ARRÊT DE LA COUR
DU 30 NOVEMBRE 1972 [1]

Wasaknäcke Knäckebrotfabrik GmbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (demande de décision préjudicielle formée par Bundesverwaltungsgericht)

Affaire 32-72

Sommaire

1. *Agriculture — Organisation commune des marchés — Blé tendre et seigle panifiable — Indemnité compensatrice au sens de l'article 9 du règlement n° 120/67 — Conditions d'octroi — Délai de forclusion pour présenter la demande*
   (Règlement de la Commission n° 602/68, art. 3)

2. *Droit communautaire — Règles communes précises et essentielles — Mesures complémentaires nationales autorisées — Dérogation aux règles communes — Inadmissibilité*

1. Le délai, fixé par l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE de la Commission, pour présenter les demandes de l'indemnité compensatrice visée par l'article 9 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, est un délai de forclusion.

2. La faculté accordée aux États membres par la réglementation communautaire de prendre des mesures complémentaires ne les autorise pas à adopter des mesures dérogeant à une règle commune précise, essentielle pour le fonctionnement d'un mécanisme d'organisation du marché.

Dans l'affaire 32-72

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

WASAKNÄCKE KNÄCKEBROTFABRIK GMBH, actuellement WASA GMBH, à Celle,

et

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, à Francfort-sur-le-Main,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3, deuxième tiret, phrase 1, du règlement n° 602/68/CEE de la Commission du 16 mai 1968 (JO n° L 114, p. 13), relatif aux conditions d'octroi des indemnités compensatrices pour le blé tendre et le seigle de qualité panifiable, en stock à la fin de la campagne 1967/1968,

LA COUR,

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

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

L'article 9 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 (JO n° 117) prévoit la possibilité d'accorder une indemnité compensatrice notamment pour le blé tendre et le seigle récoltés dans la Communauté, qui se trouvent en stock à la fin de la campagne de commercialisation. A cet effet, l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE de la Commission du 16 mai 1968 (JO L 114) contient la réglementation suivante :

« Pour bénéficier de l'indemnité compensatrice qui est accordée par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel se trouvent les stocks, le demandeur doit avoir :

— déclaré, par lettre recommandée, message télex ou télégramme envoyé au plus tard le 7 juin 1968, à ladite autorité compétente son intention de demander éventuellement le bénéfice de l'indemnité compensatrice ainsi que les quantités de chacune des céréales visées à l'article 1er, lui appartenant, le cas échéant, au 31 mai 1968, avec indication du stokkeur et du magasin où ces stocks peuvent être contrôlés ;

— introduit, par lettre recommandée, message télex ou télégramme envoyé au plus tard le 5 août 1968, une demande d'indemnisation à la même autorité compétente, en indiquant les stocks des céréales précités lui appartenant au 31 juillet 1968. Cette demande doit, au minimum, contenir les données et les déclarations visées à l'annexe. »

Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, dudit règlement, les services compétents des États membres étaient chargés d'effectuer les contrôles nécessaires des stocks. Cet article prévoyait en outre, à son paragraphe 2, que « l'autorité compétente des États membres arrête toutes les mesures complémentaires nécessaires pour tenir compte des conditions particulières sur son territoire et notamment les délais pendant lesquels les stocks et leurs mouvements sont soumis à contrôle ».

Le ministre allemand de l'agriculture et des forêts a publié, le 22 mai 1968 et le 19 juillet 1968, des avis officiels signalant les modalités de ce régime et annonçant le décret réglementaire d'application. Ce dernier, arrêté le 3 août 1968 et publié le 6 août 1968 (BAnz 68, n° 144), prévoyait que la demande, à introduire à l'aide d'un formulaire, pouvait être valablement déposée jusqu'au 12 août 1968 en ce qui concerne les demandes qui avaient été présentées en temps utile par télex ou télégramme.

Par lettre du 6 juin 1968, la requérante au principal, qui exploite une minoterie, avait informé le « Niedersächsische Landesverwaltungsamt » de son intention de demander éventuellement le bénéfice de l'indemnité compensatrice. Par lettre du 31 juillet 1968, elle a communiqué audit organisme le rapport mensuel sur l'état des stocks des moulins à blé. Le 7 août 1968, elle a envoyé ses demandes d'indemnité compensatrice, demandes qui sont parvenues à l'administration compétente le 9 août 1968.

Par décision du 15 novembre 1968, la défenderesse au principal a rejeté ces demandes, au motif qu'elles n'avaient pas été introduites dans le délai prescrit à l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE.

Le Verwaltungsgericht a fait droit au recours qu'avait formé la requérante en vue d'obtenir l'annulation de cette décision de refus et le bénéfice de l'indemnité compensatrice. Par arrêt du 1er mars 1971, la juridiction d'appel a annulé ce jugement et rejeté le recours, motif pris notamment de ce qu'en introduisant sa demande, l'entreprise intéressée n'aurait pas respecté le délai prescrit par ledit règlement CEE, le rapport mensuel qu'elle avait envoyé le 31 juillet 1968 ne pouvant être interprété comme une demande d'octroi de l'indemnité.

Saisi d'un pourvoi en « Revision » par la société intéressée, le Bundesverwaltungsgericht a décidé, le 21 avril 1972, de suspendre la procédure et de renvoyer l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes afin qu'elle se prononce sur les questions suivantes :

« Le délai visé à l'article 3, deuxième tiret, phrase 1, du règlement de la Commission n° 602/68/CEE du 16 mai 1968 (JO n° L 114, p. 13) selon lequel le demandeur doit introduire la demande au plus tard le 5 août 1968 est-il un délai de forclusion dont la non-observation a toujours pour conséquence la perte du droit à l'indemnité compensatrice ?

Ou bien

Peut-on tenir compte d'une demande envoyée trois jours après l'expiration du délai et reçue le lendemain, lorsqu'en dépit de sa présentation tardive, les circonstances particulières de l'espèce permettent d'affirmer que cette demande d'indemnité compensatrice est justifiée et lorsque son examen ne suscite aucune difficulté pour l'administration ? La prise en considération d'une demande tardive est-elle liée à la question de savoir si le retard a ou non un caractère fautif ? »

L'ordonnance saisissant la Cour est parvenue au greffe le 13 juin 1972.

Dans les motifs de sa décision, la juridiction allemande observe que le délai dont il s'agit est calculé de façon très juste, si on tient compte du fait que l'état des stocks existant au 31 juillet 1968 a dû être communiqué avant le 5 août, c'est-à-dire dans les limites d'un délai comprenant une fin de semaine.

Pour le cas où la Cour de justice estimerait que ce délai constitue non pas une simple mesure d'ordre, mais un véritable délai de forclusion, il y aurait encore lieu de rechercher dans quelles hypothèses il

serait possible d'en autoriser le dépassement. A cet égard, le juge allemand affirme ce qui suit :

« Il est incontestable que la prétention de la société requérante est justifiée au fond et que la demande établie sur le formulaire prescrit a été reçue 4 jours après l'expiration du délai, encore que la défenderesse ait accordé, pour faire parvenir le formulaire, un délai allant jusqu'au 12 août 1968, délai que la requérante a respecté. On peut dès lors en déduire que la défenderesse n'avait pas encore examiné les autres demandes au moment où la demande de la requérante lui est parvenue. »

En application de l'article 20 du protocole sur le statut CEE de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par la société Wasaknäcke Knäckebrotfabrik, représentée par Mes L. Luther, E. Jahn, W. Hofer et W. Happ, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. P. Kalbe.

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

La société Wasaknäcke Knäckebrotfabrik et la Commission ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 19 octobre 1972.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 novembre 1972.

II — Observations présentées en application de l'article 20 du statut de la Cour de justice

Attendu que les observations présentées en application de l'article 20 du statut de la Cour peuvent être résumées comme suit :

1. *Observations de la société Wasaknäcke Knäckebrotfabrik*

La *société Wasaknäcke Knäckebrotfabrik,* requérante devant la juridiction allemande, est d'avis que le délai visé à l'article 3, deuxième tiret, phrase 1, du règlement de la Commission n° 602/68/CEE ne doit pas être considéré comme un délai de forclusion au sens technique du terme, et cela pour les raisons suivantes :

— il est trop court, notamment si on tient compte du fait qu'en l'espèce il ne comportait que deux ou, dans la meilleure des hypothèses, trois jours ouvrables ; s'il en était autrement, ce délai serait contraire à la bonne foi et devrait être considéré comme dénué de validité ;

— la réglementation communautaire ne prévoit pas expressément que la non-observation du délai en question comporte, en toute hypothèse et sans exception possible, une perte du droit. Une telle prévision expresse serait nécessaire, compte tenu de la durée exceptionnellement courte du délai.

