ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
12 décembre 1985*

Dans l'affaire 165/84,

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

John Friedrich Krohn (GmbH & Co. KG), Hamburg,

et

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt am Main,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982, portant modalités d'application du régime d'importation en 1982 pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun, originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, et modifiant le règlement n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 280, p. 14),

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. U. Everling, président de chambre, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

considérant les observations présentées:

— pour l'entreprise John Friedrich Krohn, par Dr. Jürgen Gündisch, avocat,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour la Commission, par Dr. Peter Karpenstein, en sa qualité d'agent,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 10 octobre 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par ordonnance du 18 juin 1984, parvenue à la Cour le 2 juillet suivant, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982, portant modalités d'application du régime d'importation, en 1982, pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun (racines de manioc, autres racines et tubercules similaires), originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, et modifiant le règlement n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 280, p. 14).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige entre la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après la BALM) et la société Krohn. La BALM, par décision du 8 octobre 1982, a rejeté la demande introduite par la société Krohn, le 4 octobre précédent, tendant à la restitution de certificats d'importation de manioc en provenance de Thaïlande, dont la validité expirait le 30 septembre 1982, et à la libération de la caution correspondante, qui avait été déposée conformément aux dispositions du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), modifié par le règlement n° 3808/81 du Conseil, du 21 décembre 1981 (JO L 382, p. 37), et le règlement n° 1451/82 du Conseil, du 18 mai 1982 (JO L 164, p. 1).

3 Le refus de la BALM reposait sur une double motivation: d'une part, les dispositions applicables aux importations en provenance de la Thaïlande ne permettaient

pas, à la différence des dispositions du règlement n° 2655/82 précité, de faire droit à une telle demande, et, d'autre part, il n'était pas satisfait aux conditions requises pour invoquer les cas de force majeure, prévus par les articles 33, paragraphe 4, et 36 du règlement n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO L 338, p. 1), modifié par le règlement n° 49/82, du 11 janvier 1982 (JO L 7, p. 7).

4 Sur la base de la réglementation communautaire applicable jusqu'au milieu de l'année 1982, les importations de manioc en provenance de pays tiers étaient possibles sur présentation de certificats d'importation délivrés par les États membres sans limitation de quantité. Ces opérations donnaient lieu à la perception d'un prélèvement à l'importation au taux de 6 % ad valorem.

5 Cependant, en vue d'obtenir une meilleure stabilité du marché du manioc dans la CEE, le Conseil a conclu, le 19 juillet 1982, des accords de contingentement des importations de manioc avec, respectivement, le royaume de Thaïlande (décision 82/495 du Conseil, JO L 219, p. 52), la république d'Indonésie (décision 82/496 du Conseil, JO L 219, p. 56) et la république fédérative du Brésil (décision 82/497 du Conseil, JO L 219, p. 58). En considération de ces accords, le Conseil a adopté, le 30 septembre 1982, le règlement n° 2646/82, relatif au régime à l'importation applicable en 1982 aux produits relevant de la position 07.06 A du tarif douanier commun (JO L 279, p. 81).

6 L'article 1er de ce règlement n° 2646/82 du Conseil a limité la possibilité d'importer les marchandises en cause, au taux préférentiel de 6 % ad valorem, aux contingents fixés dans le cadre des trois accords précités. Il en est résulté que les quantités de manioc importées au-delà de ces contingents devaient supporter désormais le prélèvement à l'importation applicable à l'orge, dont le taux était très supérieur (environ 50 % ad valorem à la date des importations faisant l'objet du litige au principal).

7 La Commission a réglé différemment le sort des certificats d'importation qui, bien que non utilisés, étaient encore en cours de validité lors de l'intervention, le 19 juillet 1982, des trois accords précités.

8 Pour ce qui concerne les importations de manioc en provenance des pays tiers autres que la Thaïlande, le règlement n° 2655/82 précité prévoit, en son article 3, paragraphe 6, la possibilité pour les intéressés de demander, dans les trente jours

suivant l'entrée en vigueur de ce règlement, à savoir le 2 octobre 1982, l'annulation des certificats délivrés avant cette date et la libération de la caution correspondante.

9 En revanche, pour ce qui concerne les importations de manioc en provenance de Thaïlande, le règlement n° 2029/82 de la Commission, adopté dès le 22 juillet 1982, en application de l'accord CEE-Thaïlande précité (JO L 218, p. 8), a seulement prévu que les produits exportés de Thaïlande avant le 28 juillet 1982 pouvaient sous certaines conditions continuer de bénéficier du taux préférentiel de 6 % ad valorem. Le texte n'ouvre aucune possibilité de demander l'annulation des certificats d'importation délivrés antérieurement et la libération de la caution correspondante.

10 S'étant pourvue devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main contre la décision litigieuse du 8 octobre 1982 et le rejet par la BALM des différentes réclamations qu'elle avait introduites, la société Krohn a fait valoir que la perte des cautions n'était pas justifiée dans la mesure où elle n'avait pas eu la possibilité d'utiliser les certificats d'importation avant l'intervention de l'accord CEE-Thaïlande et de son règlement d'application n° 2029/82, précité, et où l'introduction de ce régime de contingents en cours de validité des certificats d'importation, c'est-à-dire entre le 21 mai et le 30 septembre 1982, constituait un cas de force majeure dont elle n'avait pas à supporter les conséquences. La société Krohn a, en outre, fait valoir qu'il convenait, en l'espèce, d'annuler les certificats d'importation en cause sur le fondement d'une application par analogie de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82, précité, relatif aux importations en provenance de pays tiers autres que la Thaïlande.

11 Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a alors saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

« 1) En vertu du principe de rang supérieur du respect des règles de droit ou de celui de l'égalité de traitement, l'article 3, paragraphe 6, du règlement (CEE) n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982 (JO L 280, p. 14), relatif au régime d'importation pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun, originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, doit-il être appliqué par analogie à l'importation de produits de la même sous-position tarifaire, originaires de Thaïlande?

2) En cas de réponse affirmative à cette question, quels sont les délais et autres règles de procédure prévus par le règlement (CEE) n° 2655/82 qu'il convient de respecter dans le cadre de cette application par analogie?

3) En cas de réponse négative à la question n° 1, le régime d'importation institué pour l'année 1982 pour l'importation de produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun constitue-t-il un cas de force majeure dans la mesure où il a eu pour effet de majorer le prélèvement de 6 % ad valorem à un multiple de ce taux pour les produits qui ne sont pas soumis à un certain contingent? »

Sur la première question

12 Par cette question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982, portant modalités d'application du régime d'importation, en 1982, pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, doit être interprété comme s'appliquant à la situation d'importateurs de produits de cette sous-position tarifaire en provenance de Thaïlande, réglée par le règlement n° 2029/82 de la Commission.

13 Il convient de relever que le champ d'application d'un règlement est normalement défini par ses propres dispositions et ne peut, en principe, être étendu à des situations autres que celles qu'il a entendu viser.

14 Comme l'a jugé la Cour par ses arrêts du 20 février 1975 (Adolf Reich, 64/74, Rec. p. 261) et du 11 juillet 1978 (Union française des céréales, 6/78, Rec. p. 1675), il peut cependant en aller autrement dans certains cas exceptionnels. Il ressort, en effet, des arrêts précités que des opérateurs économiques peuvent invoquer à bon droit « l'application par analogie » d'un règlement, qui ne leur est pas normalement applicable, s'il justifient que le régime juridique dont ils relèvent:

— d'une part, est étroitement comparable à celui dont ils demandent l'application par analogie;

— d'autre part, comporte une omission qui est incompatible avec un principe général du droit communautaire et que cette application par analogie permet de réparer.

15 Il convient donc, en premier lieu, de comparer le régime juridique applicable en 1982 aux importations de manioc en provenance de Thaïlande avec celui qui régit les importations de manioc en provenance des autres pays tiers concernés.

16 A cet égard, la société Krohn souligne que le règlement n° 2029/82 précité, relatif aux importations de manioc de Thaïlande pour 1982, et le règlement n° 2655/82, relatif aux importations de manioc des pays tiers autres que la Thaïlande pour 1982, ont introduit le même système de restriction des importations. Ces textes poursuivaient le même intérêt communautaire et concernaient des importateurs dont les intérêts étaient identiques.

