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. 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.

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.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 199/86 *

I — Faits et procédure

A — *Le cadre historique*

1. Dans le but de réduire les stocks de lait écrémé en poudre par une utilisation accrue de ce produit dans les aliments pour animaux, le règlement n° 563/76 liait l'octroi, aux fabricants d'aliments pour animaux, de certaines aides communautaires pour l'utilisation des produits protéiques, ainsi que l'admission en libre pratique dans la Communauté de certains produits entrant dans la fabrication des aliments composés pour animaux, à l'obligation d'acheter certaines quantités de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention. Pour assurer le respect de cette obligation, l'octroi des aides et l'admission en libre pratique étaient subordonnés soit à la preuve de l'achat de lait écrémé en poudre, soit à la constitution préalable d'une caution qui était perdue en cas d'inexécution de l'obligation de l'achat.

2. Par différents arrêts du 5 juillet 1977, rendus dans les affaires 114/76, 116/76 et dans les affaires jointes 119 et 120/76 (Rec. 1977, p. 1211, 1247 et 1269), la Cour, statuant sur des questions préjudicielles posées par diverses juridictions nationales, a dit pour droit que le règlement n° 563/76 n'était pas valide parce que le prix auquel devait être payée la poudre de lait obligatoirement achetée était fixé à un montant si disproportionné par rapport aux conditions

* Langue de procédure: l'allemand.

du marché qu'il constituait une répartition discriminatoire des charges entre les différents secteurs agricoles et parce que, au surplus, une telle obligation n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à savoir l'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre.

3. A la suite de la déclaration de non-validité du règlement n° 563/76, des litiges ont surgi dans les États membres, litiges dans le cadre desquels les administrations nationales ont été assignées en restitution des cautions constituées sur le fondement dudit règlement. Un de ces litiges a donné lieu à l'arrêt préjudiciel de la Cour de justice du 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. p. 1191).

4. Dans cette affaire, il s'agissait entre autres de déterminer si les opérateurs économiques pouvaient faire valoir devant une juridiction nationale un droit à restitution, basé sur les règles communautaires et visant à obtenir le remboursement de sommes acquittées en exécution du règlement n° 563/76, déclaré invalide, même dans l'hypothèse où les sommes réclamées n'étaient pas versées par l'intéressé directement, mais par ses fournisseurs, auxquels il aurait remboursé ces montants.

5. La réponse de la Cour était négative, à cet égard. En prenant en considération l'article 5 du règlement n° 563/76, qui prévoyait 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 »,

la Cour a estimé que:

« L'existence, pendant la durée de la mise en application du règlement n° 563/76 du Conseil, d'un système spécialement agencé en vue de l'étalement des effets économiques des obligations qu'il imposait prive le fondement en action en répétition des montants des cautions constituées et déclarées acquises, même si pareille action pourrait être exercée avec succès en vertu du seul droit national. Il est à cet égard indifférent que l'opérateur ait effectivement répercuté cette charge ou qu'il se soit abstenu de le faire pour des raisons tenant à la stratégie économique de son entreprise. A fortiori, une restitution dans son chef est exclue lorsqu'il n'était pas lui-même tenu d'acquitter la charge litigieuse et qu'il en a volontairement avancé ou remboursé le montant à ses fournisseurs. »

B — *La procédure au principal*

6. En 1976, l'entreprise Raiffeisen Hauptgenossenschaft (ci-après « demanderesse au principal ») 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 (défenderesse au principal). Elle n'a cependant pas acheté de lait écrémé en poudre.

7. La demanderesse au principal avait introduit une réclamation contre la décision de fixation de caution et un recours devant le tribunal administratif contre le rejet de cette réclamation. Pendant la procédure, la Cour de justice a déclaré l'invalidité du règlement n° 563/76, et la demanderesse avait soutenu que, compte tenu de l'invalidité du règlement, l'obligation d'achat du lait et la constitution de la caution étaient illégales. Elle avait ajouté qu'elle n'a pas pu répercuter sur ses clients la charge correspondante à la caution. Le tribunal administratif a fait droit à cette demande.

8. Le BALM a interjeté appel en invoquant l'arrêt de la Cour dans l'affaire 66/80, précité, selon lequel une action en répétition des cautions serait privée de fondement, vu le système spécialement agencé afin d'étaler des effets économiques des obligations imposées par le règlement n° 563/76. La cour d'appel du Land de Hesse a fait droit à l'appel et rejeté le recours, en fondant sa décision sur l'arrêt 66/80.

