CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1970 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire préjudicielle sur laquelle nous nous prononcerons aujourd'hui, concerne l'interprétation du règlement 102/64/CEE de la Commission du 28 juillet 1964 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 du 5 août 1964, page 2125), plus exactement sur l'interprétation de son article 8 en ce qui concerne certains problèmes se rattachant à la notion de force majeure. A ce sujet nous ferons brièvement remarquer ce qui suit :

Aux termes de l'article 15, paragraphe 1, du règlement 19 du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1962, p. 933), l'importation dans un État membre de céréales en provenance de pays tiers était soumise à la présentation d'un certificat d'importation délivré par l'administration nationale (en république fédérale d'Allemagne par l'office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages, à Francfort). Sa délivrance était subordonnée à la constitution d'une caution. Le certificat obligeait le bénéficiaire de la licence à effectuer l'importation pendant la durée de validité du certificat. En cas d'inexécution de cette obligation, l'article 16, paragraphe 2, du règlement 19 prévoyait que la caution restait acquise. Toutefois, des dérogations étaient et sont applicables en cas de force majeure. C'est ainsi que l'article 8, déjà cité, du règlement 102/64 de la Commission prévoit une réglementation détaillée qui doit être citée intégralement, en raison de l'importance qu'elle revêt en l'espèce. Cette disposition précise :

« Lorsque l'importation ou l'exportation ne peut être effectuée pendant la durée de validité du certificat, par suite de circonstances à considérer comme cas de force majeure, et lorsqu'il existe une demande de prise en considération de ces circonstances :

a) Dans les cas visés au paragraphe 2, alinéas a à d, l'obligation d'importer ou d'exporter est annulée et la caution ne reste pas acquise. Toutefois, sur demande de l'intéressé, la durée de validité du certificat peut être prolongée pour le délai que l'État membre juge nécessaire en raison de la circonstance invoquée;

b) Dans les cas visés au paragraphe 2, alinéas e à h, la durée de validité du certificat est prorogée pour le délai que l'État membre juge nécessaire en raison de la circonstance invoquée. Toutefois, sur demande de l'intéressé, l'État membre peut décider que l'obligation d'importer ou d'exporter est annulée et que la caution ne reste pas acquise.

Lorsque la durée de validité du certificat est prolongée et que le montant du prélèvement ou de la restitution a été fixé à l'avance, ce montant est ajusté en fonction du prix de seuil en vigueur le mois de l'importation ou de l'exportation effective.

Les circonstances suivantes doivent être considérées comme cas de force majeure au sens du paragraphe 1 :

a) Guerre et troubles;
b) Interdictions d'exportation ou d'importation édictées par les États;
c) Entraves mises à la navigation par des actes de souveraineté;
d) Naufrage;

1 — Traduit de l'allemand.

e) Avaries du navire ou de la cargaison;

f) Grève;

g) Interruption de la navigation en période de gel ou de basses eaux;

h) Panne de machine.

.....

Si les États membres admettent comme cas de force majeure au sens du paragraphe 1, des circonstances autres que celles visées au paragraphe 2, ils en avisent immédiatement la Commission, en indiquant si les dispositions appliquées sont celles de l'alinéa a ou de l'alinéa b du paragraphe 1.

.....

L'importateur ou l'exportateur apportent, au moyen de documents officiels, la preuve de la circonstance considérée comme cas de force majeure. »

