LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Rheinland-Pfalz, par ordonnance du 29 août 1974, dit pour droit :

Le prélèvement fixé à l'avance conformément à l'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 31 du Conseil du 2 avril 1963, pour une importation de maïs en provenance d'un État membre, reste applicable à cette importation, même si celle-ci n'est pas réalisée au cours du mois indiqué dans la demande de certificat, pour autant que le retard ainsi intervenu n'est pas imputable au comportement de l'importateur ou à des circonstances normalement prévisibles, mais est dû à des circonstances de force majeure, telles que visées par l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 87 de la Commission du 25 juillet 1962.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 février 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 4 FÉVRIER 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La présente affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel émanant du « Finanzgericht » de Rhénanie-Palatinat. Elle concerne deux lots de maïs importés par la requérante de France en république fédérale d'Allemagne le 3 octobre 1963. Vous vous souvenez, Messieurs, qu'à cette époque, l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales n'avait pas encore été établie ; les règles applicables étaient celles du régime tran-

1 — Traduit de l'italien.

sitoire institué par le règlement n° 19 du Conseil du 4 avril 1962. Vous vous rappelez aussi, Messieurs, que sous ce régime, les États membres étaient autorisés à appliquer un prélèvement aux importations en provenance d'autres États membres. Le problème qui se pose en l'espèce concerne le montant du prélèvement que la République fédérale était en droit d'exiger de la requérante au titre des deux importations précitées.

Le problème se pose parce que la requérante avait obtenu du service allemand compétent (l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel », partie intervenante dans la procédure devant le « Finanzgericht ») des certificats d'importation dans lesquels le taux de prélèvement avait été fixé à l'avance. Dans le premier certificat, qui était daté du 5 septembre 1963, le taux de prélèvement était fixé à 0,38 DM pour 1 000 kg ; dans le second, qui était daté du 13 septembre 1963, il était fixé à zéro. Ces certificats étaient valables jusqu'au 31 décembre 1963, mais ils précisaient que les taux de prélèvement fixés à l'avance n'étaient applicables qu'aux importations réalisées en septembre et que pour les importations effectuées au cours des mois d'octobre à décembre, le taux de prélèvement appliqué serait celui en vigueur au jour de l'importation. La raison d'être de cette précision se trouve au paragraphe 4 de l'article 2 du règlement n° 31/63/CEE du Conseil du 2 avril 1963. Cet article a introduit le système de fixation à l'avance des prélèvements en cas d'importation de certains produits, dont le maïs, d'un État membre dans un autre, mais son paragraphe 4 disposait que cette fixation à l'avance n'aurait pas lieu pour les importations de maïs d'un État membre dans un autre réalisées en octobre, novembre et décembre, ni pour les importations d'autres céréales ou produits à base de céréales, effectuées d'un État membre dans un autre au cours des mois de juillet, août et septembre. Les considérants du règlement exposaient les raisons de ces exceptions à savoir que l'évolution des prix des céréales sur le marché est brisée lors de l'arrivée sur le marché de la nouvelle récolte annuelle. Il semble que, dans le cas du maïs, la nouvelle récolte commence à arriver sur le marché au début du mois d'octobre, tandis que pour les autres céréales, elle arrive au mois de juillet.

La requérante fait valoir que les deux lots de maïs litigieux auraient dû arriver à la frontière allemande en septembre, puisqu'ils avaient été expédiés de Mulhouse par chemin de fer le 25 du même mois, et que leur arrivée effective à destination le 3 octobre seulement était due exclusivement à un retard imputable aux services des chemins de fer. La requérante soutient qu'elle peut donc se prévaloir d'un cas de *force majeure* et qu'elle devrait être traitée comme si les deux lots avaient été importés en septembre. Les autorités douanières allemandes (qui, dans la procédure devant le « Finanzgericht », sont représentées par la défenderesse) maintiennent au contraire que la requérante est redevable d'un prélèvement calculé au taux en vigueur le 3 octobre, soit 77,10 DM pour 1 000 kg.

Il est constant qu'aucune des dispositions relatives aux cas de *force majeure* contenues dans les règlements communautaires ne s'applique expressément en l'espèce, mais pour comprendre les arguments avancés par les parties et la question posée à la Cour par le « Finanzgericht », il est nécessaire d'examiner un certain nombre de ces règlements.

Avant de les aborder, il nous faut cependant faire une remarque. Le « Finanzgericht » s'abstient expressément de demander à la Cour si le retard dans le transport par chemin de fer constitue ou peut constituer un cas de *force majeure*. Le « Finanzgericht » se réserve de statuer lui-même sur ce point. Nous n'en dirons donc rien.

L'article 16 du règlement n° 19 a institué, pour les céréales et les produits à base de céréales, le système bien connu des certificats d'importation et d'exportation, qui vise à fournir aux autorités communautaires des statistiques et des renseignements prévisionnels précis au

sujet des échanges. Cet article prévoyait entre autres que toute importation dans un État membre, en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers, d'un produit auquel ce règlement s'appliquait était soumise à la présentation d'un certificat d'importation délivré par l'État membre intéressé, qu'un certificat d'importation pour les céréales (les céréales seulement, à l'exclusion des produits dérivés) était valable à partir de la date de sa délivrance et jusqu'à expiration du troisième mois suivant celui au cours duquel il a été délivré, que la délivrance d'un certificat était subordonnée à la constitution d'une caution garantissant l'exécution de l'obligation d'importer pendant la durée de validité du certificat et que cette caution resterait acquise au cas où l'importation ne serait pas effectuée dans ce délai.

L'article 17, paragraphe 1, de ce règlement énonçait la règle générale selon laquelle le prélèvement à percevoir au titre d'une importation en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers, était le prélèvement applicable au jour de l'importation. L'article 17, paragraphe 2, prévoyait une exception à cette règle, uniquement pour les importations de céréales en provenance des pays tiers. Pour ces importations, le montant du prélèvement devait être fixé à l'avance, si l'importateur le demandait lors de la présentation de la demande du certificat y afférent. En cas de demande, le taux du prélèvement était fixé au taux en vigueur au jour du dépôt de la demande du certificat, ajusté en fonction du prix de seuil en vigueur au moment prévu pour l'importation, et le prélèvement était majoré d'une prime fixée selon un barème arrêté par la Commission. Il est évident que cette exception visait à permettre aux importateurs des États membres de se prémunir contre les fluctuations des taux de prélèvement dues aux fluctuations des prix sur le marché mondial. Il n'y avait aucune raison de les garantir contre les variations des prix de seuil (l'autre élément qui entrait en ligne de compte pour déterminer les prélèvements), puisque ces prix de seuil étaient fixée à l'avance pour un an. Vous constaterez, Messieurs, que l'article 17, paragraphe 2, ne permettait pas de solliciter la fixation à l'avance des prélèvements ni pour les importations en provenance des pays tiers de produits autres que les céréales, ni pour les importations en provenance des États membres d'un des produits visés par le règlement n° 19.

Le 30 juin 1962, le Conseil a arrêté le règlement n° 54. Ce texte — cela est constant et résulte en effet clairement de ses dispositions — traitait simplement en détail des mesures d'application de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 19. Pour l'essentiel, il définissait les critères sur la base desquels la Commission devait fixer les primes prévues par la disposition précitée ; sommairement, la Commission devait les fixer en tenant compte des différences entre les prix du marché mondial (caf — Ports mer du Nord) en cas de livraison immédiate et de livraison à terme.

Le règlement n° 54 contenait cependant aussi une disposition, l'article 7, indiquant ce qui se produisait si une importation pour laquelle le prélèvement avait été fixé à l'avance en vertu de l'article 17, paragraphe 2, n'était pas effectuée au cours du mois indiqué lors de la demande. L'article 7 prévoyait que dans cette hypothèse, sauf exceptions dont la définition serait déterminée dans des règlements ultérieurs, (a) le prélèvement serait ajusté en fonction du prix de seuil en vigueur au jour de l'importation et (b) que la prime applicable serait la prime la plus élevée prévue au barème en vigueur le jour du dépôt de ladite demande.

La Commission soutient, et elle attache de l'importance à ce point, que cet article s'appliquait uniquement lorsque l'importation était réalisée au cours d'un mois autre que celui indiqué dans la demande, mais néanmoins pendant la durée de validité du certificat.

Le règlement n° 54 a été suivi par le règlement n° 87 de la Commission du 25 juillet 1962. Deux dispositions de ce

texte nous intéressent en l'espèce ; il s'agit des articles 8 et 9.

L'article 8, sans utiliser l'expression « *force majeure* » qui n'est apparue dans la réglementation communautaire que plus tard, a introduit cette notion à propos de la déchéance des cautions constituées au titre des certificats d'importation et d'exportation. Il prévoyait que pour déterminer si une telle caution restait acquise, il serait tenu compte des circonstances qui justifiaient une exception et il citait des exemples d'événements qui constituent de telles circonstances, c'est-à-dire d'événements (comme la grève, la guerre, etc.), qui échappent au contrôle des négociants intéressés et qui sont de nature à empêcher la réalisation d'une importation ou d'une exportation durant la période de validité de certificat en cause. Comme nous l'avons déjà signalé, cet article s'appliquait tant aux certificats d'importation qu'aux certificats d'exportation et il était applicable tant dans les échanges avec les pays tiers que dans le commerce entre les États membres.

L'article 9, quant à lui, s'appliquait uniquement aux importations de céréales en provenance des pays tiers, pour lesquelles le prélèvement avait été fixé à l'avance en vertu de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 19. Il prévoyait que l'article 7 du règlement 54 n'était pas applicable lorsque l'importation n'avait pas été effectuée durant le mois indiqué dans la demande de certificat pour des raisons qui justifieraient une exception en vertu de l'article 8. Il s'ensuivait évidemment que, dans cette hypothèse, il ne serait pas procédé à un ajustement du prélèvement en fonction du prix de seuil en vigueur au jour de la réalisation effective de l'importation, ni à un ajustement de la prime ; l'importateur paverait le prélèvement fixé à l'avance, comme s'il avait effectué l'importation au cours du mois indiqué dans sa demande. Ici encore, la Commission soutient que cette disposition ne pouvait s'appliquer que si l'importation était réalisée au cours d'un mois autre que celui indiqué dans la demande, mais néanmoins pendant la période de validité du certificat.

Le règlement n° 130 du Conseil du 23 octobre 1962 a étendu la fixation des prélèvements à l'avance, tout d'abord aux importations de certains produits à base de céréales (par exemple de farine de froment) en provenance des pays tiers et, en second lieu, aux importations de blé tendre, de méteil, d'orge et des mêmes produits dérivés en provenance des États membres. A cette fin, il n'a toutefois pas appliqué à ces importations les dispositions de l'article 17, paragraphe 2. En dérogeant à l'article 17, paragraphe 1, sur plusieurs points, il a institué, pour ces importations, un système semblable à celui défini à l'article 17, paragraphe 2, mais différent de ce dernier à certains égards. En particulier, il ne fallait pas préciser, dans la demande de fixation [du prélèvement] à l'avance, le mois prévu pour effectuer l'importation. Le montant du prélèvement serait en toute hypothèse celui applicable le jour de la demande, ajusté en fonction du prix de seuil en vigueur au jour de l'importation effective lorsque ce dernier différait du prix de seuil applicable le jour du dépôt de la demande. De plus, le prélèvement n'était jamais majoré d'une prime. La Commission explique que ces dérogations ont été prévues parce que le système de l'article 17, paragraphe 2, n'avait pas donné satisfaction dans la pratique. La Commission déclare, en effet, que ce système a été complètement abandonné depuis lors.

Le 2 avril 1963, le Conseil a adopté le règlement n° 31/63/CEE, que nous avons cité au début de notre exposé comme étant le règlement qui a introduit la fixation des prélèvements à l'avance pour, entre autres, les importations de maïs d'un État membre dans un autre. En fait, ce règlement a remplacé le règlement n° 130, mais il n'a pas modifié d'une manière importante le système institué par le règlement n° 130. L'innovation, pour ce qui nous intéresse en l'espèce, consiste en ce que son article 2 a étendu ce système, en ce qui concerne les importations d'un État membre dans un

autre, à des produits (dont le maïs) auxquels il ne s'appliquait pas antérieurement et l'a rendu inapplicable, comme nous l'avons déjà signalé, aux importations d'un État membre dans un autre réalisées au cours des trois premiers mois de chaque campagne de culture. Comme le règlement n° 130, le règlement n° 31/63 a laissé intact le système institué par l'article 17, paragraphe 2, et les règlements adoptés en application de celui-ci (particulièrement le règlement n° 54 et l'article 9 du règlement n° 87), en ce qui concerne les importations de céréales (y compris le maïs) en provenance des pays tiers. Pour ces importations, il n'existait pas de dispositions concernant les trois premiers mois d'une campagne de culture, vraisemblablement parce que ces importations pouvaient être réalisées de n'importe quel pays au monde, y compris de l'hémisphère sud.

Tel était l'état de la réglementation communautaire en cause lorsque les faits de la présente espèce se sont produits.

Comme le « