avait envisagé ce cas au moment d'édicter la norme, une juridiction nationale, qui estime être en présence d'un tel cas, ayant cependant toujours le droit de poser à la Cour toute question préjudicielle sur l'interprétation et la validité de l'acte communautaire en cause, qu'elle estimerait nécessaire pour rendre son jugement.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

présentées le 26 septembre 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I. Introduction

Il s'agit en premier lieu, dans la présente affaire, de la relation qui existe entre, d'une part, deux règlements de la Commission (concernant l'écoulement par des organismes d'intervention de viandes bovines achetées par eux) et, d'autre part, un règlement du Conseil portant modification des taux de change à appliquer dans le secteur agricole. Il s'agit en deuxième lieu d'un problème de droit transitoire. Ce problème s'est posé parce que le règlement du Conseil a perturbé l'action de vente organisée par un des règlements de la Commission durant la période du 30 mars au 30 avril 1981. Indirectement par suite du règlement du Conseil, mais néanmoins sur la base des deux règlements de la Commission, les prix applicables aux soumissions déposées après l'entrée en vigueur du règlement du Conseil le 6 avril 1981 étaient inférieurs aux prix applicables aux soumissions qui avaient déjà été déposées avant le 6 avril 1981. C'est à ce dernier groupe qu'appartenait la demanderesse au principal. Comme celle-ci s'est ainsi trouvée dans une position désavantageuse par rapport à ses concurrents qui n'avaient déposé leurs soumissions que le 6 avril ou après cette date, la question se pose finalement de savoir s'il existe en droit communautaire un principe général, autre qu'un principe de droit transitoire, qui ferait obstacle à une telle conséquence.

Le texte des réglementations concernées, les faits qui sont à la base de la procédure au principal, le déroulement de la procédure nationale et les questions posées par le juge national, ainsi que les observations écrites déposées devant la Cour sont, à notre avis, d'une importance fondamentale pour une bonne compréhension de cette affaire qui, à première vue, est relativement compliquée. Nous en donnerons un aperçu en nous référant largement, dans cette affaire également, au rapport d'audience. Toutefois, étant donné que la chronologie des événements nous paraît, elle-aussi, importante pour une bonne compréhension de l'affaire, nous avons à cet effet encore ajouté un certain nombre de données.

II. Le cadre réglementaire

II.1. Le litige au principal porte sur la perte d'une caution dans le cadre des organisations communes de marchés agricoles. Cette caution a été déposée au titre des dispositions du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission, du 4 octobre 1979, relatif aux

* Traduit du néerlandais.

modalités d'application concernant l'écoulement des viandes bovines achetées par les organismes d'intervention (JO L 251, p. 12), qui vise la vente des produits achetés en vertu, notamment, du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

L'*article 2* du règlement (CEE) n° 2173/79 s'énonce comme suit:

« 1) La demande d'achat est introduite par écrit auprès de l'organisme d'intervention. Elle est considérée comme étant admissible le jour de la réception de la caution prévue au paragraphe 2.

2) ...

La demande doit être complétée par une caution établie au profit de l'organisme d'intervention.

... »

L'*article 3* s'énonce comme suit:

« 1) L'organisme d'intervention considère comme admissibles, pour chaque jour, les demandes complètes.

...

2) Sauf cas exceptionnel, ces demandes sont acceptées dans les cinq jours ouvrables suivant le jour de leur dépôt, jusqu'à épuisement des stocks.

...

3) L'organisme d'intervention, dans le délai prévu au paragraphe 2, informe le demandeur de la suite réservée à sa demande. »

L'*article 5* s'énonce comme suit:

« Le taux de conversion à appliquer aux prix de vente fixés à l'avance en Écus est le taux représentatif en vigueur le jour où la demande est considérée comme admissible conformément à l'article 3, paragraphe 1. »

Quant à la caution, l'*article 15* prévoit qu'elle s'élève à 50 Écus par tonne.

Enfin, en ce qui concerne la perte de la caution, l'*article 16* 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:

...

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

Par ailleurs, le *premier considérant* du règlement souligne que:

« ... l'écoulement des produits achetés par les organismes d'intervention en vertu des articles 5 et 6 du règlement (CEE) n° 805/68 doit être effectué à des conditions telles que toute perturbation de marché soit évitée et que l'égalité d'accès aux produits et l'égalité de traitement des acheteurs soient assurées ».

Le *onzième considérant* du règlement constate que:

« ... afin que les opérations s'effectuent rapidement, il est nécessaire de prévoir que les droits et les obligations découlant du contrat de vente ou de l'adjudication soient réalisés dans certains délais ».

II.2. La demande d'achat qui est en cause en l'espèce a été remise conformément au règlement (CEE) n° 713/81 de la Commis-

sion, 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).

L'*article 1er* de ce règlement s'énonce comme suit:

« 1) Pendant la période du 30 mars au 30 avril 1981, il est procédé à la vente de:

...

— 4 000 tonnes de viandes bovines désossées détenues par l'organisme d'intervention allemand et mises en stock avant le 1er novembre 1980.

...

3) Les qualités et le prix de ces viandes sont indiqués à l'annexe 1.

4) Les ventes ont lieu conformément aux dispositions du règlement n° 2173/79, et notamment à ses articles 2 à 5... »

L'*annexe 1* fixe le prix des semelles de taurillon à 3 675 Écus par tonne (correspondant à l'époque à 10 112,68 DM par tonne).

II.3. Le 1er avril 1981, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 850/81, modifiant le règlement (CEE) 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. Il en est résulté une baisse, à partir du 6 avril 1981, du prix par tonne de la viande que la demanderesse au principal voulait acquérir, ce prix passant de 10 112,68 à 9 763,01 DM.

Le *cinquième considérant* du règlement précité est libellé comme suit:

« ... que l'adaptation de ce taux doit tenir compte de ses effets, notamment sur les prix; que, pour cette raison, il est nécessaire de prévoir que l'application du nouveau taux intervienne généralement dans un délai raisonnable lié en principe au début de la campagne ou à une modification des prix, sans pour autant exclure une prise d'effet immédiate dans certains cas. »

III. Les faits pertinents et le déroulement de la procédure nationale

III.1. Le *23 mars 1981*, ainsi qu'il apparaît du deuxième considérant du préambule du règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, les taux pivots d'un certain nombre de monnaies nationales ont été modifiés dans le cadre du système monétaire européen.

Le *27 mars 1981*, la demanderesse au principal, la firme Karl Heinz Neumann (ci-après la demanderesse) a remis à la défenderesse, le Bundesanstalt für Marktordnung (office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles, ci-après le BALM), une demande d'achat de semelles de taurillon (« Jungbullenunterschalen ») conformément au règlement (CEE) n° 713/81. Ainsi que le prescrivent les dispositions dudit règlement, la demanderesse a déposé une caution de 50 Écus par tonne. Il a été dit à l'audience que cette caution avait été déposée le 27 mars également, mais aucune certitude absolue n'a pu être établie à ce sujet.

