

- justice assure le respect. La sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté. (Arrêt du 12 novembre 1969, affaire 29-69, Recueil, XV-1969, p. 425.)
3. L'exigence, par les règlements agricoles de la Communauté, de certificats d'importation et d'exportation comportant, pour les bénéficiaires, l'engagement d'exécuter les opérations projetées sous la garantie d'un cautionnement constitue un moyen à la fois nécessaire et approprié au sens des articles 40, paragraphes 3 et 43 du traité CEE en vue de permettre aux autorités compétentes de déterminer de la manière la plus efficace leurs interventions sur le marché des céréales. Le régime de ces certificats ne porte atteinte à aucun droit fondamental.
  4. La notion de force majeure retenue par les règlements agricoles n'est pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais doit être entendue dans le sens de circonstances anormales, étrangères à l'importateur ou à l'exportateur, et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées. (Arrêt du 11 juillet 1968, affaire 4-68, Recueil, XIV-1968, p. 563.)
  5. En limitant aux cas de force majeure l'annulation de l'engagement d'exporter et la libération de la caution, le législateur communautaire a pris une disposition qui, sans imposer une charge indue aux importateurs ou aux exportateurs, est appropriée en vue d'assurer le fonctionnement normal de l'organisation du marché commun des céréales, dans l'intérêt général tel que défini par l'article 39 du traité.

Dans l'affaire 11-70

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction

entre

INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, ayant son siège à Francfort-sur-le-Main,

et

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

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 12, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et de l'article 9 du règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales,

les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz,

LA COUR,

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

avocat général : M. A. Dutheillet de Lamothe

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

### Points de fait et de droit

#### I — Faits et procédure

Attendu que la société « Internationale Handelsgesellschaft mbH », entreprise d'import-export établie à Francfort-sur-le-Main, a obtenu, le 7 août 1967, un certificat d'exportation, portant sur 20 000 tonnes de semoules de maïs, dont la durée de validité était limitée au 31 décembre 1967;

que la délivrance du certificat avait été subordonnée, conformément à l'article 12, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269), à la constitution d'une caution, s'élevant à 0,50 unité de compte par tonne, garantissant l'engagement d'exporter pendant la durée de validité du certificat;

que, l'opération d'exportation n'ayant été réalisée qu'en partie (11 486,764 tonnes) pendant la durée de validité dudit certificat, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel a, conformément au règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967, relatif

aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz (JO 1967, n° 204, p. 16), déclaré la caution acquise pour un montant de 17 026,47 DM;

que, l'Einfuhr- und Vorratsstelle n'ayant pas statué sur l'opposition de la Internationale Handelsgesellschaft mbH, celle-ci s'est pourvue, le 18 novembre 1969, devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main; attendu que, par ordonnance du 18 mars 1970, enregistrée au greffe de la Cour le 26 mars, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a demandé à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

1) L'obligation d'exporter fondée sur l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, la constitution d'une caution dont est assortie cette obligation et la perte de la caution au cas où l'exportation n'a pas lieu pendant le délai de

validité du certificat d'exportation sont-elles légales?

- 2) Au cas où la Cour affirmerait la validité juridique de ladite disposition, l'article 9 du règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967, pris en application du règlement n° 120-67, est-il légal, du fait qu'il n'exclut la perte de la caution que dans le cas de force majeure?;

que, dans son ordonnance, le *Verwaltungsgericht* fait notamment valoir les considérations suivantes :

Le tribunal ayant, en vertu d'une jurisprudence constante, refusé d'admettre la légalité des dispositions citées, il lui apparaît indispensable de mettre un terme à l'insécurité juridique ainsi créée.

Les règlements communautaires, bien qu'ils ne constituent pas des lois nationales allemandes, mais des normes juridiques propres à la Communauté, doivent respecter les droits fondamentaux élémentaires, garantis par la Constitution allemande et les principes de structure essentiels du droit national. En cas de contrariété à ces principes, la primauté du droit supranational se heurte aux principes de la Loi fondamentale allemande.

Le régime de cautionnement prévu par le règlement n° 120/67 est contraire aux principes de liberté d'action et de disposition, de liberté économique et de proportionnalité résultant, notamment, des articles 2, alinéa 1, et 14 de la loi fondamentale allemande. Plus particulièrement, les atteintes portées par le régime de cautionnement aux intérêts du commerce apparaissent disproportionnées par rapport au but poursuivi par le règlement, qui consiste à assurer aux autorités compétentes une vue d'ensemble aussi précise que possible sur l'évolution du marché. Le même résultat pourrait, en effet, être obtenu par des moyens d'une portée moins radicale.