Cette disposition est importante pour le litige au principal : en effet, la demanderesse, qui bénéficiait d'un certificat délivré le 14 septembre 1965 et valable jusqu'au 31 décembre 1965 pour l importation de maïs, n'a pu procéder au déchargement de la cargaison qui lui était destinée qu'en janvier 1966, par suite de l'encombrement du port de déchargement de Rotterdam, c'est-à-dire qu'elle n'a pas pu utiliser le certificat dans le délai voulu. Dès le mois d'octobre 1963, les autorités allemandes ont considéré comme cas de force majeure l'encombrement du port de débarquement conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64. S'il est vrai, ainsi qu'il ressort d'une communication du ministère fédéral des affaires économiques, qu'il n'y a jamais eu de publication officielle à ce sujet, toutefois, le 21 juillet 1965, l'office d'importation et de stockage en a informé le gérant de l'association générale du commerce allemand de céréales, de fourrages et d'engrais, lequel, à son tour, dans un avis aux importateurs du 27 juillet 1965, c'est-à-dire avant la délivrance du certificat d'importation en question, a informé ses membres (parmi lesquels la demanderesse) de la pratique officielle. Toutefois la Commission n'a été avisée, conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64, qu'en novembre 1966. En outre, la notification qui lui a été faite, n'a pas spécifié les conséquences juridiques qui en découlaient, c'est-à-dire qu'elle n'a pas indiquési les dispositions appliquées étaient « celles de l'alinéa a ou de l'alinéa b du paragraphe 1 ». C'est ce qui explique les difficultés inhérentes au cas d'espèce.

Lorsque la demanderesse au principal a eu connaissance de l'encombrement du port dont elle était la victime, elle en a informé l'office d'importation et de stockage, le 27 décembre 1965. En outre, le 6 janvier 1966, conformément à l'article 8 du règlement 102/64, elle a demandé l'annulation de son obligation d'importer pour circonstance de force majeure et la libération de la caution. Toutefois, l'office d'importation et de stockage n'a pas donné suite à sa demande. Sans doute, conformément à la pratique décrite, il était prêt à considérer l'encombrement du port de débarquement comme un cas de force majeure. Cependant, il a estimé et il estime toujours qu'il lui appartient de décider, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, des conséquences juridiques qui en découlent, l'annulation de l'obligation d'importer ne pouvant entrer en ligne de compte que si l'importateur prouve qu'une prorogation du certificat ne se justifierait pas (par exemple au cas où, en raison de l'obligation urgente d'approvisionner un client indigène, l'importateur devrait faire appel à une autre source). Étant donné que la demanderesse n'était pas intéressée à ce que le certificat soit prorogé, l'office d'importation et de stockage a en conséquence déclaré la caution acquise, par décision du 12 janvier 1966.

La demanderesse a attaqué cette mesure devant tous les échelons de la juridiction administrative allemande. Elle prétend en effet que, en cas de force majeure, les conséquences juridiques qui en découlent ne doivent pas être laissées à l'appré-

ciation discrétionnaire des autorités administratives compétentes; il appartient au contraire à l'importateur concerné de choisir et, s'il ne demande pas la prorogation du certificat, mais l'annulation de son obligation d'importer, l'autorité administrative doit donner suite à sa demande. Étant donné en outre qu'au cours de la procédure juridictionnelle, il a été constaté qu'en avisant la Commission du cas de force majeure en question, la république fédérale n'avait pas indiqué les conséquences juridiques qui en découlaient (ce qui exclurait l'admission de cette circonstance comme cas de force majeure), le Bundesverwaltungsgericht, actuellement saisi du litige, se voit confronté avec une série de questions relevant du droit communautaire et susceptibles d'être déférées à la Cour conformément à l'article 177 du traité CEE. C'est en ce sens, en effet, que s'est orienté le Bundesverwaltungsgericht, c'est-à-dire que, par ordonnance rendue le 12 juin 1970, il a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions suivantes :

1) Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 102/64/CEE, un État membre peut-il également admettre comme cas de force majeure une circonstance, autre que celles visées au paragraphe 2 de cet article, dont il a avisé la Commission sans indiquer cependant si la disposition applicable est celle de l'alinéa a ou celle de l'alinéa b du paragraphe 1 dudit article?
2) L'article 8, paragraphe 1, alinéa b, du règlement n° 102/64/CEE oblige-t-il cet État membre à décider que l'obligation d'importer ou d'exporter est annulée et que la caution ne reste pas acquise, dès lors que l' « intéressé » lui en fait la demande, ou peut-il subordonner le bénéfice de cette exception à la règle à la condition que ledit intéressé lui fournisse des motifs particuliers justifiant semblable exception?

Nous allons examiner maintenant la réponse qu'il convient à notre avis d'apporter à ces questions, en tenant compte des observations écrites et orales faites par la demanderesse au principal et par la Commission des Communautés européennes.

1 — Au sujet de la première question

La première question concerne les conséquences qui découlent d'une notification à la Commission telle que celle qui est prévue à l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64, lorsqu'un État membre admet comme cas de force majeure une circonstance qui n'est pas expressément mentionnée dans cette disposition. Conformément à la question posée, nous devons nous demander si la notification a seulement un effet déclaratif ou si elle a, au contraire, un effet constitutif, c'est-à-dire si elle affecte également le rapport externe avec le ressortissant du Marché commun, de sorte qu'une notification incomplète du point de vue des circonstances juridiques prévues par l'article 8, paragraphe 1, a et b, doit être considérée comme nulle et la circonstance notifiée comme cas de force majeure en peut être admise.

Au sujet de cette question, les deux parties au litige ont soutenu d'un commun accord qu'il était seulement possible de reconnaître à ces notifications un effet purement déclaratif, c'est-à-dire affectant uniquement le rapport interne Commission-État membre. Cette opinion est en fait justifiée, comme nous estimons possible de le montrer en quelques phrases.

Sur ce point, la rédaction de l'article 8, paragraphe 3, qui donne aux États membres le droit d'admettre comme cas de force majeure des circonstances autres que les circonstances typiques et essentielles énumérées au paragraphe 2, est, à elle seule, instructive. Nous pouvons en déduire qu'il s'agit d'un droit sans réserve et cela justifie l'interprétation selon laquelle la notification à la Commission a seulement un but d'information. Par contre, nous ne pourrions être tenté de reconnaître à la notification

une portée plus large, et admettre en particulier qu'elle a un effet constitutif de droits que si la Commission avait le pouvoir de décider, par exemple sous forme d'une autorisation ou d'une modification directe d'une pratique administrative nationale. Il ne peut, certes, être question d'un tel pouvoir, si on considère les cas de force majeure expressément prévus à l'article 8, paragraphe 2, et leur application par l'administration nationale. Or, étant donné la nécessité de partir d'une notion uniforme de la force majeure, il n'est pas non plus possible d'admettre une réglementation différente, telle qu'un droit de décision de la Commission, pour les autres cas de force majeure admis par les États membres, conformément à l'article 8, paragraphe 3. Au demeurant, un tel pouvoir de la Commission se heurterait à des objections considérables dans la pratique. En effet, il pourrait avoir pour effet de retarder les choses, ce qui serait difficilement conciliable avec la nécessité d'apporter une solution administrative rapide aux cas en question. Mais, surtout, il ne semble pas du tout indispensable de reconnaître à la notification à la Commission une fonction allant au-delà de l'information pure. Elle procure à la Commission une connaissance suffisante de tous les cas, permet donc en cas de nécessité une certaine coordination et, le cas échéant, également l'adoption de mesures susceptibles de redresser en temps voulu une évolution dangereuse pour les organisations communes de marchés, au cas où apparaîtraient des divergences considérables. En outre, nous pouvons invoquer les moyens qu'offre la protection juridictionnelle nationale ainsi que les procédures prévues par l'article 177 du traité CEE, qui en découlent, et qui vont également dans le sens d'une uniformisation. Enfin, au sujet des conséquences juridiques qui doivent être notifiées, il faudrait encore tenir compte de ce que très souvent elles ne peuvent être déterminées qu'en fonction des circonstances du cas d'espèce, c'est-à-dire seulement *a posteriori*. Ainsi se trouve pareillement infirmée la nécessité d'une notification détaillée et *a priori* et, partant, également la thèse selon laquelle la notification aurait un effet constitutif.

Conformément à ce que soutiennent les parties au procès, il faut donc répondre au sujet de la première question qu'une notification conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64, faite *a posteriori* et sans indiquer en détail les conséquences juridiques, n'affecte pas le rapport administration-ressortissants du Marché commun et n'empêche donc pas les autorités nationales compétentes d'admettre comme cas de force majeure la circonstance indiquée dans la notification.

2 — *Au sujet de la deuxième question*

La deuxième question déférée par le Bundesverwaltungsgericht concerne l'interprétation de l'article 8, paragraphe 1, alinéa b, du règlement 102/64. Il s'agit de savoir si, en cas de force majeure et lorsque le bénéficiaire de la licence a déposé une demande en ce sens, l'autorité administrative nationale compétente est tenue de décider que l'obligation d'importer est annulée et de libérer la caution versée, ou si elle peut user d'un pouvoir d'appréciation et si, ce faisant, dans les cas prévus par l'article 8, paragraphe 1, alinéa b, elle doit partir du principe de la prorogation du certificat et ne peut par conséquent libérer la caution que s'il existe certaines raisons particulières. Sur ce point, la demanderesse au principal et la Commission ne sont pas d'accord, ce qui ne facilite pas la solution du problème soulevé. Comme vous le savez, la demanderesse part du principe que la caution doit être libérée à la demande de l'importateur, c'est-à-dire qu'elle considère le choix de l'importateur comme déterminant, alors que la Commission plaide en faveur d'un pouvoir d'appréciation de l'autorité nationale.

Lorsque nous examinons cette question, nous devons tout d'abord faire observer que, lorsque les États membres veulent

faire admettre de nouvelles circonstances comme cas de force majeure, conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64, ils sont bien entendu liés par la réglementation de l'article 8, paragraphe 1, en ce qui concerne les conséquences juridiques. Cela, pour la seule raison que la notion de force majeure est indivisible, comme nous l'avons montré précédemment. Il ne semble donc pas concevable d'admettre l'obligation de s'en tenir aux dispositions détaillées du paragraphe 1 pour les cas expressément prévus par le paragraphe 2 de l'article 8 et d'écarter par contre cette obligation pour d'autres cas. C'est de cette idée que part, à juste titre d'ailleurs, le tribunal qui a demandé le renvoi : compte tenu des faits sur lesquels il est appelé à se prononcer, il demande seulement une interprétation de l'article 8, paragraphe 1, alinéa b, c'est-à-dire qu'il compte le cas d'encombrement des ports dans le groupe des cas prévus de e à h. C'est incontestablement à bon droit, car de par sa nature et de par ses conséquences, c'est avec les cas cités de e à h que l'encombrement des ports présente certes la plus grande similitude.

Avec la Commission et contrairement à l'opinion défendue par la demanderesse, nous estimons indiscutablement que les autorités nationales ont un certain pouvoir d'appréciation, conformément à l'article 8, paragraphe 1 : en ce qui concerne la prorogation des certificats, en effet, elles doivent pour le moins fixer la durée à envisager (ce qui, en fait, peut également justifier l'hypothèse qu'il leur appartient également de décider souverainement si les certificats doivent être prorogés).