Par la suite, le règlement (CEE) n° 850/81 a été arrêté le 1er avril 1981, publié le 4 avril 1981 et est entré en vigueur le *6 avril 1981*.

La mise en vente de la marchandise est intervenue, conformément au règlement (CEE) n° 713/81, à des prix fixés forfaitairement à l'avance, à savoir 3 675 Écus par tonne. Le BALM a accepté la demande selon « confirmation de vente » du *7 avril 1981*.

Tous les concurrents de la demanderesse qui n'ont introduit leur demande qu'à partir du *6 avril 1981* ont bénéficié du nouveau taux « vert » du DM introduit par le règlement (CEE) n° 850/81. La demanderesse a

considéré que, dans ces conditions, en cas d'application de l'ancien taux de change à son égard, elle n'avait plus aucune chance de commercialiser sans perte la marchandise d'intervention. Elle a donc adressé au BALM une déclaration par laquelle elle a refusé définitivement de satisfaire à l'obligation de retrait et de paiement de la marchandise. Le BALM a alors remis en vente la quantité destinée à la demanderesse. Celle-ci, ainsi qu'une société sœur, ont fait de nouvelles offres (au nouveau taux de change), que le BALM a acceptées. La demanderesse est ainsi parvenue à obtenir la marchandise à un prix moins élevé et à rester concurrentielle sur le marché. Le BALM a néanmoins estimé devoir déclarer la caution acquise, au motif que la demanderesse n'avait pas rempli l'obligation initiale de retrait de la marchandise. En ce qui concerne des points autres que ceux qui sont cités ici, il n'existe aucune certitude quant au contenu et aux dates de la correspondance ainsi que d'autres contacts qui ont eu lieu entre la demanderesse au principal et le BALM après le 1er avril 1981.

La demanderesse a alors formé un recours contre cette décision devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, en contestant la confiscation de la caution qu'elle avait déposée.

III.2. C'est dans le cadre de ce litige que le Verwaltungsgericht a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 878/77 relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO 1981, L 90, p. 1), doit-il être interprété en ce sens que, lors de la modification des taux de change, le Conseil a entendu éviter également une rigueur telle que celle subie par les 'acheteurs' de marchandises d'intervention acquises conformément au règlement (CEE) n° 713/81 de la Commission, du 19 mars 1981 (JO 1981, L 74, p. 27), du fait qu'ils ont remis leur demande d'achat avant le 6 avril 1981 et qu'ils doivent, pour cette raison, payer un prix plus élevé que leurs concurrents ayant remis leur offre après le 6 avril 1981?

2) Le droit communautaire connaît-il le principe général de droit dit d'iniquité objective (sachliche Unbilligkeit), de sorte qu'une norme en vigueur du droit communautaire ne peut être appliquée lorsqu'elle entraîne pour l'intéressé une rigueur que le législateur communautaire aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé ce cas au moment d'édicter la norme? »

Dans son ordonnance de renvoi, le Verwaltungsgericht fait observer que, selon le droit communautaire codifié, le BALM a déclaré à juste titre la caution acquise. En effet, la demanderesse n'aurait pas rempli l'obligation de retrait et de paiement résultant de la réception de la « confirmation de vente » en date du 7 avril 1981. Cette obligation ne se serait pas non plus trouvée autrement éteinte. La demanderesse ne pourrait pas invoquer davantage la force majeure. En effet, selon l'article 5 du règlement (CEE) n° 2173/79, elle devait prendre en compte l'éventualité d'une modification du taux de conversion postérieure à la remise de l'offre. Elle aurait su également, compte tenu de cette même disposition, que seul le taux de conversion du jour de réception de sa demande d'achat pouvait s'appliquer à son égard.

Le Verwaltungsgericht est cependant d'avis que d'autres raisons interdisent au BALM de faire usage du pouvoir qu'il tient de l'article 16, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2173/79.

Selon le Verwaltungsgericht, le Conseil aurait manifestement entendu tenir compte des effets de la modification des taux de change sur les prix. Cela ne pourrait s'expliquer que par l'idée selon laquelle les prix

agricoles fixés par la Communauté doivent fournir une base de calcul stable aux milieux économiques concernés. Ce serait également pour cette raison que le nouveau taux devait en principe entrer en vigueur au début de la campagne suivante. En effet, une modification des prix de référence (prix indicatif, prix d'intervention, etc.) interviendrait toujours à ce moment-là, de sorte qu'une base de calcul solide, débordant le cadre de la campagne, ne serait de toute manière pas prévue dans les règles d'organisation des marchés agricoles. Cela ne vaudrait cependant que pour les prix fixés pour toute la durée de la campagne et ne pourrait concerner ceux dont la modification ou le maintien ne dépendent pas du passage d'une campagne à l'autre. Or, ce serait à ce dernier type qu'appartiendraient les prix de vente de marchandises d'intervention fixés forfaitairement à l'avance. Ces prix ne se rapporteraient pas à une campagne, mais à la durée d'une action de vente déterminée, en l'espèce à la période du 30 mars au 30 avril 1981 [article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 713/81].

Selon le Verwaltungsgericht, il ressortirait cependant du cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 que le Conseil n'a pas voulu seulement respecter la stabilité des prix liés à une campagne. Bien plus, le nouveau taux de change devrait, également dans d'autres cas, entrer en vigueur en principe au moment de la modification des prix. C'est la raison pour laquelle le Verwaltungsgericht incline à penser qu'il faut répondre affirmativement à la première question.

En ce qui concerne la seconde question, le Verwaltungsgericht fait observer que, puisqu'il est pratiquement certain qu'il faut comprendre le cinquième considérant du règlement en ce sens que le Conseil a voulu précisément éviter le problème auquel la demanderesse s'est trouvée confrontée du fait de la modification des taux de change, l'obligation pour la demanderesse de payer malgré tout la caution constitue, selon le droit allemand, un cas d'iniquité objective. Le droit allemand prévoirait alors expressément, en matière fiscale, la remise de la dette [article 163 du code allemand des impôts (Abgabenordnung) de 1977]. On se trouverait en présence d'une iniquité objective au sens de l'article 163 de l'Abgabenordnung lorsque la volonté explicite ou présumée du législateur permet de supposer que celui-ci, s'il avait eu à légiférer sur la question, l'aurait résolue dans le sens de l'équité.

Selon le Verwaltungsgericht, ledit principe n'est qu'une application particulière du principe de proportionnalité, consacré par la jurisprudence de la Cour. Celle-ci aurait cependant rejeté une demande de remise, pour cause d'iniquité matérielle, d'une créance de droit public (arrêt du 28 juin 1977, affaire 118/76, Balkan-Import-Export, Rec. 1977, p. 1177). Cet arrêt n'exclurait toutefois pas qu'il puisse exister en la matière un principe non écrit de droit communautaire applicable qui se serait développé par la suite.