Même dans le cas où la Cour affirmerait la validité du régime de cautionnement, le tribunal éprouve encore des doutes

sur la validité de l'article 9 du règlement n° 473/67, du fait que la perte de la caution n'est exclue que dans le cas de force majeure et non dans d'autres cas où l'exportation n'a pas été réalisée, sans que pour autant une faute puisse être imputée aux intéressés.

Attendu que, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 15 juin 1970 par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, la défenderesse au principal et la Commission des Communautés européennes, le 17 juin par la requérante au principal et le 18 juin par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne;

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

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

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

que, pour la procédure devant la Cour, la requérante au principal a été représentée par M<sup>e</sup> Fritz Modest, avocat à Hambourg, la défenderesse au principal par M<sup>e</sup> Albrecht Stockburger, avocat à Francfort-sur-le-Main, le gouvernement du royaume des Pays-Bas par M. W. Rip-hagen, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne par M. Rudolf Morawitz, Ministerialrat au ministère des affaires économiques, et la Commission des Communautés européennes par son conseiller juridique, M. Claus-Dieter Ehlermann;

## II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que les observations écrites et orales soumises à la Cour peuvent être résumées comme suit :

La « *Internationale Handelsgesellschaft mbH* », partie requérante au principal,

après avoir indiqué les raisons de fait pour lesquelles elle n'a pas entièrement utilisé, pendant sa durée de validité, le certificat d'exportation qui lui avait été accordé, conteste la validité du régime de cautionnement, tel qu'il est prévu par l'article 12, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 120/67 et l'article 9 du règlement n° 473/67, en indiquant les motifs suivants :

a) La perte de la caution, qui est la conséquence de la non-exécution de l'obligation d'importer ou d'exporter, constituerait en réalité une amende ou une peine; or, les dispositions du traité relatives à l'organisation des marchés agricoles ne contiendraient aucune disposition habilitant le Conseil ou la Commission à instituer des sanctions de caractère pénal.

b) Le régime de cautionnement, tel qu'il est institué par les dispositions critiquées, serait contraire au principe de la proportionnalité, qui ferait partie des principes généraux du droit dont la reconnaissance s'imposerait dans le cadre de toute structure fondée sur le respect du droit. Ces principes étant reconnus par tous les États membres, le principe de la proportionnalité ferait partie intégrante du traité CEE.

La partie requérante au principal expose plus particulièrement, à ce sujet, que les règlements agricoles de la Communauté, notamment le règlement n° 120/67, se limiteraient en principe à l'orientation du marché au moyen des prix. La réglementation des prix aurait un effet automatique d'écluse sur les mouvements quantitatifs du marché communautaire et éviteraient toute perturbation à celui-ci. Par voie de conséquence, le point capital de l'appréciation du marché et de son évolution résiderait dans l'observation et le contrôle, d'une part, des prix du marché intérieur, d'autre part, de la situation du marché international. En revanche, un contrôle quantitatif, tel qu'il résulte du mécanisme des certificats d'importation et d'exportation, dont l'exécution doit être garantie au moyen d'un caution-

nement, n'aurait qu'une importance secondaire.

Il apparaîtrait dès lors que le système de cautionnement est inopérant à l'égard de l'objectif poursuivi par le règlement et donc contraire au système de celui-ci.

Il serait, de plus, inefficace, étant donné qu'il ne saurait ni garantir l'exécution effective de l'obligation d'importer ou d'exporter, ni assurer aux autorités compétentes, dans les délais appropriés, une image sûre de l'état du marché, moins encore de son évolution future.

Ceci serait d'autant plus vrai que les services de la Commission ne seraient techniquement pas à même d'exploiter les renseignements fournis par le système critiqué.

Enfin, le montant de la caution, tout particulièrement en cas de préfixation des prélèvements ou restitutions, serait excessif en comparaison des marges bénéficiaires du commerce.

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

c) La validité de l'article 9 du règlement n° 473/67, qui permet de relever les importateurs et exportateurs de leur obligation et de la perte de la caution en cas de force majeure, est mise en doute par la partie requérante au principal pour plusieurs motifs :

— le système de l'article 9 violerait le principe de la proportionnalité en ce qu'il refuse de prendre en considération, au-delà des cas de force majeure, des situations dans lesquelles l'autorisation d'importer ou

d'exporter n'a pas été utilisée pour des considérations commerciales défendables;

- la disposition litigieuse ne tiendrait pas compte des particularités du trafic de perfectionnement actif, régime sous lequel se trouvaient placées les marchandises ayant donné lieu au litige au principal;
- l'ensemble du règlement n° 473/67, y compris son article 9, aurait été arrêté, en vertu de l'article 26 du règlement n° 120/67, selon la procédure « du comité de gestion »; or, l'application de cette procédure serait incompatible avec la structure institutionnelle prévue par le traité CEE.

*L'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, partie défenderesse au principal, fait tout d'abord observer que la Cour de justice des Communautés ne saurait apprécier la validité des actes des institutions communautaires au regard des règles du droit national, fût-ce du droit constitutionnel, ni des droits fondamentaux qui y sont consacrés. Cependant, le droit fondamental au libre épanouissement et au libre choix des décisions commerciales, proclamé par la Loi fondamentale de la République fédérale, constituerait un élément de ce fonds commun de valeurs fondamentales qui font partie du droit communautaire; quant au principe de la proportionnalité, il serait reconnu par plusieurs dispositions du traité CEE, notamment l'article 40, et la Cour de justice y aurait déjà eu recours pour apprécier diverses mesures des institutions communautaires.

Mais, en droit communautaire comme en droit national, il n'y aurait violation du principe de la proportionnalité que si aucune considération objectivement défendable ne peut justifier le recours à un moyen déterminé en vue d'atteindre un objectif donné. En l'espèce, il s'agirait donc uniquement de vérifier si l'appréciation économique sur laquelle le législateur de la CEE a fondé les réglementations litigieuses, n'est pas entachée d'erreurs manifestes.

a) Quant à la première question soumise à la Cour, la défenderesse au principal est d'avis que le sens et le but du régime de certificats et de cautionnement seraient de permettre aux organismes chargés de l'organisation du marché d'avoir une vue d'ensemble permanente et sûre des importations et exportations futures et de les mettre ainsi en mesure de contrôler l'activité du marché. Un tel contrôle permanent serait indispensable, non pour établir des statistiques, mais pour permettre de doser correctement l'exercice des pouvoirs d'orientation du marché, d'intervenir sans délai en cas de crise et d'instituer éventuellement des mesures conservatoires. Les renseignements disponibles devraient fournir, en permanence, une vue d'ensemble *prospective* du marché.

Cependant, on ne pourrait se fier à la valeur indicative des certificats que s'il en est effectivement fait usage, si, en d'autres termes, il existe une obligation d'importer ou d'exporter, sanctionnée par une contrainte, laquelle consiste précisément dans la perte de la caution. Seul ce système serait également de nature à empêcher, avec une certitude suffisante, les spéculations qui, pratiquées dans le cadre des certificats d'importation et d'exportation ainsi que des prélèvements et restitutions, affecteraient de façon décisive la valeur indicative des certificats non utilisés. En l'absence d'un tel système, on aboutirait, selon toute vraisemblance, à un nombre illimité de renoncements aux certificats d'importation et d'exportation et il ne serait plus possible de surveiller efficacement le marché.

Le régime de cautionnement serait parfaitement à même de remplir le rôle qui lui est dévolu : la contrainte que constitue le risque de perdre la caution en cas de non-utilisation du certificat garantirait suffisamment la réalisation de l'opération projetée et les autorités compétentes seraient informées en temps utile de l'utilisation ou de la non-utilisation du certificat.

Il serait impossible de substituer au régime de cautionnement d'autres

moyens imposant des charges moins lourdes aux intéressés. Ni le système par lequel les exportateurs signaleraient les exportations réellement effectuées, ni celui consistant dans l'obligation de signaler la non-exportation ne seraient de nature à fournir à la Commission et à l'administration nationale compétente la vue d'ensemble qu'il est nécessaire d'avoir sur le marché et à empêcher les spéculations; l'un et l'autre procédé auraient pour conséquence, compte tenu de la longue période de validité des certificats, qu'il ne serait possible, à aucun moment, de déterminer, ne fût-ce qu'approximativement, les quantités qu'on peut s'attendre à voir effectivement importer ou exporter. Par ailleurs, la durée de validité des certificats ne saurait être réduite, ayant été fixée en fonction des délais usuels dans le commerce mondial.

Le montant de la caution n'imposerait pas à l'exportateur une charge abusive; il serait notamment très inférieur à la marge bénéficiaire normale pour ce genre d'opération. Dans le cas des certificats d'exportation avec restitution fixée à l'avance, il aurait évidemment fallu fixer le montant de la caution à un niveau plus élevé, la caution devant prévenir le risque de spéculations plus importantes sur le taux de restitution fixé, lesquelles pourraient aboutir à la non-utilisation du certificat.

b) Quant à la deuxième question, la défenderesse au principal conteste que le principe de la proportionnalité soit violé par le fait que l'article 9 du règlement n° 473/67 n'exclut l'obligation d'utiliser le certificat dans les délais qu'à la suite de circonstances à considérer comme cas de force majeure.