17 La Commission, sans méconnaître que les deux régimes d'importation en question comportent des éléments communs, insiste sur les différences qui les séparent, notamment en ce qui concerne les modalités de gestion du contingent de 1982 et le traitement des certificats d'importation délivrés avant l'entrée en vigueur des nouveaux régimes.

18 La Commission fait valoir essentiellement que les certificats d'importation de manioc en provenance de pays tiers autres que la Thaïlande ont été délivrés entre janvier et juillet 1982 sans recensement systématique. Lors de l'introduction des contingents, qui prenaient effet à compter du 1er janvier 1982, on ignorait le nombre exact des certificats déjà délivrés, alors qu'il convenait d'éviter tout dépassement du contingent annuel. Il était donc possible qu'un nombre important de ces certificats ne puisse être utilisé et il convenait, dès lors, de prévoir que les importateurs auraient la faculté de demander l'annulation de ces certificats et la libération des cautions correspondantes.

19 La situation était, selon la Commission, toute différente pour les importations en provenance de Thaïlande dans la mesure où les autorités thaïlandaises ont, dès le 1er janvier 1982, contrôlé les exportations de manioc vers la Communauté en les assortissant de la délivrance de « certificats d'exportation ». Lors de l'introduction des contingents, les autorités communautaires disposaient donc d'un instrument de contrôle permettant de garantir le respect du contingent préférentiel. En outre, chaque importateur pouvait s'informer sur l'état d'exploitation du contingent et savoir si l'opération envisagée par lui avait une chance d'être réalisée au taux de prélèvement préférentiel. Il était donc inutile de prévoir, au profit de ces importateurs, les mêmes facilités en matière d'annulation de certificats et de libération des cautions.

20 Il convient d'observer qu'en 1982 les importateurs de manioc de Thaïlande ou d'autres pays tiers étaient soumis à un même régime juridique, défini par les règlements de base n° 2727/75 du Conseil et n° 3183/80 de la Commission, précités.

Ils ont été les uns et les autres concernés par la conclusion d'accords de contingentement avec la Thaïlande, l'Indonésie et le Brésil, qui ont restreint leurs possibilités, antérieurement illimitées, d'importer au taux préférentiel de 6 %, comme l'a prévu l'article 1er du règlement n° 2646/82 du Conseil, précité.

21 S'il est exact que la gestion des contingents pour 1982 a été organisée selon des modalités un peu différentes pour la Thaïlande et les autres pays tiers, cette circonstance n'établit en aucune manière, contrairement à ce que soutient la Commission, que les importateurs de manioc en provenance de Thaïlande se soient trouvés placés dans une situation différente de celle des importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers. Il ressort, en effet, du dossier que la réglementation communautaire a ignoré, jusqu'au 22 juillet 1982, le système de contrôle des exportations mis en place par les autorités thaïlandaises, que les importateurs communautaires n'étaient donc pas tenus de respecter. Les débats menés devant la Cour ont également établi que les autorités communautaires ignoraient, lors de la mise en vigueur du nouveau régime, si les licences d'exportation délivrées par les autorités thaïlandaises n'excédaient pas déjà les limites du contingent.

22 Il faut donc reconnaître, dans ces conditions, que le régime juridique applicable en 1982 aux importations de manioc de Thaïlande était étroitement comparable à celui régissant, à la même époque, les importations de manioc des autres pays tiers. Les considérations de confiance légitime, qui selon le troisième considérant du règlement n° 2655/82 précité, ont inspiré les dispositions de son article 3, paragraphe 6, en faveur des importateurs de manioc en provenance de pays tiers autres que la Thaïlande, étaient donc susceptibles de motiver des mesures analogues en faveur des importateurs de manioc en provenance de Thaïlande.

23 Il appartient, dès lors, à la Cour d'examiner, en second lieu, si le régime juridique dont relèvent les importateurs de manioc en provenance de Thaïlande comporte une omission incompatible avec un principe général du droit communautaire et susceptible d'être réparée grâce à une application par analogie des dispositions de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82, précité.