IV. Observations écrites déposées devant la Cour

IV.1. *La première question*

En ce qui concerne la première question, la *demanderesse* observe que les considérants d'un règlement communautaire ne peuvent pas faire l'objet d'une interprétation en application de l'article 177 du traité, car ils seraient dépourvus de tout effet juridique externe, nécessaire pour qu'une mesure communautaire soit susceptible d'interprétation en application dudit article. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il serait donc nécessaire d'extraire les éléments de droit communautaire qui appellent une interprétation ou, le cas échéant, une appréciation de validité, compte tenu de l'objet du litige.

Étant donné que l'organisme d'intervention n'avait pas statué en l'espèce sur la demande d'achat dans les délais prévus par l'article 3 du règlement (CEE) n° 2173/79, la demanderesse propose de reformuler la question de la manière suivante:

« Le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 878/77 relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO 1981, L 90, p. 1), combiné avec l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission, du 4 octobre 1979 (JO 1979, L 251, p. 12), doit-il être interprété en ce sens que l'acheteur n'est plus lié par sa demande d'achat et que la caution ne peut pas être déclarée acquise lorsque l'organisme d'intervention n'a pas statué sur la demande dans un délai de cinq jours ouvrables et lorsque, pendant cette période, les taux de change ont été modifiés de manière telle que le vendeur doit payer dès lors un prix plus élevé que ses concurrents ayant remis leur offre seulement après le 6 avril 1981? »

La demanderesse observe que le point de départ est l'article 5 du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission. En vertu de cet article, le taux de conversion à appliquer aux prix de vente fixés à l'avance en Écus est le taux représentatif en vigueur le jour où la demande est considérée comme admissible conformément à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement. Cette règle viserait toutefois le cas dans lequel l'organisme d'intervention a effectivement statué sur l'acceptation de la demande dans les délais prévus à l'article 3, paragraphe 2. Ainsi qu'il ressortirait des premier et onzième considérants du règlement (CEE) n° 2173/79, ces règles serviraient à assurer l'égalité de traitement et la sécurité juridique et à garantir un déroulement rapide des opérations. Il en découlerait que les demandes pour lesquelles le délai d'acceptation fixé à l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du règlement est expiré ne doivent produire aucun effet juridique à l'égard du demandeur ni lui causer aucun préjudice.

Lorsque, dans un tel cas, les taux de change ont été modifiés entre-temps au préjudice de l'acheteur, il y aurait également violation du principe de bonne foi et du principe de légalité de l'action administrative.

La demanderesse ajoute, que dans d'autres secteurs, le droit communautaire autorise l'acheteur, en cas de modification des taux de change, à annuler sous certaines conditions les contrats qui n'ont pas encore été exécutés. Or, ce qui est prévu expressément dans ces dispositions devrait valoir à plus forte raison dans le cas où l'organisme d'intervention n'a pas statué sur la demande dans le délai prévu.

En conséquence, la demanderesse propose à la Cour de répondre à la première question de la manière suivante:

« Le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 878/77 relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole, combiné avec l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) 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 (CEE) n° 216/69, est à interpréter en ce sens que l'acheteur n'est plus lié par sa demande d'achat et qu'une caution ne peut pas être déclarée acquise lorsque l'organisme d'intervention n'a pas statué sur la demande d'achat dans le délai fixé à l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission et lorsqu'une modification des taux de change est intervenue entre-temps, aboutissant à ce que le vendeur doit payer dès lors un prix plus élevé que ses concurrents ayant remis leur offre seulement plus tard, après le 6 avril 1981. »

Pour le cas où la Cour considérerait que les considérants d'un règlement de la Communauté peuvent, eux aussi, faire l'objet d'une interprétation au titre de l'article 177, alinéa 1, la demanderesse propose la réponse suivante:

« Le cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981, relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole, doit être interprété en ce sens que, lors de la modification des taux de change, le Conseil a voulu éviter également une rigueur telle que celle subie par les acheteurs de marchandises d'intervention en vertu du règlement (CEE) n° 713/81 de la Commission, du 19 mars 1981 (JO 1981, L 74, p. 27), du fait qu'ils ont déposé leur demande d'achat avant le 6 avril 1981 et qu'ils doivent, pour cette raison, payer un prix plus élevé que leurs concurrents ayant déposé leur offre après le 6 avril 1981. »

La *Commission* observe qu'il n'est pas facile de comprendre par quel raisonnement le Verwaltungsgericht parvient à la conclusion que le Conseil a voulu éviter, par le considérant indiqué, les situations comme celles du cas d'espèce. Les conséquences que le Verwaltungsgericht croit pouvoir tirer du cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 ne seraient pas pertinentes pour plusieurs raisons.

En premier lieu, on ne verrait pas pourquoi le fait que le taux de conversion n'est pas entré immédiatement en vigueur pouvait justifier le refus de la demanderesse de prendre livraison de la viande validement achetée selon l'ancien taux de conversion. Si le nouveau taux n'était pas entré en vigueur à la date du 6 avril 1981, le taux applicable dans cette hypothèse aurait été de toute manière le taux ancien. La déchéance de la caution aurait dû également être prononcée dans ce cas en application des dispositions de l'article 16 du règlement (CEE) n° 2173/79, qui sont parfaitement claires sur ce point.

En deuxième lieu, la distinction opérée par le Verwaltungsgericht entre les prix institutionnels et les autres prix serait déjà erronée à la base. Comme son titre l'indique, le règlement (CEE) n° 850/81 viserait non pas les prix qui doivent être appliqués dans un secteur déterminé, mais les taux de conversion à appliquer dans le domaine agricole. Telle serait aussi la raison pour laquelle les annexes au règlement ne traitent que de la seule relation entre l'Écu et les diverses monnaies nationales ainsi que des dates à partir desquelles le nouveau taux de conversion est applicable aux différents secteurs agricoles. Quant aux prix, il n'en serait question nulle part dans les dipositions proprement dites du règlement.

Enfin, le Verwaltungsgericht aurait perdu de vue qu'au cours de l'année 1981, la date d'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 850/81 coïncidait précisément avec le début de la campagne de commercialisation de la viande bovine. Cette dernière débutait, selon les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 805/68, le premier lundi du mois d'avril. Comme le premier lundi du mois d'avril coïncidait cette année-là avec le sixième jour du mois, la disposition reprise sous le dernier tiret de l'annexe III, point 1, du règlement (CEE) n° 850/81 (aux termes de laquelle le nouveau taux de conversion est applicable à partir de cette date « dans tous les autres cas ») représenterait pour le secteur de la viande bovine non pas une dérogation à la règle exposée au cinquième considérant, mais, au contraire, un cas d'application de cette règle.

Comme le règlement (CEE) n° 850/81 est tout à fait étranger aux régimes des prix, les prix institutionnels pour le secteur de la viande bovine applicables au cours de la campagne 1981-1982 ayant été fixés par le règlement (CEE) n° 898/81 du Conseil, ce règlement ne pourrait évidemment pas opérer de distinction entre les prix « importants » et les prix « non importants », sur

laquelle le Verwaltungsgericht aurait basé son raisonnement. L'entrée en vigueur du nouveau taux de change concernait donc tous les prix exprimés en Écus, ainsi qu'il ressort d'une lecture objective du règlement.