Les cas de force majeure prévus par cette disposition ne feraient pas l'objet d'une énumération exhaustive, les organismes compétents étant habilités à y comprendre des circonstances autres que celles qui y sont expressément visées. La liste des circonstances supplémentaires à considérer comme cas de force majeure, telle qu'elle a été dressée et notifiée par

la république fédérale d'Allemagne, serait si complète qu'elle tiendrait compte de tous les cas importants susceptibles de justifier la non-application de la perte de la caution. La Cour de justice elle-même, dans son arrêt du 11 juillet 1968 dans l'affaire 4/68, aurait, en définissant, en fonction de critères généraux le sens de l'expression « force majeure » et en abandonnant l'application de cette notion à l'administration et aux tribunaux, remarquablement tenu compte des intérêts des importateurs et des exportateurs.

c) En conclusion, la défenderesse au principal est d'avis que, si l'on considère sous son vrai jour la portée du régime des certificats, on ne saurait sérieusement soutenir que les dispositions soumises à la Cour violent le principe de la proportionnalité ou celui de la liberté du commerce.

*Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* est d'avis que, pour répondre aux questions posées, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'on peut déduire du traité CEE une réserve non écrite en faveur des constitutions des États membres et, plus particulièrement, des droits fondamentaux reconnus par celles-ci, ou si les traités communautaires prévoient des droits subjectifs, analogues ou équivalents aux droits fondamentaux généralement reconnus dans les États membres ou stipulés par la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour de justice aurait, en effet, admis à différentes reprises que le principe de la proportionnalité vaut également dans le cadre de la Communauté. Or, ce principe ne serait pas mis en cause par les dispositions litigieuses.

Le fonctionnement de l'ensemble des mécanismes institué par le règlement n° 120/67 ne serait assuré que par une vue d'ensemble prospective du marché. La délivrance de certificats, à elle seule, ne saurait la garantir. On ne pourrait obtenir des informations certaines sur les importations et exportations futures que si les opérations sur lesquelles

portent les certificats, sont réellement effectuées. Tel serait l'objet de la constitution et de la perte éventuelle de la caution; celles-ci éviteraient également les spéculations.

*Le gouvernement du royaume des Pays-Bas* estime que l'obligation de réaliser, dans un certain délai, les opérations d'importation ou d'exportation sur lesquelles portent les certificats, la constitution, à cet effet, d'une caution et la perte de celle-ci lorsque l'engagement n'a pas été tenu sont conformes au but visé par le règlement n° 120/67 et ne sauraient être considérées comme illégales.

Le but de ces mesures serait de permettre la réalisation d'une politique commune des marchés dans le secteur des céréales; celle-ci supposerait une vue exacte de la situation du marché dans ce secteur et une étude prospective valable de son évolution. Ces conditions ne seraient pas remplies si certaines données relatives aux importations et aux exportations escomptées restaient aléatoires.

L'obligation d'exporter et la constitution d'une caution auraient d'autres fonctions que purement statistiques; elles feraient partie intégrante du régime instauré par les organisations communes des marchés agricoles. Les restitutions à l'exportation varieraient en fonction de l'importance estimative des stocks, évalués sur la base des exportations prévues; l'étalement de ces stocks sur l'ensemble d'une campagne de vente serait l'un des objectifs de la politique des marchés; la détermination du chiffre des exportations et des quantités destinées à d'autres usages, par exemple à la dénaturation, seraient particulièrement importantes dans une situation d'excédents.

On ne saurait substituer au système en vigueur un avis de non-exportation ou de non-importation. Pareille notification serait incompatible avec la nécessité de fixer à l'avance le montant des importations et des exportations qui seront effectuées au cours de périodes déterminées. Par ailleurs, la politique des marchés s'en trouverait paralysée, étant en retard de plusieurs mois sur

les faits. Enfin, une telle solution favoriserait la spéculation.

*La Commission des Communautés européennes* fait observer, à titre liminaire, que les institutions communautaires ne sont liées que par le seul droit communautaire et qu'à leur égard, la protection conférée par les droits fondamentaux des Constitutions nationales ne découle que du droit communautaire, écrit ou non écrit; par ailleurs, même d'après le droit constitutionnel allemand, le régime de cautionnement ne serait susceptible de violer les dispositions concernant le droit au libre développement de la personne, à la liberté d'action et à la liberté économique que s'il portait atteinte, en même temps, au principe de la proportionnalité.