24 Il convient de relever, à cet égard, que l'absence dans le règlement n° 2029/82, précité, relatif aux importations de Thaïlande, de toute disposition permettant aux détenteurs de certificats d'importation délivrés antérieurement de demander leur annulation et la libération de la caution correspondante, a placé ces opérateurs économiques dans une situation concurrentielle défavorable par rapport aux importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers.

25 Les détenteurs d'anciens certificats d'importation de manioc en provenance de Thaïlande se sont trouvés placés, en effet, dès le 28 juillet, devant l'alternative suivante: ou bien réaliser les importations correspondantes en acquittant des prélèvements à un taux très élevé, ou bien perdre leurs cautions. Il en résultait pour eux des charges supplémentaires dont les importateurs de manioc des autres pays tiers pouvaient s'exonérer en invoquant le bénéfice de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 précité.

26 Ce désavantage était d'autant plus sensible pour les importateurs de manioc en provenance de Thaïlande qu'ils se sont vu imposer, dès le 28 juillet 1982, la mise en vigueur du contingent, alors que les importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers ont disposé d'un délai supplémentaire de plus de deux mois pour utiliser leurs certificats d'importation en continuant à bénéficier du taux préférentiel de 6 %.

27 Une telle situation est contraire au principe communautaire d'égalité de traitement entre opérateurs économiques placés dans des situations comparables.

28 L'absence dans le règlement n° 2029/82, précité, de dispositions permettant de demander l'annulation des certificats d'importation non utilisés méconnaît en outre la finalité des accords de contingentement conclus en 1982 qui ont pour objet de décourager les importations en dépassement des contingents fixés. Le refus de libérer les cautions afférentes à d'anciens certificats d'importation, qui ne peuvent être honorés dans le respect du contingent, incite en effet les importateurs à réaliser les opérations prévues malgré l'épuisement de ce contingent.

29 Il résulte donc de ce qui précède qu'en omettant de prévoir au profit des importateurs de manioc en provenance de Thaïlande la possibilité de restituer leurs anciens certificats d'importation et d'obtenir la libération des cautions correspondantes, le règlement n° 2029/82, précité, de la Commission, comporte une lacune qu'il convient de réparer en appliquant par analogie à ces opérateurs économiques l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82, précité, de la Commission.

30 Il y a donc lieu de répondre à la première question du Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, que l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982, portant modalités d'application du régime d'importation, en 1982, pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier

commun, originaires de pays tiers autres que la Thaïlande, doit être interprété comme s'appliquant à la situation d'importateurs de produits de cette sous-position tarifaire en provenance de Thaïlande, régie par le règlement n° 2029/82 de la Commission, du 22 juillet 1982.

Sur la deuxième question

31 Le respect du principe général d'égalité entre opérateurs économiques placés dans des situations comparables conduit à décider que l'application par analogie aux importations originaires de Thaïlande de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, précité, doit se faire aux mêmes conditions de délai et de procédure que celles qui sont édictées par ces dispositions.

32 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'application de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82, précité, de la Commission, aux importations de produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun originaires de Thaïlande, doit se faire aux conditions de délai et de procédure prévues par ces dispositions.

Sur la troisième question

33 Compte tenu des réponses apportées aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de statuer sur la troisième question préjudicielle.

Sur les dépens

34 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions préjudicielles à elle soumises par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par ordonnance du 18 juin 1984, dit pour droit:

1) **L'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82 de la Commission, du 1er octobre 1982, portant modalités d'application du régime d'importation, en 1982, pour les produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun originaires de pays tiers autres que la Thaïlande (JO L 280, p. 14), doit être interprété comme s'appliquant à la situation d'importateurs de produits de cette sous-position tarifaire en provenance de Thaïlande, régie par le règlement n° 2029/82 de la Commission, du 22 juillet 1982.**

2) **L'application de l'article 3, paragraphe 6, du règlement n° 2655/82, précité, de la Commission aux importations de produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun originaires de Thaïlande doit se faire aux conditions de délai et de procédure prévues par ces dispositions.**

Everling Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président de la troisième chambre

U. Everling