Le cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 se limiterait donc à dire que, pour l'adaptation des taux « verts » décidée le 1er avril 1981, le Conseil veut également s'en tenir aux principes qu'il met en œuvre depuis longtemps, à savoir:

— tenir compte, dans l'adaptation de ces taux, des effets de celle-ci sur la structure des prix au niveau national, lesquels enregistreraient une baisse en cas de réévaluation de la monnaie nationale par rapport à l'Écu (ce qui ne serait guère réalisable pour des raisons politiques) et une hausse dans le cas contraire (ce qui pourrait entraîner des conséquences inflationnistes non souhaitables);

— lier autant que possible l'adaptation des taux « verts » au début de la campagne de commercialisation, date à laquelle les prix seraient, en règle générale, de toute manière modifiés;

— ne décider des adaptations des taux « verts » pour les pays dits à monnaie appréciée (dans le passé, principalement, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas) que dans le seul cadre de modifications de prix, parce que ce serait la seule manière d'empêcher une baisse des revenus des producteurs agricoles.

Un grand nombre de règlements du Conseil auraient été inspirés par ces principes et contiendraient presque mot pour mot les mêmes considérants. Or, l'idée n'aurait jamais été exprimée que la modification des taux de conversion aux dates fixées ne se rapporte qu'aux prix d'orientation et aux prix d'intervention, et non pas aussi à d'autres prix d'achat ou de vente fixés dans le cadre de l'organisation de marché concernée.

En conséquence, la Commission invite la Cour à répondre à la première question de la manière suivante:

« Ni le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil ni le cinquième considérant de ce règlement ne sauraient être interprétés en ce sens que le Conseil a voulu éviter la situation pénible découlant du fait que l'acquéreur de produits d'intervention, pour lesquels il a déposé, dès avant l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 850/81 et sur le fondement du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission, une offre d'achat qui le lie, reste soumis aux taux de conversion (entre l'Écu et une monnaie nationale) sur lequel se fonde cette offre d'achat. »

IV.2. *La deuxième question*

La *demanderesse* partage l'opinion du Verwaltungsgericht, à savoir que la Cour n'a pas admis jusqu'ici l'existence d'un principe de droit communautaire dit d'iniquité objective. D'après son arrêt du 18 juin 1977, affaire 118/76, Balkan-Import-Export, Rec. 1977, p. 1177, la Cour aurait en effet voulu rejeter à l'époque l'existence d'un tel principe dans l'état du droit communautaire tel qu'il existait alors. Toutefois, la Cour devrait vérifier maintenant s'il n'y a pas lieu de reconnaître ce principe dans le cas d'espèce.

L'objectif de tout ordre juridique répondant au principe de l'État de droit, comme c'est le cas dans l'ordre juridique communautaire, devrait être d'éviter toute rigueur que le législateur aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé le cas au moment d'édicter la norme; c'est pourquoi il y a lieu d'admettre que le principe de droit dit d'iniquité objective existe dans le droit communautaire. De telles règles seraient nécessaires pour maintenir la confiance des citoyens

dans l'institution du droit et dans l'existence d'une correspondance entre le droit et la justice.

La demanderesse propose donc d'indiquer à la juridiction de renvoi les critères lui permettant de déterminer quand et à quelles conditions le principe d'iniquité objective est applicable. La réponse à la deuxième question serait alors la suivante:

« Le principe de l'État de droit immanent au traité est à interpréter en ce sens qu'il contient un principe général de droit dit d'iniquité objective. Ce principe est à interpréter en ce sens qu'une norme de droit communautaire en vigueur ne peut pas être appliquée lorsqu'elle entraîne pour l'intéressé une rigueur que le législateur communautaire aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé ce cas au moment d'édicter la norme et lorsqu'une application de cette norme ne serait plus compatible avec les conceptions du droit et de la justice. »

La *Commission* fait observer que, comme le Verwaltungsgericht l'indique lui-même, une remise de dette pour des raisons d'équité ne peut, par principe, être envisagée que s'il faut inférer de la volonté exprimée ou présumée du législateur que ce dernier aurait agi dans le sens d'une solution d'équité s'il avait eu conscience qu'il en résulterait une situation difficile dans un cas d'espèce. Cette condition ne serait pas remplie en l'occurrence, ainsi qu'il ressortirait des observations que la Commission a présentées sur la première question. Ne fût-ce que pour cette raison, il n'y aurait pas lieu de répondre à la seconde question.

Dans l'arrêt Balkan-Import-Export précité, la Cour n'aurait pas reconnu l'existence d'un principe de droit, applicable à l'ensemble du droit communautaire, selon lequel les autorités administratives ou les juridictions auraient à consentir une remise de dette, suivant l'exemple du droit allemand, lorsque le recouvrement d'une créance due selon le droit en vigueur leur paraît objectivement inéquitable. De l'avis de la Commission, ce qui a été déclaré à l'époque reste entièrement pertinent, en tout cas pour ce qui est de l'existence d'un principe général de droit. Sans doute une certaine évolution se serait produite sur le plan du droit communautaire dérivé postérieurement à l'arrêt, mais les règles normatives auraienttoujours été limitées, dans leur champ d'application, à des droits bien déterminés. Pour éviter des abus, certains règlements auraient au demeurant soit précisé eux-mêmes en détail les situations dans lesquelles une remise de dette pouvait être décidée en équité, soit confié à la Commission le soin exclusif de trancher dans les cas où une demande de remboursement ou de remise pour des raisons d'équité ne paraissait pas à première vue injustifiée.

Au cas où la Cour estimerait devoir répondre à la seconde question, la Commission propose de le faire en ce sens que le droit communautaire ne connaît pas de principe général de droit qui permettrait aux autorités nationales de déroger à une règle de droit communautaire pour des raisons d'équité objective.

V. Réponse aux questions

V.1. *Remarques préalables*

Avant d'examiner nous-même les questions posées, nous estimons utile de faire au préalable les observations suivantes:

En premier lieu, nous estimons regrettable que le BALM n'ait pas fait usage de son droit de présenter des observations écrites dans cette affaire et de participer à la procédure orale. S'il l'avait fait, il aurait notamment pu contribuer de façon essentielle à éclaircir le déroulement des faits. Bien plus encore que dans la plupart des affaires préjudicielles, nous estimons en effet que, dans la présente affaire, la connaissance

d'un certain nombre de faits est d'une importance fondamentale pour pouvoir répondre aux questions quiont été posées. En particulier, nous pensons ici à des précisions concernant les dates et le contenu de la correspondance et d'autres contacts qui ont eu lieu entre la demanderesse au principal et le BALM dans la période située entre le 1er avril 1981 (date à laquelle le règlement n° 850/81 du Conseil a été arrêté) et la date à laquelle la caution a été déclarée acquise — date qui n'a pas été précisée pendant la procédure devant la Cour, mais dont on peut supposer en revanche, sur la base de la réclamation qui est datée du 9 juillet seulement, qu'elle se situe après le mois d'avril. Nous déduisons du dossier qu'en fait le BALM a en tout cas approuvé une nouvelle demande d'achat de la demanderesse au principal après le 6 avril 1981. Nous déduisons également du dossier que, devant les très nombreuses autres demandes qui avaient été déposées le 6 avril (et qui, selon les renseignements fournis par la Commission, excédaient largement la quantité disponible), il a accordé à cette nouvelle demande, conformément à la demande originelle du 27 mars, la priorité prévue au règlement (CEE) n° 2173/79. Selon la demanderesse au principal, les parties sont cependant divisées sur la question de savoir si le BALM avait, dès avant le 6 avril, marqué son accord à l'annulation de la demande du 27 mars (sans déchéance de la caution) et à son remplacement, le 6 avril ou après cette date, par une nouvelle demande portant sur la même quantité du produit concerné. Si le BALM avait en effet marqué son accord dès le départ, on pourrait se poser la question de savoir s'il pouvait encore revenir sur cet accord bien plus tard en déclarant acquise la caution qui avait été déposée pour la demande annulée du 27 mars. Mais puisqu'il n'existe aucune certitude quant au déroulement précis des faits, la Cour pourra difficilement formuler une hypothèse déterminée à ce sujet pour répondre à la deuxième question. La Commission a elle aussi regretté pendant la procédure devant la Cour qu'aucune lumière suffisante n'ait pu être jetée sur les faits pertinents.

En deuxième lieu, nous avons été frappé par le fait qu'aucune question n'a été posée à propos de deux points qui, à notre avis, sont pertinents pour la solution du litige au principal.

Le premier point concerne la question de savoir si les ventes effectuées par le BALM conformément au titre I, applicable en l'espèce, du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission sont régies par le droit des contrats national ou par le droit administratif national. A notre connaissance, la pratique dans les États membres n'est pas uniforme sur ce point. Dans les États membres où c'est le droit national qui est appliqué en matière d'obligations contractuelles, l'application du principe de bonne foi ou d'un autre principe de droit civil applicable lors de la conclusion et/ou de l'exécution de conventions aurait peut-être rendu possible une solution du litige au principal. D'après les renseignements fournis par la demanderesse au principal pendant la procédure devant la Cour, le Verwaltungsgericht estime cependant que seuls des principes de droit administratif sont applicables. Il nous semble que des divergences d'opinion sur ce point peuvent entraîner des divergences considérables dans la solution de litiges portant sur les transactions de vente concernées. Des questions relatives à l'interprétation du droit national applicable en matière d'obligations contractuelles ne peuvent naturellement pas être déférées à la Cour. En revanche, nous estimons que la question de savoir si des ventes telles que celles dont il s'agit en l'espèce sont régies en principe par le droit civil national ou bien par le droit administratif, national et communautaire, constitue une question de droit communautaire pertinente pour l'application uniforme du droit communautaire. Puisque aucune question n'a été posée à ce sujet et que les parties au principal, la Commission et les gouvernements des États

membres n'ont donc pas pu présenter d'observations écrites ou orales à ce propos, la Cour ne pourra cependant pas se prononcer sur ce point au cours de la présente procédure. C'est pour les mêmes raisons de procédure que nous ne prendrons pas nous-même position sur cette question.

Un deuxième point que nous estimons pertinent et sur lequel aucune question n'a été posée concerne l'applicabilité éventuelle en l'espèce de l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. A notre avis, la circonstance que lademande du 27 mars 1981 de la demanderesse au principal n'a été acceptée que le 7 avril de cette même année suscite une interrogation à cet égard. Cette interrogation n'a cependant rien à voir avec le dépassement en tant que tel du délai de cinq jours prescrit à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2173/79. Le problème auquel nous faisons allusion aurait tout aussi bien pu surgir si la demande n'avait été déposée que le 1er ou le 2 avril et s'il n'avait été statué que le 7 avril à son sujet. Ce problème découle en effet exclusivement du fait que la date d'acceptation, à savoir le 7 avril, se situait après le 6 avril, date à laquelle le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil est entré en vigueur. Nul ne conteste que l'application des dispositions du règlement (CEE) n° 2173/79 (y compris les taux de change en vigueur les 27 et 30 mars) à la demande de l'entreprise Neumann a eu alors pour conséquence que la demanderesse devait payer pour la viande achetée un prix considérablement plus élevé que ses nombreux concurrents qui avaient vu honorer leurs demandes du 6 avril le 7 avril. Il n'est pas non plus contesté que ce désavantage était tellement considérable que les possibilités pour la demanderesse de vendre la viande en cause sans perte ont été par là considérablement réduites, sinon exclues. Formulée de façon abstraite, la question est alors celle de savoir si des mesures de politique agricole commune, au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, ou des dispositions d'application de celles-ci sont incompatibles avec l'interdiction de discrimination inscrite dans ce même paragraphe de l'article 40 lorsqu'elles ont pour conséquence que — après une modification des cours représentatifs — des entreprises, dont la demande au sens de l'article 2 du règlement (CEE) n° 2173/79 de la Commission est acceptée le même jour sur la base de l'article 3 dudit règlement, doivent payer des prix très différents, ce qui entraîne pour ces entreprises des possibilités de concurrence très inégales lors de la revente des produits concernés. L'importance d'une telle question est soulignée par le premier considérant, précédemment cité, du règlement (CEE) n° 2173/79; ce considérant semble renvoyer implicitement à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. Pour autant que nous ayons pu nous en assurer, pareille question n'a cependant pas encore été soulevée dans la jurisprudence de la Cour. Étant donné qu'elle n'a pas davantage été posée dans la présente procédure, et pour les mêmes raisons de procédure que celles que nous avons invoquées à propos de notre première interrogation, la Cour ne pourra à nouveau pas y apporter de réponse.

Il nous est néanmoins apparu utile de mentionner ces deux interrogations car elles font apparaître qu'une solution satisfaisante du litige au principal ne dépend pas exclusivement des questions posées par le juge de renvoi dans la présente procédure.

Après avoir présenté ces observations préliminaires, nous allons à présent examiner en détail les questions posées.