Or, ce principe ne serait nullement mis en cause par le régime litigieux, celui-ci étant indispensable au fonctionnement régulier de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

a) L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales comporterait, pour l'essentiel, une réglementation des prix, dont l'objectif serait de stabiliser les prix des céréales dans la Communauté à un niveau supérieur à celui des cours mondiaux. Cette réglementation protégerait le marché intérieur contre les baisses de prix provoquées, soit par une surproduction communautaire, soit par les importations en provenance de pays tiers. Elle ne saurait fonctionner que si les mécanismes de régulation sont utilisés de façon rationnelle; il serait donc indispensable que l'on disposât de données qui permettent non seulement de connaître les importations et exportations déjà effectuées, mais encore d'apprécier valablement l'évolution *future* du marché. Cette vue d'ensemble *prospective* du marché serait indispensable non seulement pour l'application éventuelle de mesures de sauvegarde en cas de menace de perturbations graves du marché, mais encore pour la détermination des restitutions à l'exportation et pour la fixation de la prime de dénaturation.

Le régime de cautionnement serait un instrument nécessaire d'une telle vue d'ensemble prospective du marché.

Celle-ci exigerait des données sûres sur les importations et exportations futures; le certificat ne fournirait de telles indications que si l'on peut escompter avec une certitude suffisante que sa délivrance donnera effectivement lieu à une importation ou exportation. Ce ne serait le cas que si sa non-utilisation entraîne pour son titulaire un désavantage; tel serait l'objet de la caution qui, en cas de non-utilisation du certificat, reste acquise. L'obligation d'importer ou d'exporter ne comporterait, pour le titulaire du certificat, pas d'autre désavantage que la perte de la caution; elle ne constituerait donc nullement une atteinte particulièrement grave aux droits de l'individu.

Faute de caution, le certificat ne serait pas de nature à fournir des données sûres quant aux importations ou exportations futures. En effet, il existerait pour le commerçant plusieurs raisons de demander plus de certificats qu'il ne lui en faut.

Il ne serait pas possible d'obtenir une vue d'ensemble valable du marché en obligeant le titulaire du certificat à signaler sa non-utilisation et en frappant d'une amende tout manquement à cette obligation; en effet, pour acquérir une vue d'ensemble prospective du marché, il serait nécessaire qu'au moment de la délivrance du certificat, il y ait une certitude suffisante que la quantité mentionnée dans le certificat sera importée ou exportée pendant la durée de sa validité. L'avis de non-utilisation aboutirait seulement à corriger petit à petit l'image initialement fautive de la situation future du marché.

Une réduction de la durée de validité des certificats ne constituerait pas une solution adéquate: elle contredirait les objectifs de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et serait incompatible avec le principe d'après lequel le commerce doit être grevé le moins lourdement possible.

Les cas où les certificats restent inem-

ployés seraient l'exception et n'empêcheraient pas le régime de cautionnement d'atteindre son objectif.

Le grief selon lequel le régime de cautionnement transformerait l'économie de marché en une économie planifiée ou dirigée ne serait pas justifié. L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ne saurait se passer de toute intervention sur le marché; elle serait cependant caractérisée par le souci de rendre ces interventions aussi conformes que possible aux règles du marché et de laisser à la concurrence le champ le plus large.

En résumé, la Commission estime qu'il y a lieu de constater, quant à la première question posée par le Verwaltungsgericht de Francfort, que le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales exige une vue prospective d'ensemble du marché et demande donc une connaissance suffisamment sûre des importations et exportations futures; seul un certificat assorti du risque de perte de la caution serait en mesure de donner cette connaissance. Le régime incriminé serait non seulement conforme à l'objectif visé, mais nécessaire pour permettre de l'atteindre; il n'enfreindrait donc pas le principe de la proportionnalité du moyen à l'objet visé.

b) Quant à la deuxième question, la Commission rappelle que le régime de cautionnement doit assurer que l'utilisation du certificat reste la règle générale et sa non-utilisation l'exception; cela ne serait possible que si, en cas de non-utilisation du certificat, la caution reste acquise en règle générale, la libération restant limitée à des cas extraordinaires. La limitation, par l'article 9 du règlement n° 473/67, de la libération de la caution aux cas de force majeure ne porterait atteinte ni au principe de la proportionnalité, ni à la théorie de l'État de droit.

Il résulterait, en effet, de la jurisprudence de la Cour qu'il y a lieu d'admettre l'existence d'un cas de force majeure lorsque l'application de critères objectifs

très stricts permet de reconnaître que la non-réalisation de l'importation ou de l'exportation n'est pas due à une négligence et que, dans cet examen, il faut respecter le principe de la proportionnalité; par ailleurs, le fait, pour le commerçant, d'avoir à supporter une perte excessive pourrait constituer un cas de force majeure susceptible de le libérer de l'obligation d'effectuer l'opération projetée.

En conclusion, sur la deuxième question,

la Commission constate que le régime de cautionnement, pour atteindre son objectif, doit comporter une définition stricte des conditions dont la réalisation justifie la libération de la perte de la caution. Telle serait l'utilité de la notion de force majeure. La limitation aux cas de force majeure, dans l'interprétation que la Cour a donnée de cette notion, ne porterait atteinte ni au principe de la proportionnalité, ni à aucun autre principe juridique général.