La requérante au principal fait en outre observer que l'administration allemande ne lui avait fait parvenir les formulaires prévus pour la demande en question que le 7 août 1968, soit deux jours après l'expiration du délai.

A titre subsidiaire, pour le cas où la Cour estimerait qu'il s'agit d'un délai de forclusion, la requérante au principal se réfère à la jurisprudence du Bundessozialgericht, selon laquelle la prolongation d'un délai de forclusion prévu par la loi serait admissible lorsque les autres conditions imposées pour l'ouverture du droit sont réunies et lorsque, par un léger retard, l'intéressé ne porte nullement atteinte à l'objectif en vue duquel a été établi le délai. Étant donné, relève-t-elle, que, le 12 août 1968, la défenderesse au principal n'avait pas commencé à examiner les demandes visées à l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE et qu'à fortiori elle n'avait pas statué à leur sujet, l'exercice de sa mission relativement aux demandes d'octroi des indemnités compensatrices ne pouvait être compromis par l'introduction de la

demande le 7 août 1968. L'objectif visé par la réglementation communautaire en cause, lequel est d'éviter l'octroi d'indemnités compensatrices pour les céréales de la nouvelle récolte, ne serait en aucun cas compromis par un dépassement minime du délai prévu.

Cette interprétation serait conforme à la position que l'autorité nationale compétente a adoptée lors de la campagne suivante, celle de 1968/1969, puisqu'en présence d'une situation parfaitement analogue, elle a pratiquement prolongé de manière générale le délai en question jusqu'au 12 août 1969, ce qui prouve que, sur la base de l'expérience, on avait jugé que le but du règlement CEE ne pouvait être pleinement atteint que par une prorogation adéquate des délais.

En l'espèce, le dépassement du délai ne revêtirait aucun caractère fautif. En effet, après que, dans son avis officiel du 22 mai 1968, le ministre fédéral allemand eut fait savoir que, dans certains cas, il prolongeait jusqu'au 12 juin 1968 le délai pour la déclaration d'intention prévue à l'article 3, premier tiret, du règlement n° 602/68/CEE (délai dont cet article fixait l'expiration au 7 juin 1968) et qu'il eut annoncé son intention de réglementer par un décret le reste de la procédure, la requérante pouvait s'attendre que le décret réglementaire annoncé serait publié à temps pour le 5 août 1968 ou qu'à tout le moins, le délai qui la concernait serait prolongé de façon adéquate. Or, la requérante ayant déposé sa demande le 7 août 1968, c'est-à-dire le lendemain de la publication du décret, il serait injustifié de lui imputer un dépassement de délai, et cela à plus forte raison que, dès le 6 juin 1968, elle avait fait connaître aux autorités administratives compétentes son intention de demander des indemnités compensatrices pour les quantités qu'elle avait mentionnées dans sa déclaration.

La requérante au principal soutient, enfin, que, par sa déclaration d'intention du 6 juin 1968, elle avait déjà acquis un droit futur à l'octroi d'une indemnité compensatrice pour les céréales qui se trouvaient le 31 juillet 1968 en stock dans ses entrepôts. Ce droit ne saurait lui être dénié, parce que les autorités administratives allemandes n'auraient pas promulgué en temps utile le décret qu'elles avaient expressément annoncé.

2. Observations de la Commission

La *Commission* fait tout d'abord observer que l'indemnité compensatrice en cause a pour but de supprimer ou, du moins, de freiner l'incitation à vendre à l'organisme d'intervention les stocks subsistant à la fin d'une campagne, alors qu'ils pourraient encore être écoulés sur le marché. Cette incitation pourrait résulter de ce que les prix d'intervention ne sont pas majorés pour les mois de juin et de juillet, en raison du fait qu'à cette époque on trouve déjà sur le marché des céréales qui, provenant de la nouvelle récolte, n'ont donc pas supporté des frais d'entrepôt.

