être libérée alors même qu'elle n'est devenue acquise qu'après ladite constatation de l'invalidité du règlement (CEE) n° 563/76?

Si la réponse à la question 3, sous a), est positive:

4) a) La condition pour qu'une caution constituée — en l'espèce sur le fondement du règlement (CEE) n° 563/76, déclaré invalide — soit acquise est-elle que la décision qui l'a fixée ne soit plus susceptible de recours et soit, par conséquent, devenue définitive,

b) ou la caution peut-elle devenir acquise alors même qu'un litige est encore pendant quant à la légalité de la décision qui lui sert de base?

5) a) Les effets juridiques résultant du fait qu'une caution constituée soit acquise s'exercent-ils uniquement lorsque la caution est déclarée acquise par une autorité administrative,

b) ou s'exercent-ils automatiquement dès lors que les conditions prévues par les dispositions applicables pour qu'une caution soit acquise sont remplies, sans qu'une décision administrative soit nécessaire?

Si la réponse à la question 4, sous b), est positive:

6) Le droit communautaire comporte-t-il une règle établissant les effets juridiques d'une situation dans laquelle la décision ayant servi de base à une caution constituée et déjà acquise est ensuite annulée pour cause d'illégalité? »

7 Pour un plus ample exposé des faits de l'affaire au principal, du déroulement de la procédure et des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la première question

8 Il convient de préciser que l'arrêt du 13 mai 1981, précité, tout en déclarant invalide le règlement n° 563/76, ne se prononce pas sur le point de savoir si les décisions fixant une caution sur la base de ce règlement peuvent être ou non annulées.

9 Il y a lieu d'observer ensuite qu'en droit communautaire il n'existe pas de principe général selon lequel une décision de l'autorité nationale fixant une caution, qui a été prise sur le fondement d'un règlement communautaire déclaré ultérieurement invalide et attaquée en temps utile en empruntant les voies de recours nationales, ne peut pas être annulée.

10 Par ailleurs, on ne peut déduire une telle règle ni du règlement n° 563/76, déclaré invalide, ni du règlement n° 677/76 de la Commission, du 26 mars 1976, portant certaines modalités d'application du régime d'achat obligatoire de lait écrémé en poudre prévu par le règlement n° 563/76 (JO L 81, p. 23), qui définit les conditions dans lesquelles les cautions devraient être libérées ou au contraire restées acquises.

11 Il y a donc lieu de répondre à la première question que le droit communautaire ne comporte pas de règle selon laquelle une décision fixant une caution, prise sur la base du règlement n° 563/76 et attaquée suivant les voies de recours du droit national, ne peut pas être annulée.

Sur la deuxième question

12 Par la deuxième question, il est en substance demandé si, en cas d'annulation de la décision fixant une caution, prise sur la base du règlement n° 563/76, la somme constituée comme caution peut néanmoins, selon le droit communautaire, ne pas être restituée.

13 Pour répondre à cette question, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 13 mai 1981, précité, que les litiges relatifs à la restitution de montants perçus pour le compte de la Communauté doivent être tranchés par les

juridictions nationales en application de leur droit national, en la forme et au fond, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas autrement disposé en la matière.

14 Il y a dès lors lieu d'examiner si le règlement n° 563/76, ainsi que le règlement n° 677/76 portant modalités d'application du règlement n° 563/76, tels qu'ils ont été appliqués avant le moment où l'invalidité de ce dernier a été déclarée, comportent des dispositions ayant une incidence quant à la restitution des sommes acquises sur la base d'une décision annulée.

15 Il est à observer d'abord que le règlement n° 677/76, précité, suppose la validité du règlement n° 563/76 et se limite en conséquence à fixer les conditions dans lesquelles doit être libérée une caution validement constituée. On ne saurait donc déterminer sur la base du règlement n° 677/76 si les cautions constituées sur le fondement du règlement n° 563/76 devraient être libérées dans le cas où ce dernier serait déclaré invalide.

16 Quant à ce dernier règlement, il y a lieu d'observer que son article 5 a expressément prévu que « pour les contrats conclus avant le jour de l'entrée en vigueur du présent règlement, les acheteurs successifs des produits visés aux articles 2 et 3 ou des produits protéiques issus de leur transformation supportent l'incidence de la charge résultant du régime défini au présent règlement ». Comme la Cour l'a déjà jugé dans son arrêt du 13 mai 1981, précité, cette disposition implique le cas échéant une modification des contrats commerciaux conclus antérieurement, en vue, ainsi que le cinquième considérant du règlement l'indique, de répartir équitablement la charge de l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre sur l'ensemble des opérateurs. Il s'ensuit que les opérateurs soumis à l'obligation d'achat du lait écrémé en poudre et, de ce chef, exposés à perdre la caution ne devaient, quant à eux, subir aucune perte du fait de la charge imposée puisqu'elle était, pour les contrats antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement, automatiquement répercutée sur les acheteurs en aval. Ce système impliquait que, pour les contrats conclus postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement, le même résultat serait atteint par le jeu du marché et de la liberté contractuelle. Comme le montant des cautions à constituer correspondait, en gros, à la charge résultant de l'obligation d'achat, les conséquences économiques de leur perte correspondaient, elles aussi, pour les opérateurs économiques décidés à sacrifier la caution, à celles qui auraient résulté pour eux de l'exécution de l'obligation d'achat.

17 Par conséquent, il convient de constater que, pour les contrats conclus avant l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, il existe une règle communautaire, résultant de l'article 5 dudit règlement, selon laquelle tout droit à libération des cautions constituées sur cette base est privé de fondement.

18 En revanche, pour les contrats conclus postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, aucune règle de droit communautaire ne fait obstacle à ce qu'une législation nationale permette à l'opérateur économique qui a décidé de ne pas répercuter le montant de la caution, mais a, toutefois, attaqué l'acte fixant la caution, de demander la restitution du montant de cette caution.

19 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que, dans la mesure où les produits protéiques acquis aux conditions du règlement n° 563/76 ont été revendus sur le fondement de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de ce règlement, le droit communautaire comporte une règle selon laquelle le montant de la caution constituée sur la base d'une décision de fixation prise sur le fondement de ce règlement ne peut pas être restitué, même si la décision de fixation a été attaquée suivant les voies de recours du droit national, puis annulée en raison de l'invalidité dudit règlement. Lorsque, en revanche, lesdits produits achetés, moyennant constitution d'une caution, ont été revendus sur la base de contrats conclus après l'entrée en vigueur dudit règlement, et si la décision fixant la caution a été attaquée suivant les voies de recours du droit national, puis annulée en raison de l'invalidité de cet acte, aucune règle de droit communautaire ne fait obstacle à la restitution du montant de la caution.

Sur la troisième question

20 Par la troisième question, il est en substance demandé si, dans le cas d'une réponse positive à la deuxième question, la non-restitution du montant de la caution dépend du fait qu'elle soit déclarée acquise, avant ou après le prononcé des arrêts de la Cour du 5 juillet 1977, précités, déclarant l'invalidité du règlement n° 563/76.

21 Il y a lieu de relever à cet égard que ni le fait de la déchéance d'une caution constituée en application des règlements n^{os} 563/76 et 677/76 ni le moment où cette déchéance intervient n'ont d'importance, du point de vue du droit communautaire, pour la restitution de la caution.

Sur les quatrième, cinquième et sixième questions

22 Eu égard à la réponse donnée à la troisième question, il n'est pas nécessaire de répondre aux quatrième, cinquième et sixième questions.

Sur les dépens

23 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; 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 22 mai 1986, dit pour droit:

1) **Le droit communautaire ne comporte pas de règle selon laquelle une décision fixant une caution, prise sur la base du règlement n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux, déclaré invalide par l'arrêt de la Cour du 13 mai 1981, et attaquée suivant les voies de recours du droit national, ne peut pas être annulée.**

2) **Dans la mesure où les produits protéiques acquis aux conditions du règlement n° 563/76 ont été revendus sur le fondement de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de ce règlement, le droit communautaire comporte une règle selon laquelle le montant de la caution constituée sur la base d'une décision de fixation prise sur le fondement de ce règlement ne peut pas être restitué, même si la décision de fixation a été attaquée suivant les voies de recours du droit national, puis annulée en raison de l'invalidité dudit règlement. Lorsqu'en revanche lesdits produits achetés, moyennant constitution d'une caution, ont été revendus sur la base de contrats conclus après l'entrée en vigueur dudit règlement, et si la décision fixant la caution a été attaquée suivant les voies de recours du droit national puis annulée en raison de l'invalidité de cet acte, aucune règle de droit communautaire ne fait obstacle à la restitution du montant de la caution.**

3) **Ni le fait de la déchéance d'une caution constituée en application des règlements n^os^ 563/76 et 677/76 ni le moment où cette déchéance intervient n'ont d'importance, du point de vue du droit communautaire, pour la restitution de la caution.**

Due Koopmans

Bahlmann Kakouris O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 février 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la sixième chambre

O. Due