Mais c'est avant tout le système découlant de l'ensemble de l'article 8, paragraphe 1, qui, à notre avis, milite clairement contre la thèse défendue par la demanderesse, selon laquelle, en cas de force majeure, l'importateur dispose de la liberté la plus complète en ce qui concerne les conséquences juridiques prévues au paragraphe 1. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la distinction faite entre les conséquences juridiques et l'ordre dans lequel elles ont été énumérées, sous a, d'une part, et sous b, d'autre part. Dans les cas prévus à l'alinéa a, compte tenu de l'état des intérêts engagés, tel qu'il peut être présumé en de telles circonstances (probablement l'impossibilité d'importer), la règle, comme vous le savez, est l'annulation de l'obligation d'importer, et c'est seulement à la demande de l'importateur que le certificat peut être prorogé. Dans les cas prévus à l'alinéa b, pour lesquels il y a lieu de compter le plus souvent avec un simple retard de l'importation, c'est par contre la prorogation du certificat qui est envisagée en premier lieu (et qui semble donc la règle), l'annulation de l'obligation d'importer n'entrant en ligne de compte que si l'importateur en fait la demande. Or, de telles dispositions de principe assorties d'exceptions supposent de façon générale un pouvoir d'appréciation des autorités chargées de les appliquer. En ce qui concerne l'article 8, nous pouvons dire en outre que la distinction qu'il fait ne serait pas justifiée et devrait être considérée comme superflue, si l'opinion défendue par la demanderesse était exacte, c'est-à-dire si la détermination des conséquences juridiques était exclusivement subordonnée à la demande de l'importateur victime de la force majeure.

Mais l'opinion de la Commission est surtout confirmée par le texte de l'article 8. Pour indiquer la conséquence normale il utilise pareillement la simple forme de l'énoncé : « est ... annulée » — « est ... prorogée » et pour les autres conséquences possibles il utilise chaque fois la formule « sur demande..., ... peut ». Comme vous le savez, en ce qui concerne l'alinéa b, cette dernière formule s'applique à la décision annulant l'obligation d'importer ou d'exporter. Si nous nous basons sur l'usage administratif courant, il ne peut faire de doute, comme l'a souligné la Commission (et comme la demanderesse l'avoue elle-même au demeurant) que le mot « peut » implique normalement un

pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative. A notre avis, cette constatation est importante, également dans le présent contexte. Par contre, l'opinion de la demanderesse, selon laquelle le mot « peut » impliquerait simplement une marge de liberté des États membres par rapport à la Communauté, une habilitation des autorités nationales, ne nous semble pas convaincante, pour la seule raison qu'étant donné la conception d'ensemble de l'article 8 et étant donné la possibilité de principe d'autoriser des dérogations sur demande, en cas de force majeure, une telle affirmation aurait pu également s'énoncer à l'aide de la simple formule « sur demande, l'État membre décide... »), au cas où les auteurs du règlement auraient entendu exclure tout pouvoir d'appréciation.

Ainsi, toutes les considérations qui précèdent militent en faveur d'un pouvoir d'appréciation des autorités nationales; cette opinion n'est d'ailleurs pas infirmée par une comparaison avec les dispositions correspondantes d'autres règlements portant organisation commune des marchés. Comme vous le savez, la demanderesse renvoie ici à l'article 5, paragraphe 2, du règlement 97/63 (produit à base de viande de porc) (JO 1963, p. 2259), à l'article 6, paragraphe 2, du règlement 136/64 (lait et produits laitiers) (JO 1964, p. 2601) et à l'article 9, paragraphe 1, du règlement 174/66 (huile d'olive) (JO 1966, p. 3485). Il ressort de ces dispositions que le principe est l'annulation de l'obligation d'importer et la libération de la caution, une prorogation du certificat n'étant accordée que sur demande. Toutefois, il ne nous semble pas possible d'effectuer une déduction par analogie, pour la seule raison que l'article 8 du règlement 102/64 est construit sur la base d'un système nettement différent. D'après les méthodes usuelles d'interprétation, nous devrons donc admettre que l'article 8 qui nous intéresse ici, doit nécessairement avoir un sens différent, et effectivement cela peut se justifier du fait des particularités de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Comme l'a montré la Commission, les cas de force majeure sont relativement fréquents dans ce domaine, en raison de l'importance que revêtent les transports par voie maritime; les problèmes qui en découlent ont donc une plus grande portée. Dans l'intérêt d'une solution uniforme, il n'était pas possible ici de donner aux importateurs la liberté de choisir ni de faire régulièrement droit à leurs demandes au sujet des conséquences juridiques; il était au contraire nécessaire de prévoir des règles plus précises. Ce faisant, il fallait tenir compte non seulement des intérêts des importateurs concernés, mais encore de l'intérêt public communautaire en matière d'organisation commune des marchés. Comme la Commission l'avoue elle-même, il ne faut certes pas envisager en l'occurrence le but des certificats, lequel est de donner une vue d'ensemble du marché, car, au cas où l'importation n'a pas lieu, par suite d'un cas de force majeure, les évaluations auxquelles ils servent de base doivent être rectifiées de toute façon, c'est-à-dire que le certificat soit prorogé ou annulé. Ce sont plutôt d'autres considérations faites par la Commission et que nous énoncerons ci-après, qui doivent entrer en ligne de compte. Un certificat comportant un taux fixé à l'avance signifie la fixation avec effet obligatoire, la garantie par écrit d'un taux de prélèvement sur lequel s'est réglé l'importateur. Si, lors de la manifestation d'un cas de force majeure, le certificat était annulé chaque fois que l'importateur en fait la demande, c'est-à-dire si la prorogation du certificat avec le maintien par principe du taux fixé à l'avance était exclue, l'importateur pourrait, en effectuant ultérieurement l'importation au moyen d'un nouveau certificat et sur la base d'un taux de prélèvement considérablement plus favorable, réaliser un bénéfice qu'il n'avait pas escompté. Or, il n'est certainement pas dans l'esprit du règlement sur les cas de force majeure de permettre la réalisation d'un tel bénéfice; le but de ce règlement est bien au contraire