### Motifs

- 1 Attendu que, par ordonnance du 18 mars 1970, parvenue à la Cour le 26 mars 1970, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à la validité du régime des certificats d'exportation et du cautionnement rattaché à ceux-ci — désigné ci-après par les termes « régime de cautionnement » — prévu par le règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269) et le règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967, relatif aux certificats d'importation et d'exportation (JO 1967, n° 204, p. 16);
- 2 attendu qu'il résulte des motifs de l'ordonnance de renvoi que le tribunal administratif a jusqu'à présent refusé d'admettre la validité des dispositions en cause et que, pour cette raison, il considère comme indispensable de mettre fin à l'insécurité juridique existante;
 

que, selon l'appréciation du tribunal, le régime de cautionnement serait contraire à certains principes de structure du droit constitutionnel national qui devraient être sauvegardés dans le cadre du droit communautaire, de sorte que la primauté du droit supranational devrait céder devant les principes de la loi fondamentale allemande;

que, plus particulièrement, le régime de cautionnement porterait atteinte aux principes de liberté d'action et de disposition, de liberté économique et de proportionnalité résultant, notamment, des articles 2, alinéa 1 et 14 de la loi fondamentale;

que l'engagement d'importer ou d'exporter découlant de la délivrance des certificats, ensemble avec le cautionnement qui s'y rattache, constituerait une intervention excessive dans la liberté de disposition du commerce, alors

que le but des règlements aurait pu être atteint au moyen d'interventions moins lourdes de conséquences;

*Sur la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*

- 3 Attendu que le recours à des règles ou notions juridiques du droit national, pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté, aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire;

que la validité de tels actes ne sauraient être appréciée qu'en fonction du droit communautaire;

qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État;

- 4 attendu qu'il convient toutefois d'examiner si aucune garantie analogue, inhérente au droit communautaire, n'aurait été méconnue;

qu'en effet, le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect;

que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté;

qu'il y a lieu dès lors d'examiner, à la lumière des doutes exprimés par le tribunal administratif, si le régime de cautionnement aurait porté atteinte à des droits de caractère fondamental dont le respect doit être assuré dans l'ordre juridique communautaire;

*Sur la première question (légalité du régime de cautionnement)*

- 5 Attendu que la première question posée par le tribunal administratif tend à savoir si sont conformes au droit l'engagement d'exporter fondé sur l'article 12, paragraphe 1, alinéa 3 du règlement n° 120/67, la constitution d'une caution dont est assorti cet engagement et la perte de la caution

au cas où l'exportation n'aurait pas lieu pendant le délai de validité du certificat d'exportation;

- 6 attendu qu'aux termes du treizième considérant du préambule du règlement n° 120/67, « les autorités compétentes doivent être mises à même de suivre en permanence le mouvement des échanges, afin de pouvoir apprécier l'évolution du marché et d'appliquer éventuellement les mesures... que celle-ci nécessiterait », et « qu'à cette fin il convient de prévoir la délivrance de certificats d'importation ou d'exportation assortis de la constitution d'une caution garantissant la réalisation des opérations en vue desquelles ces certificats ont été demandés »;

qu'il résulte de ces considérations, autant que du système général du règlement, que le régime de cautionnement est destiné à garantir la réalité des importations et exportations pour lesquelles les certificats sont demandés, afin d'assurer tant à la Communauté qu'aux États membres une connaissance exacte des transactions projetées;

- 7 que cette connaissance, ensemble avec les autres renseignements disponibles sur l'état du marché, est indispensable pour permettre aux autorités compétentes une utilisation judicieuse des instruments d'intervention, ordinaires et exceptionnels, mis à leur disposition en vue de garantir le fonctionnement du régime des prix institué par le règlement, tels que les actions d'achat, de stockage et de déstockage, la fixation des primes de dénaturation, la fixation des restitutions à l'exportation, l'application de mesures de sauvegarde et le choix de mesures destinées à éviter les détournements de trafic;

que cette nécessité est d'autant plus impérieuse que la mise en œuvre de la politique agricole commune entraîne de lourdes responsabilités financières à charge de la Communauté et des États membres;

- 8 qu'il importe dès lors que les autorités compétentes disposent non seulement de renseignements statistiques sur l'état du marché, mais encore de prévisions précises sur les importations et les exportations à venir;

qu'en présence de l'obligation, imposée aux États membres par l'article 12 du règlement 120/67, de délivrer des certificats d'importation ou d'exportation à tout intéressé, une projection d'avenir serait dénuée de signification si les certificats ne comportaient pas, pour les bénéficiaires, l'engagement d'agir en conséquence;

qu'à son tour, cet engagement resterait sans efficacité si son observation n'était pas assurée par des moyens appropriés;