V.2. *La première question*

V.2.1. *Le libellé de la question.* En ce qui concerne la première question du juge de renvoi, nous partageons en soi l'opinion de la demanderesse au principal selon laquelle un considérant d'un règlement ne peut en tant que tel avoir d'effets juridiques. C'est la raison pour laquelle il n'est pas susceptible de faire l'objet d'une interprétation distincte

par la Cour sur la base de l'article 177 du traité. Il est toutefois aisé de parer à cette objection en comprenant la question de telle manière que le juge de renvoi a souhaité demander à la Cour « si le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981... (JO 1981, L 90, p. 1), lu également à la lumière de son cinquième considérant, doit être interprété en ce sens que, lors de la modification des taux de change, le Conseil a entendu éviter également une rigueur telle que celle subie par les acheteurs de marchandises d'intervention acquises conformément au règlement (CEE) n° 713/81 de la Commission du 19 mars 1981 (JO 1981, L 74, p. 27), du fait qu'ils ont remis leurs demandes d'achat avant le 6 avril 1981 et qu'ils doivent, pour cette raison, payer un prixplus élevé que leurs concurrents ayant remis leurs offres le 6 avril 1981 ou après cette date ». En revanche, nous ne pouvons trouver dans l'ordonnance de renvoi aucun élément auquel rattacher la proposition de la demanderesse au principal de considérer que la question inclut le dépassement du délai prescrit pour l'acceptation de sa demande. D'après ce qui est apparu, ce problème du dépassement du délai n'a été soulevé que pendant la procédure devant la Cour et ne l'avait pas encore été pendant la procédure au fond. Il n'a d'ailleurs rien à voir avec l'interprétation du règlement (CEE) n° 850/81, car la question de l'illégalité éventuelle du retard intervenu dans le traitement de sa demande et incriminé par la demanderesse ne peut obtenir de réponse que sur la base de ce même règlement de la Commission. Nous allons examiner ce point plus en détail encore.

V.2.2. *Examen de la question.* Pour répondre à la question, il est tout d'abord important de constater que c'est à bon escient que la Commission a fait observer que le règlement du Conseil modifie uniquement les « taux verts ». Pour les dizaines de mesures de prix et d'autres mesures portant organisation du marché dans le secteur agricole et pour leur application, cette modification des taux de change applicables dans le secteur agricole peut avoir des effets très divergents. Concrètement, ces effets dépendent chaque fois du contenu des mesures portant organisation du marché et des réglementations sur les prix en la matière, introduites généralement le 6 avril pour la nouvelle campagne de commercialisation qui commence alors. Il ressort des annexes du règlement que, dans la plupart des États membres, c'est seulement dans le secteur de la pêche qu'une date plus tardive est appliquée pour l'entrée en vigueur des nouveaux taux de change. En ce qui concerne l'Allemagne, les quelques exceptions à cette règle sont sans importance pour la présente procédure.

D'après ce qu'a affirmé la Commission à l'audience, les raisons pour lesquelles le règlement du Conseil en question est entré en vigueur le 6 avril dépendent directement de la possibilité d'appliquer à cette date, lors de la définition de la nouvelle politique des prix, certaines compensations pour des baisses et des hausses de prix jugées inopportunes qui, dans certains États membres (dont le taux de change a été réévalué, ou respectivement dévalué), pourraient résulter des taux de change modifiés. Quoi qu'il en soit, il faudra également à notre avis laisser une grande liberté au Conseil, dans le cadre de sa politique, pour fixer, sur la base de considérations politiques similaires, la date d'entrée en vigueur d'un règlement tel que celui dont il s'agit en l'espèce.

La demanderesse n'aurait pas été plus avantagée si le règlement était entré en vigueur le jour où il a été pris, c'est-à-dire le 1er avril. Dans ce cas, sa demande n'aurait de même été acceptée qu'aux taux de change verts en vigueur le 27 mars ou le 30 mars, conformément au règlement de la Commission. Elle n'aurait rencontré aucune difficulté que si le règlement avait été assorti d'un effet rétroactif à la date du 23 mars 1981, date à laquelle les taux de change généraux (taux pivots) ont été modifiés. Selon la jurisprudence de la Cour cependant, un pareil effet rétroactif ne peut être admis que lorsqu'il est expressément prévu. Il ne peut être admis sur la base de considérations prenant en compte une situation

difficile, à l'instar des considérations que le juge de renvoi déduit du cinquième considérant du règlement du Conseil. Par ailleurs, comme on l'a fait observer, un tel effet rétroactif aurait entraîné dans d'autres cas précisément des désavantages sensibles pour les producteurs concernés. Un règlement du Conseil tel que celui qui est en cause dans la présente affaire, et qui apporte des modifications uniformes dans les taux de change applicables dans le secteur agricole, n'est pas non plus apte, en raison de sa nature, à fournir lui-même des solutions, explicites ou implicites, aux conséquences qui en résultent pour le niveau des prix des produits agricoles et qui varient considérablement d'une réglementation des prix à l'autre, d'un produit à l'autre et d'un État membre à l'autre.

Enfin, c'est à bon escient, nous semble-t-il, que la Commission a fait observer que c'est tout au plus lorsqu'il existe des dispositions expresses à cet effet que le Conseil peut apporter des modifications à des règlements de la Commission, tels que ceux dont il s'agit en l'espèce, qui sont déterminants pour les prix de certains produits agricoles dans certains types de transactions (ici, la vente de produits d'intervention). Cela découle également, à notre avis, de la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission, quoique nous estimions, contrairement à la Commission, qu'un recours à l'article 155, troisième tiret, du traité n'est pas suffisant à cet effet. Le contenu concret du pouvoir de décision propre de la Commission qui y est inscrit dépend également, dans le secteur agricole, des décisions du Conseil.

A notre avis, les raisons citées indiquent déjà qu'il faudra répondre négativement à la première question du juge de renvoi. Cependant, la Commission a encore fait valoir, par écrit et oralement, d'autres arguments à l'appui d'une telle réponse négative. Parmi ces autres arguments, nous estimons en particulier que son interprétation du cinquième considérant du règlement (CEE) n° 850/81 est importante. Selon la Commission, ce considérant se limiterait en fait à dire qu'en ce qui concerne également l'adaptation des taux « verts » décidée le 1er avril 1981, le Conseil veut s'en tenir aux principes qu'il met en œuvre depuis longtemps, à savoir:

— tenir compte, dans l'adaptation de ces taux, des effets de celle-ci sur la structure des prix au niveau national, lesquels enregistreraient une baisse en cas de réévaluation de la monnaie nationale par rapport à l'Écu (ce qui ne serait guère réalisable pour des raisons politiques) et une hausse dans le cas contraire (ce qui pourrait entraîner des conséquences inflationnistes non souhaitables);

— lier autant que possible l'adaptation des taux « verts » au début de la campagne de commercialisation, date à laquelle les prix seraient, en règle générale, de toute manière modifiés;

— ne décider des adaptations des taux « verts » pour les pays dits à monnaie appréciée (dans le passé, principalement, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas) que dans le seul cadre de modifications de prix, parce que ce serait la seule manière d'empêcher une baisse des revenus des producteurs agricoles.

Un grand nombre de règlements du Conseil auraient été inspirés par ces principes et contiendraient presque mot pour mot les mêmes considérants. A cet égard, la Commission soutient que l'idée n'aurait jamais été exprimée selon laquelle la modification des taux de conversion aux dates fixées ne se rapporte qu'aux prix d'orientation et aux prix d'intervention, et non pas aussi à d'autres prix d'achat ou de vente fixés dans le cadre de l'organisation de marché concernée. Nous estimons également, quant à nous, que cette interprétation est acceptable sous tous les rapports.

V.3. *La deuxième question*

La réponse à la deuxième question du juge de renvoi présente des difficultés considérablement plus grandes, ainsi que la Commission l'a reconnu elle aussi à l'audience.