Pour éviter au maximum les risques d'abus, qui augmentent au fur et à mesure que l'on s'éloigne du jour fixé pour établir le niveau des stocks, il fallait procéder le plus rapidement possible après le 31 juillet à la vérification des stocks existant à cette date. Cela expliquerait pourquoi il fallait obliger les intéressés à introduire leur demande dans un délai très bref. Un simple délai de principe n'aurait guère suffi à obtenir des entreprises qu'elles agissent avec la diligence voulue.

Il ressortirait de la formule utilisée à l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE que la naissance d'un droit à indemnité dépend de l'introduction de la demande dans le délai fixé. Il s'agirait donc d'un délai de forclusion, à l'égard duquel aucune disposition dérogatoire n'a été prévue. Compte tenu de l'exigence de l'unité du droit communautaire, également au stade de son application, le pouvoir des autorités nationales de décider unilatéralement et discrétionnairement des dérogations à la réglementation communautaire n'est possible que là où le droit communautaire les autorise clai-

rement. Or, rien de tel n'existerait dans la réglementation envisagée. L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 602/68, qui autorise les États membres à arrêter toutes les mesures complémentaires nécessaires pour tenir compte des conditions particulières existant sur leur territoire, se rapporterait exclusivement au paragraphe 1 de cet article, paragraphe qui impose aux autorités compétentes de procéder aux contrôles nécessaires.

Vainement aussi soutiendrait-on qu'une interprétation différente serait imposée par des principes constitutionnels supérieurs. En effet, le respect du délai en question n'imposerait nullement aux entreprises une charge insupportable. Les intéressés connaissaient longtemps à l'avance la possibilité et les conditions d'octroi d'une indemnité compensatrice et ils disposaient donc de plusieurs mois pour préparer leur demande de façon à n'avoir plus à communiquer au jour fixé que la quantité de céréales entrant en ligne de compte. L'octroi d'avantages financiers à l'aide de ressources fiscales n'étant subordonné qu'à cet effort minime des intéressés et ne dépendant d'aucune contre-prestation de la part de ceux-ci, aucune considération tirée des droits fondamentaux n'imposerait de dégager de l'article 3 des exceptions dans les cas où le délai de dépôt de la demande avait été dépassé sans qu'il y ait eu faute à cet égard. La situation juridique de la requérante au principal ne se trouverait pas modifiée par le fait que les formulaires de l'organisme compétent allemand n'ont été mis qu'avec retard à sa disposition, car la validité des demandes ne dépendait pas expressément de ces formulaires.

Motifs

1 Attendu que, par décision du 21 avril 1972, parvenue à la Cour le 13 juin 1972, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la CEE, des questions tendant à l'interprétation de l'article 3 du règlement de la Commission n° 602/68/CEE du 16 mai 1968 (JO n° L 114, p. 13), relatif aux conditions d'octroi des indemnités compensatrices pour le blé tendre et le seigle de qualité panifiable, en stock à la fin de la campagne 1967/1968 ;

que cette disposition prévoyait notamment que, pour bénéficier de l'indemnité compensatrice visée par l'article 9 du règlement du Conseil n° 120/67/CEE du 13 juin 1967 (JO n° 117), l'ntéressé devait avoir introduit une demande d'indemnisation par lettre recommandée, télex ou télégramme envoyé à l'autorité compétente au plus tard le 5 août 1968 ;

qu'il est demandé s'il s'agit d'un délai de forclusion dont la non-observation aurait toujours pour conséquence la perte du droit à l'indemnité compensatrice ;