9. Entre-temps, la caution était déclarée acquise, par décision du BALM, contre laquelle une réclamation est pendante.

10. Contre la décision en appel un recours en « révision » a été introduit par la demanderesse visant à obtenir l'annulation de la décision du BALM sur la fixation de la caution, ainsi que la libération de la caution.

11. Par ordonnance du 22 mai 1986, enregistrée au greffe de la Cour le 31 juillet 1986, le Bundesverwaltungsgericht a sursis à statuer, jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les 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 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 suceptible 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? »

12. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées, le 27 octobre 1986, par la demanderesse au principal, représentée par M[e] Gründisch, avocat, et, le 29 octobre 1986, par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Karpenstein, en qualité d'agent.

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

14. Par décision du 20 mai 1987, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

II — Observations écrites devant la Cour

15. La première question préjudicielle vise à établir si une règle de droit communautaire, comme c'est le cas en droit national, ne s'oppose pas à l'annulation de la décision de fixation de caution, dépourvue de base légale du fait que le règlement n° 563/76 est invalide.

16. La *demanderesse au principal* ne voit pas l'existence d'une telle règle en droit communautaire. Son premier argument est tiré de la jurisprudence de la Cour dans les affaires 205 et 215/82 (arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor, Rec. p. 2633), selon laquelle la répétition des aides indûment versées serait soumise en principe aux règles du droit national, sous réserve de certaines limites imposées par le droit communautaire. Cette jurisprudence devrait s'appliquer en l'espèce.

17. La demanderesse au principal considère que l'arrêt de la Cour dans l'affaire 66/80, précité, qui constitue la base de l'argumentation du BALM pour soutenir la thèse contraire, n'est pas applicable en l'espèce puisqu'il s'agissait d'un cas différent tant aux faits qu'aux dispositions nationales concernées.

18. Quant aux faits, l'intéressée dans l'affaire 66/80, d'une part, n'aurait pas attaqué à temps les décisions fixant les

cautions et, d'autre part, n'aurait pas pu prouver qu'elle n'avait pas répercuté la charge qui lui était imposée sur les autres stades du circuit économique. Dans la présente affaire, la demanderesse, d'une part, aurait attaqué les décisions et, d'autre part, n'aurait pas eu la possibilité de répercuter cette charge.

19. Du point de vue juridique, la différence des deux cas résiderait dans le fait que, en droit italien, il serait possible de demander la restitution de sommes indûment versées aux pouvoirs publics, même en ayant omis d'introduire une action dans le délai de dix ans prévu par ce droit, tandis que, en droit allemand, cette possibilité serait exclue lorsque le versement était fondé — comme c'est le cas en l'espèce — sur un acte administratif qui n'a pas été attaqué dans un délai d'un mois. Dans l'hypothèse donc où la Cour jugerait, en l'espèce, que le droit communautaire s'oppose à ce que la fixation de caution soit annulée, comme le permettrait le droit allemand, la demanderesse au principal se verrait privée de toute possibilité de recours contre un acte administratif lui imposant une charge, pris sur la base d'un règlement invalide. L'arrêt de la Cour constatant l'invalidité du règlement n° 563/76 serait donc dépourvue de tout effet.

20. Enfin, la demanderesse au principal souligne l'éventualité d'un conflit entre le droit communautaire et les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution fédérale au cas où la réponse de la Cour à la première question serait positive.

21. La *Commission* fait valoir qu'en règle générale il n'existe pas en droit communautaire de principe général selon lequel une caution fixée par l'autorité nationale sur le fondement d'un règlement communautaire invalidé ultérieurement, qui a été attaqué en temps utile en empruntant les voies de recours nationales, ne pourrait être ni annulée ni libérée. Elle observe, toutefois, que l'objet des deux premières questions préjudicielles est de vérifier si en l'espèce une réponse différente pourrait se déduire soit du règlement n° 563/76, soit de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 66/80, précité.

22. Quant au règlement n° 563/76, la Commission observe qu'il se limitait à fixer les conditions de constitution de la caution et les cas de sa restitution. Ce serait le règlement n° 677/76 (JO L 81, p. 23) qui définissait les conditions dans lesquelles les cautions devraient être libérées ou au contraire déclarées acquises. Or, rien dans ces règlements ne permettrait de déduire qu'ils veulent interdire l'annulation d'une fixation de caution opérée sur leur fondement, mais entachée d'invalidité matérielle.

23. La Commission estime, en outre, que la Cour, par son arrêt dans l'affaire 66/80, a manifestement voulu laisser aux législations nationales le soin de dire si les actes portant fixation de caution sur la base du règlement n° 563/76, déclaré non valide, peuvent être annulés.