uniquement d'éviter certaines rigueurs. D'autre part, de tels agissements, s'ils étaient fréquents et si les importateurs redistribuaient sur le marché les bénéfices réalisés de façon imprévue, pourraient constituer une menace sérieuse pour l'équilibre des prix dans la Communauté. Il peut donc y avoir un intérêt public considérable à ce que dans des cas de force majeure, qui vraisemblablement ont seulement pour résultat un ajournement des importations, on s'en tienne aux certificats primitifs avec les taux de prélèvement qui y sont prévus et on envisage seulement de prolonger la durée de leur validité. C'est surtout compte tenu de telles situations qui exigent une conciliation entre des intérêts différents, que l'hypothèse consistant à reconnaître aux autorités nationales compétentes un pouvoir d'appréciation acquiert un poids particulier.
Toutes ces considérations qui se fondent sur le texte, l'esprit et le système de l'article 8 du règlement 102/64 font donc apparaître insoutenable la thèse de la demanderesse, selon laquelle, dans le cas de force majeure, l'importateur aurait le droit de choisir, et l'Administration serait obligée d'annuler l'obligation d'importer et de libérer la caution, chaque fois qu'il en fait la demande. Il est plus exact de reconnaître à l'autorité compétente un pouvoir d'appréciation dont l'exercice se base sur le rapport règle-exception de l'article 8, paragraphe 1. Dans l'exercice de ce pouvoir, il semble évident de tenir compte également des intérêts commerciaux de l'importateur (en ce qui concerne par exemple ses engagements contractuels). De plus, il est clair que le seul fait que l'annulation du certificat procure des avantages économiques ne justifie pas le rejet d'une demande de libération de la caution.

3 — Résumé

Après tout ce qui précède, nous proposons de répondre comme suit aux questions posées :

1) Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, du règlement 102/64, un État membre peut admettre comme cas de force majeure une circonstance autre que celles visées au paragraphe 2 de cet article, lorsqu'il en a avisé la Commission sans indiquer toutefois si la disposition applicable est celle de l'alinéa a ou celle de l'alinéa b.

2) Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, alinéa b, du règlement 102/64 l'État membre n'est pas tenu de décider que l'obligation d'importer ou d'exporter est annulée et la caution libérée, lorsque l'intéressé en fait la demande; l'État membre dispose au contraire d'un certain pouvoir d'appréciation et il peut subordonner le bénéfice de cette exception à l'existence de motifs particuliers que l'intéressé devra lui fournir.