- 9 qu'on ne saurait critiquer le choix, à cet effet, par le législateur communautaire, du moyen du cautionnement, compte tenu du fait que ce mécanisme

est adapté au caractère volontaire des demandes de certificats et qu'il possède, sur les autres systèmes possibles, le double avantage de la simplicité et de l'efficacité;

- 10 qu'un régime de simple déclaration des exportations effectuées et des certificats non utilisés, tel qu'il a été préconisé par la requérante au principal, serait, en raison de son caractère rétrospectif et en l'absence de toute garantie d'application, incapable de procurer aux autorités compétentes des données certaines sur l'évolution des mouvements de marchandises;
- 11 que, de même, un système d'amendes infligées « a posteriori » entraînerait de notables complications administratives et juridictionnelles au stade tant de la décision que de l'exécution, aggravées par le fait que les opérateurs concernés peuvent échapper à l'emprise des organismes d'intervention en raison de leur résidence sur le territoire d'un autre pays membre, l'article 12 du règlement imposant aux États membres l'obligation de délivrer les certificats à tout intéressé qui en fait la demande, « quel que soit le lieu de son établissement dans la Communauté »;
- 12 qu'il apparaît dès lors que l'exigence de certificats d'importation et d'exportation comportant, pour les bénéficiaires, l'engagement d'exécuter les opérations projetées sous la garantie d'un cautionnement constitue un moyen à la fois nécessaire et approprié en vue de permettre aux autorités compétentes de déterminer de la manière la plus efficace leurs interventions sur le marché des céréales;
- 13 que le régime de cautionnement ne saurait donc être contesté dans son principe;
- 14 attendu qu'il convient cependant d'examiner si certaines modalités du régime de cautionnement ne pourraient pas être contestées au regard des principes énoncés par le tribunal administratif, alors d'ailleurs que la requérante au principal a allégué que la charge du cautionnement serait excessive pour le commerce, au point de porter atteinte aux droits fondamentaux;
- 15 attendu que, pour apprécier la charge réelle du cautionnement incombant au commerce, il convient de prendre en considération non pas tant le montant du cautionnement qui est remboursé — soit 0,5 unité de compte par 1 000 kg —, que les frais et charges entraînés par sa constitution; qu'il ne saurait être tenu compte, dans l'appréciation de cette charge, de la perte de la caution elle-même, les commerçants étant protégés d'une manière adéquate par les dispositions du règlement relatives aux circonstances reconnues comme cas de force majeure;

- 16 que les frais de cautionnement ne constituent pas un montant disproportionné à la valeur totale des marchandises en jeu et des autres frais commerciaux;  
qu'il apparaît dès lors que les charges résultant du régime de cautionnement ne sont pas excessives et sont la conséquence normale d'un régime d'organisation des marchés conçu selon les exigences de l'intérêt général, défini par l'article 39 du traité, qui vise à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole tout en assurant des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs;
- 17 attendu que la requérante au principal expose encore que la perte de la caution, consécutive à la non-exécution de l'engagement d'importer ou d'exporter, constituerait en réalité une amende ou une peine que le traité n'aurait pas habilité le Conseil et la Commission à instituer;
- 18 attendu que cet argument repose sur une analyse erronée du régime de cautionnement qui ne saurait être assimilé à une sanction pénale, puisqu'il ne constitue que la garantie d'exécution d'un engagement volontairement assumé;
- 19 attendu, enfin, que manquent de pertinence les arguments tirés par la requérante au principal, d'une part, du fait que les services de la Commission ne seraient, techniquement, pas à même d'exploiter les renseignements fournis par le système critiqué, celui-ci étant, dès lors, dénué de toute utilité pratique, d'autre part, du fait que les marchandises qui forment l'objet du litige auraient été soumises au régime de perfectionnement actif;  
qu'en effet ces contestations ne sauraient mettre en cause le principe même du régime de cautionnement;
- 20 attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces considérations que le régime des certificats entraînant, pour ceux qui en font la demande, l'engagement d'importer ou d'exporter garanti par une caution, ne porte atteinte à aucun droit de caractère fondamental;  
que le mécanisme de cautionnement constitue un moyen approprié, au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité de l'organisation commune des marchés agricoles, et par ailleurs conforme aux exigences de l'article 43;

*Sur la deuxième question (notion de force majeure)*

- 21 Attendu que la deuxième question posée par le tribunal administratif tend à savoir si, au cas où la Cour affirmerait la validité de la disposition visée du règlement n° 120/67, l'article 9 du règlement n° 473/67 de la Commission,

pris en application du premier règlement, est conforme au droit, du fait qu'il n'exclut la perte de la caution que dans le cas de force majeure;