24. Elle propose, donc, une réponse négative à la première question.

Sur la deuxième question

25. Cette question est posée dans l'hypothèse où la première question recevra une réponse négative et vise à savoir si la caution constituée sur la base d'une décision invalidée par la suite pourrait ne pas être libérée.

26. La *demanderesse au principal* souligne que la libération de la caution est la conséquence logique et nécessaire qui découle de

l'annulation de sa base légale. Elle estime que l'arrêt de la Cour dans l'affaire 66/80 ne s'oppose pas non plus à ce qu'il soit répondu par la négative à cette question.

27. La *Commission* fait valoir que le règlement n° 677/76 suppose la validité du règlement n° 563/76 et se limite dès lors à fixer, à l'article 10, les conditions dans lesquelles doit être libérée une caution validement constituée. Il ne serait donc pas possible de déduire du règlement n° 677/76 des indications permettant de déterminer si les cautions constituées sur le fondement du règlement n° 563/76 devraient être libérées au cas où ce dernier serait déclaré invalide. Elle estime toutefois que des indications peuvent être tirées de l'article 5 du règlement n° 563/76 dans l'interprétation que la Cour a donnée de cette disposition dans son arrêt dans l'affaire 66/80.

28. La Commission estime pouvoir déduire en effet de cet arrêt que, pour les contrats commerciaux conclus *avant* l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, une règle communautaire spécifique était établie, à savoir l'article 5 précité, qui devait en tout état de cause être observé jusqu'à ce que le règlement n° 563/76 eût été déclaré non valide. Selon cette règle, s'agissant des contrats conclus *avant* l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, tout droit à libération des cautions constituées sur cette base est privé de fondement, conformément à l'arrêt dans l'affaire 66/80.

29. Par contre, pour les contrats conclus *après* l'entrée en vigueur du règlement n° 563/76, resterait applicable la règle générale, selon laquelle la réponse appartient au droit national, et aucun principe de droit communautaire ne ferait obstacle à une libération des cautions. La Commission laisse en outre aux juridictions nationales le soin de préciser si la preuve que les charges découlant de la caution n'aient pas été répercutées sur l'acheteur peut être exigée. En tout cas, le droit communautaire ne l'imposerait pas, et son application éventuelle par les juridictions nationales devrait être faite dans les limites tracées par la jurisprudence de la Cour, notamment dans l'arrêt du 9 novembre 1983 (aff. 199/82, San Giorgio, Rec. p. 3595).

Sur la troisième question

30. La troisième question est posée dans l'hypothèse d'une réponse positive à la deuxième question. Elle pose le problème de savoir si la non-libération de la caution dépend du moment où celle-ci était déclarée acquise, à savoir avant ou après les arrêts de la Cour constatant l'invalidité du règlement n° 563/76.

31. La *demanderesse au principal* ne répond pas à cette question ni aux questions suivantes, considérant que, au vu des réponses proposées aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de prendre position.

32. La *Commission* estime que le moment auquel les autorités chargées de procéder à l'application des règlements n^{os} 563/76 et 677/76 ont constaté la déchéance d'une caution, constituée conformément à ces règlements, est sans intérêt pour la question de la libération d'une caution qui est litigieuse dans le cadre du procès principal. Ce qui serait déterminant est exclusivement la volonté du Conseil, exprimée sous la forme de l'article 5 du règlement n° 563/76, et visant à faire supporter les charges financières découlant du régime de caution par les acheteurs des fourrages protéiques. La répartition des charges définie à l'article 5 aurait eu certes uniquement trait aux contrats déjà conclus au moment de l'entrée

en vigueur du règlement, mais elle comprendrait, dans la mesure où il s'agissait de tels contrats anciens, tant une caution simplement constituée que le montant définitivement payé sur le fondement d'une caution acquise. De l'avis de la Commission, il n'existe pas de différence fondamentale entre les deux cas: il s'agirait en effet chaque fois de la prestation d'une charge imposée à l'importateur par le règlement n° 563/76. Comme les charges découlant dudit règlement devraient être répercutées sur un tiers selon la volonté expresse du législateur communautaire, la Commission est d'avis que l'arrêt de la Cour dans l'affaire 66/80 a exclu tout remboursement dans les deux cas, toujours dans la mesure où il s'agit d'anciens contrats. Le terme de « sommes acquises » utilisé par la Cour ne serait pas un terme technique.

Sur les questions 4, 5 et 6

33. Ni la demanderesse au principal ni la Commission n'ont présenté des observations sur ces questions.

C. Kakouris
Juge rapporteur