2 attendu que le texte de l'article 3, en faisant de l'introduction de la demande dans un délai préfixé une condition de l'allocation de l'indemnité, contribue à conférer à ce délai un caractère strict ;

que ce caractère est confirmé par la fonction de ce délai dans le cadre du mécanisme d'intervention institué par le règlement du Conseil nº 120/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ;

qu'afin d'assurer, tout au long de la campagne de commercialisation, le maintien de la garantie des prix en faveur des producteurs, l'article 6 de ce règlement dispose que le prix d'intervention fera l'objet de majorations mensuelles échelonnées sur toute ou partie de cette campagne ;

qu'en vue d'éviter une présentation massive de céréales au moment où prennent fin les majorations mensuelles des prix à l'intervention, alors qu'une grande partie des céréales en stock pourrait être directement écoulée sur le marché avant la nouvelle campagne de commercialisation, l'article 9 du règlement nº 120/67 prévoit la possibilité d'accorder une indemnité compensatrice pour les céréales récoltées dans la Communauté qui se trouvent en stock ;

3 que, cependant, compte tenu de ce que pour certaines céréales la nouvelle récolte commence dès avant le 31 juillet, terme de la campagne de commercialisation, il fallait prendre les mesures nécessaires pour éviter que les produits de la nouvelle récolte en stock à cette date puissent bénéficier abusivement de l'indemnité de l'article 9 ;

que c'est dans ce but que le règlement de la Commission nº 602/68, à son article 3 prévoit que pour bénéficier de l'indemnité en question le demandeur doit effectuer une déclaration des stocks au 31 mai 1968, à envoyer à l'autorité compétente au plus tard le 7 juin, ainsi qu'une demande d'indemnité précisant le reliquat de ces stocks au 31 juillet, à envoyer au plus tard le 5 août suivant à la même autorité ;

que, d'autre part, le délai prévu pour la demande d'indemnité n'est pas, du fait de sa brièveté, de nature à empêcher le fonctionnement du mécanisme dont il constitue un élément essentiel ;

que la nécessité d'assurer l'égalité dans les conditions d'octroi de l'indemnité compensatrice impose l'application de délais uniformes ;

4 que, pour ces raisons, la réglementation envisagée ne prévoit aucune possibilité de proroger les délais établis par l'article 3 du règlement nº 602/68 ;

que la faculté que l'article 5 de ce règlement reconnaît aux autorités de chaque État membre d'arrêter « toutes les mesures complémentaires nécessaires pour tenir compte des conditions particulières sur son territoire » ne saurait comprendre l'adoption de mesures dérogeant à une règle commune précise, telle que la durée du délai visé, ayant une importance essentielle pour le fonctionnement du mécanisme d'intervention ;

que, dès lors, ni la preuve que la demande serait matériellement justifiée, ni la circonstance que le retard n'aurait pas un caractère fautif, ne suffiraient à justifier l'admission de demandes d'indemnité présentées après l'échéance du délai prévu à cet effet par l'article 3 du règlement nº 602/68 ;

Sur les dépens

5 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement et que, 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,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la requérante au principal et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 177 ;
vu le règlement nº 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 et le règlement nº 602/68/CEE de la Commission du 16 mai 1968 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, conformément à la décision rendue par cette juridiction le 21 avril 1972, dit pour droit :

1) **Le délai, fixé par l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE de la Commission, pour présenter les demandes de l'indemnité visée par l'article 9 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, est un délai de forclusion ;**

2) **Ni la preuve que la demande serait matériellement justifiée, ni la circonstance que le retard n'aurait pas un caractère fautif, ne suffiraient à justifier l'admission de demandes d'indemnité présentées après l'échéance du délai prévu par l'article 3 du règlement n° 602/68/CEE de la Commission.**

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 novembre 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

P. Pescatore

(président de chambre)

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 8 NOVEMBRE 1972

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

I — Introduction

1. Le régime de l'indemnité compensatrice en matière de céréales stockées en fin de campagne

L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, régie par le règlement n° 120/67 du Conseil, comporte, notamment, des mécanismes d'intervention dont le but est de stabiliser le marché et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole par des mesures de soutien des prix.

Entre autres dispositions, ce règlement prévoit, dans son article 9, qu'une indemnité compensatrice peut être accordée pour certaines céréales en stock à la fin de chaque campagne de commercialisation.

Pour la campagne 1967/1968, les conditions d'octroi de cette indemnité ont été fixées par le règlement n° 541/68 du Conseil et par le règlement d'application