Nous partageons en soi l'opinion de la Commission selon laquelle la Cour devra réfuter une variante, formulée de façon aussi large, d'un principe général communautaire d'équité. Tout d'abord, nous estimons nous aussi que les raisons que la Cour a invoquées dans l'affaire 118/76 (Balkan-Import-Export, Rec. 1977, p. 1177) pour refuser l'application d'un principe d'équité dans cette affaire, restent pertinentes, mutatis mutandis, pour refuser d'appliquer ce principe dans la présente affaire, dès lors qu'une telle application entraîne des conséquences pour l'application conforme au règlement de dispositions matérielles importantes du droit communautaire (il s'agissait, dans l'affaire Balkan-Import-Export, de l'application de montants compensatoires monétaires perçus lors de l'importation de produits agricoles en provenance d'un pays tiers). En second lieu, nous estimons avec la Commission qu'on ne saurait pas non plusdéduire de la jurisprudence ultérieure de la Cour, à savoir de l'arrêt rendu dans l'affaire 113/81 (Reichelt, Rec. 1982, p. 1957), une modification si fondamentale de sa position qu'elle pourrait justifier une réponse affirmative à la deuxième question. Dans cette affaire, il s'agissait uniquement du problème bien plus limité de savoir si l'administration des douanes nationale peut appliquer les dispositions de son droit national à une demande de remise — pour des motifs d'équité — de droits de douane perçus en trop (et qui n'étaient donc pas dus en fait). Suivant en cela les conlusions de l'avocat général Rozès, la Cour a répondu affirmativement à cette question, précisant que les conditions d'une telle remise doivent être les mêmes que celles appliquées aux demandes de remise portant sur des taxes prévues par le droit national. Rien dans les attendus de l'arrêt n'indique que celui-ci vise à modifier fondamentalement la position qu'avait adoptée la Cour dans l'affaire Balkan-Import-Export. Les attendus portent entièrement sur les éléments spécifiques, de droit et de fait, du cas concret. En particulier, aucun principe général communautaire d'équité n'a été reconnu dans cet arrêt non plus, lequel n'a fait que reconnaître, pour un cas défini de façon très concrète, un effet complémentaire du droit communautaire, à la condition que cette règle soit appliquée de la façon qui est habituelle en droit national dans des cas comparables. Enfin, nous partageons l'avis de la Commission selon lequel la reconnaissance d'un principe général d'équité au sens visé dans la deuxième question du juge de renvoi, principe qui s'appliquerait même « contra legem », compromettrait l'application uniforme du droit communautaire de façon inacceptable, car il faudrait s'attendre à ce que ce principe soit mis en pratique de façon divergente dans les États membres. Le fait que seule l'Allemagne a développé un principe d'iniquité objective ou de « sachliche Unbilligkeit », au sens visé par le juge de renvoi, et ne l'a d'ailleurs admis, selon l'ordonnance de renvoi, que dans un domaine juridique déterminé, offre un bon exemple du danger d'applications divergentes dans les différents États membres. Vu son caractère général, la deuxième question du juge de renvoi devra donc, à notre avis, recevoir une réponse négative.

A notre avis cependant, on ne saurait se satisfaire de ce refus d'un principe formulé en des termes aussi généraux que ceux qu'a utilisés le juge de renvoi. En premier lieu, il n'exclut pas la reconnaissance d'un principe communautaire d'équité « infra legem », à savoir dans les cas où la législation communautaire elle-même offre une base à une telle reconnaissance. Selon la Commission, il ressort de l'ordonnnace de renvoi que le juge du fond n'a en réalité posé la deuxième question que pour l'hypothèse où une réponse positive serait donnée à sa première question. Nous pensons également que la

Commission peut effectivement fonder cette position sur le premier motif invoqué par le juge de renvoi pour sa question b) à la page 6 de son ordonnance. La première phrase du deuxième alinéa de l'exposé des motifs de la deuxième question va dans le même sens également. Le libellé de la question elle-même ne donne pas lieu cependant à une telle interprétation restrictive, qui rendrait superflue une réponse en cas de réponse négative à la première question. C'est précisément parce que la première question doit, nous semble-t-il, obtenir une réponse négative que la deuxième question, compte tenu des circonstances du cas concret, doit également obtenir une réponse dans l'éventualité d'applications « contra legem » du principe invoqué.

Cependant, des décisions sur de pareilles applications d'un principe d'équité, corrigeant ou complétant le droit communautaire, ne pourront être prises que dans des cas strictement définis.

Outre les principes fondamentaux d'un État de droit, la demanderesse au principal a invoqué, quant aux possibilités d'appliquer le principe en général, la jurisprudence de la Cour dans laquelle le principe de confiance légitime a été invoqué avec succès et la jurisprudence de la Cour dans laquelle le principe de proportionnalité a été reconnu.

Selon nous, on ne saurait déduire du développement qui a été donné à l'idée de l'état de droit dans les différents États membres, aucun principe d'équité, reconnu de façon générale, pouvant être appliqué même contra legem (en l'occurrence, en dérogation manifeste à l'article 5, cité précédemment, du règlement n° 2173/79, comme l'a reconnu le juge de renvoi à la page 4 de son ordonnance). Nous ne pouvons pas davantage puiser d'arguments en ce sens dans le droit communautaire. Comme la Commission l'a à nouveau expliqué à l'audience, l'évolution va bien plutôt dans le sens de l'adoption de clauses d'équité dans des réglementations communautaires particulières qui, dans l'intérêt d'une application uniforme, sont appliquées par ou sous le contrôle de la Commission et, en dernier ressort, sous le contrôle de la Cour.

Nous estimons qu'il est également impossible d'invoquer le principe de confiance légitime dans le cas présent. Sur la base des modifications des taux de change intervenues le 23 mars 1981, la demanderesse devait tenir compte le 27 mars (lorsqu'elle a déposé sa demande) de la probabilité que ces modifications entraîneraient également des modifications dans les taux représentatifs. Dans le cas de l'Allemagne en particulier, elle devait donc tenir compte de baisses de prix qui, conformément à l'article 5 précité du règlement n° 2173/79, ne lui seraient pas applicables. Ainsi qu'on l'a signalé, il n'a pas été établi que le BALM a suscité en l'espèce chez la demanderesse une confiance légitime, permettant à celle-ci de croire qu'il serait disposé à collaborer, sans déchéance de la caution, à une conversion de l'ancienne demande en une nouvelle demande (à laquelle les nouveaux taux de conversion seraient applicables). C'est pourquoi vous ne pourrez pas vous baser là-dessus pour répondre à la deuxième question. Le recours au principe de confiance légitime, reconnu dans la jurisprudence de la Cour, ne saurait donc, lui non plus, être invoqué avec succès.

Il ne reste plus que le recours au principe de proportionnalité, régulièrement reconnu par la jurisprudence de la Cour et dont l'ordonnance de renvoi fait état. En effet, il a été fait application de ce principe dans la jurisprudence de la Cour relative à des cautions et relative à la politique des amendes en matière sidérurgique, et même, lorsque cela a été jugé nécessaire, contra legem ou, du moins, en complément des textes écrits du droit communautaire. En ce qui concerne les cautions, nous vous renvoyons à cet égard et à titre d'exemple aux arrêts rendus par la Cour dans les affaires 11/70 (IHG, Rec. 1970, p. 1125), 122/78 (Buitoni, Rec. 1979, p. 677) et, surtout, 240/78 (Atalanta, Rec. 1979, p. 2137). S'il est vrai que les

arrêts rendus dans les affaires 147/81 (Merkur, Rec. 1982, p. 1389), 272/81 (Rumi, Rec. 1982, p. 4167) et 66/82 (Fromançais, Rec. 1983, p. 395) ne reconnaissent pas dans les cas en question qu'il y ait eu une violation du principe de proportionnalité, ils prennent néanmoins pour point de départ la validité de ce principe. Les cas concrets dont il s'agissait dans ces affaires diffèrent à tel point du cas dont il s'agit en l'espèce que le fait de ne pas reconnaître la violation du principe de proportionnalité dans lesdites affaires ne fournit pas la moindre indication pour la présente espèce.

En ce qui concerne la politique des amendes dans le domaine sidérurgique, la Cour a jugé qu'il était justifié de s'écarter, sur la base du principe de proportionnalité, du barème des amendes fixe appliqué par la Commission, entre autres dans les affaires 179/82 (Lucchini, Rec. 1983, p. 3083), 188/82 (Thyssen, Rec. 1983, p. 3721), 270/82 (Estel, Rec. 1984, p. 1195), 8/83 (Bertoli, Rec. 1984, p. 1649; l'arrêt rendu dans cette affaire mentionne des motifs d'équité) et 9/83 (Eisen und Metall, Rec. 1984, p. 2071).

Dans la présente affaire, le principe de proportionnalité est susceptible d'application en particulier en ce qui concerne l'article 16 du règlement (CEE) n° 2173/79. C'est à juste titre — ainsi que le juge de renvoi l'admet également à la page 4 de son ordonnance — qu'aucun cas de force majeure n'a été admis en l'espèce. C'est la raison pour laquelle la caution a été déclarée acquise dans son intégralité sur la base de l'article 16, paragraphe 2, sous b). Le motif en était, conformément au libellé de cette disposition, que le contrat d'achat, parfait dès lors que la demande de l'entreprise Neumann avait été acceptée, n'avait pas été respecté par la demanderesse, et en particulier qu'elle avait refusé le paiement du prix d'achat. Cela ressort de la lettre du BALM du 27 novembre 1981, produite à la demande de la Cour par l'entreprise Neumann le 18 juillet 1985 et rejetant sa réclamation du 9 juillet 1981. Comme il a été observé précédemment, la date de la déclaration de déchéance n'a pas été établie.

Nous estimons qu'il est sans importance pour l'application du principe de proportionnalité dans la présente affaire de savoir si la demande a été acceptée par le BALM un ou (selon la demanderesse) quatre jours après l'écoulement du délai de cinq jours énoncé à l'article 3, paragraphe 2. A cet égard, la demanderesse aurait dû invoquer la non-validité du contrat en raison de ce dépassement du délai. Le juge de renvoi ne vous a néanmoins posé aucune question à ce sujet. En outre, nous estimons à l'instar de la Commission qu'on ne saurait déduire de la disposition précitée que le délai y énoncé a le caractère d'un délai de forclusion après écoulement duquel l'acceptation d'une demande ne serait plus possible. Comme nous l'avons encore exposé récemment dans une autre affaire (affaire 125/83, Corman, conclusions du 9 mai 1985, point 4.4, dans laquelle il s'agissait d'ailleurs également du principe de proportionnalité), la jurisprudence de la Cour pose des exigences très strictes pour reconnaître un caractère de forclusion à un délai prescrit.

En revanche, 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 substitution à la demanderesse.

C'est la raison pour laquelle, tout en axant notre réponse autant que possible sur les données du cas concret et, en outre, tout en laissant expressément ouverte l'évolution juridique future, comme l'avait fait l'avocat général Reischl dans l'affaire Balkan-Import-Export, nous proposons de répondre à la deuxième question du juge de renvoi de la manière suivante:

« Bien que le droit communautaire, du moins dans l'état actuel de son développement, ne connaisse pas de principe général de droit dit d'iniquité objective, au sens de la question posée, il connaît en revanche un principe de proportionnalité qui s'oppose à ce que la caution soit déclarée acquise dans sa totalité pour cause de dénonciation ou d'inexécution d'un contrat d'achat conclu sur la base de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2173/79, malgré le fait que le contrat d'achat non respecté ait été remplacé, peu de temps après et avec la collaboration de l'organisme d'intervention, par un ou plusieurs autres contrats d'achat. En pareil cas, le montant déclaré acquis sera déterminé en proportion du préjudice effectivement subi par l'organisme d'intervention, mais, à cette occasion, il pourra également être tenu compte, de façon équitable, de frais de stockage, d'une éventuelle perte en intérêts et d'une participation aux frais généraux administratifs résultant de la conversion du contrat non respecté en un ou plusieurs autres contrats. »

VI. Conclusion

En résumé, nous vous proposons de répondre aux deux questions du juge de renvoi de la manière suivante:

1) Le règlement (CEE) n° 850/81 du Conseil, du 1er avril 1981 (JO 1981, L 90, p. 1), à la lumière de son cinquième considérant également, doit être interprété en ce sens qu'en modifiant par ce règlement les taux de change, le Conseil n'a pas entendu éviter une rigueur telle que celle subie par les acheteurs de marchandises d'intervention acquises conformément au règlement (CEE) n° 713/81 de la Commission du 19 mars 1981 (JO 1981, L 74, p. 27) du fait qu'ils ont remis leur demande d'achat avant le 6 avril 1981 et qu'ils doivent, pour cette raison, payer un prix plus élevé que leurs concurrents ayant remis leur offre le 6 avril 1981 ou ultérieurement.

2) Bien que le droit communautaire, du moins dans l'état actuel de son développement, ne connaisse pas de principe général de droit dit d'iniquité objective, au sens de la question posée, il connaît en revanche un principe de proportionnalité qui s'oppose à ce que la caution soit déclarée acquise dans sa totalité pour cause de dénonciation ou d'inexécution d'un contrat d'achat conclu sur la base de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2173/79, malgré le fait que le contrat d'achat non respecté ait été remplacé, peu de temps après et avec la collaboration de l'organisme d'intervention, par un ou plusieurs autres contrats d'achat. En pareil cas, le montant déclaré acquis sera déterminé en proportion du préjudice effectivement subi par l'organisme d'intervention, mais, à cette occasion, il pourra également être tenu compte, de façon équitable, de frais de stockage, d'une éventuelle perte en intérêts et d'une participation aux frais généraux administratifs résultant de la conversion du contrat non respecté en un ou plusieurs autres contrats.