- 22 attendu qu'il résulte des motifs de l'ordonnance de renvoi que le tribunal juge excessive et contraire aux principes sus-énoncés la disposition de l'article 1 du règlement n° 473/67, dont l'effet est de limiter aux seules « circonstances à considérer comme cas de force majeure » l'annulation de l'obligation d'importer ou d'exporter et la libération de la caution;

que le tribunal administratif, à la lumière de son expérience, considère cette disposition comme étant trop étroite, laissant à charge des exportateurs la perte de la caution dans des circonstances où une exportation n'aurait pas eu lieu pour des raisons justifiables, mais non assimilables à un cas de force majeure au sens strict du terme;

que, pour sa part, la requérante au principal estime trop rigoureuse cette disposition, parce qu'elle limite la libération du cautionnement aux cas de force majeure, sans tenir compte des dispositions des importateurs ou exportateurs justifiées par des considérations de caractère commercial;

- 23 attendu que la notion de force majeure retenue par les règlements agricoles tient compte de la nature particulière des rapports de droit public entre les opérateurs économiques et l'administration nationale, ainsi que des finalités de cette réglementation;

qu'il résulte de ces finalités autant que des dispositions positives des règlements en cause, que la notion de force majeure n'est pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais doit être entendue dans le sens de circonstances anormales, étrangères à l'importateur ou à l'exportateur, et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées;

que cette notion implique une souplesse suffisante en ce qui concerne, non seulement la nature de l'événement invoqué, mais encore les diligences que l'exportateur aurait dû effectuer pour y faire face et l'étendue des sacrifices qu'il aurait, à cet effet, dû accepter;

- 24 que les cas de déchéance invoqués par le tribunal, comme imposant à l'exportateur une charge injustifiée et excessive, paraissent concerner des hypothèses dans lesquelles une exportation n'a pas eu lieu soit par la propre faute de l'exportateur ou à la suite d'une erreur de sa part, soit en raison de considérations purement commerciales;

que les critiques élevées contre l'article 9 du règlement n° 473/67 tendent donc en réalité à substituer des considérations tirées uniquement de l'intérêt et du comportement de certains opérateurs économiques à un régime défini dans l'intérêt public de la Communauté;

que le système établi, en vertu des principes du règlement n° 120/67, par le règlement d'application n° 473/67, tend à libérer les opérateurs économiques de leur engagement dans les seuls cas où l'opération d'importation ou d'exportation n'a pu être réalisée pendant la durée de validité du certificat à la suite des événements visés par les textes cités;

qu'en dehors de tels événements, pour lesquels ils ne sauraient assumer de responsabilité, les importateurs et exportateurs sont tenus de se conformer aux prescriptions des règlements agricoles, sans pouvoir y substituer des considérations tirées de leur propre intérêt;

- 25 qu'il apparaît dès lors qu'en limitant aux cas de force majeure l'annulation de l'engagement d'exporter et la libération de la caution, le législateur communautaire a pris une disposition qui, sans imposer une charge indue aux importateurs ou aux exportateurs, est appropriée en vue d'assurer le fonctionnement normal de l'organisation du marché des céréales, dans l'intérêt général tel que défini par l'article 39 du traité;

qu'il en résulte qu'aucun argument ne saurait être tiré, contre la validité du régime de cautionnement, des dispositions limitant la libération de la caution aux cas de force majeure;

#### Sur les dépens

- 26 Attendu que les frais exposés par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;
- 27 que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

la partie demanderesse au principal et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 2, 39, 40, 43 et 177;

vu le règlement n° 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 et le règlement n° 473/67/CEE de la Commission du 21 août 1967;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20;  
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par ordonnance du 18 mars 1970, dit pour droit :

L'examen des questions posées n'a pas révélé d'élément de nature à affecter la validité :

- 1) de l'article 12, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, subordonnant la délivrance des certificats d'importation ou d'exportation à la constitution d'une caution garantissant l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité du certificat;
- 2) de l'article 9 du règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967, ayant pour effet de restreindre l'annulation de l'engagement d'importer ou d'exporter et la libération de la caution au seul cas de circonstances à considérer comme cas de force majeure.

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

	Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Luxembourg, le 17 décembre 1970.

Le greffier  
A. Van Houtte

Le président  
R. Lecourt

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE,  
PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1970**

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

Les quatre affaires (11-70, 25-70, 26-70 et 30-70) que vous avez à examiner aujourd'hui, présentent, à juger sur de

nombreux points, les mêmes questions ou des questions très voisines.  
De quoi s'agit-il pour l'essentiel?

- 1) De la validité des dispositions incluses dans trois règlements communautaires, les règlements 102/64,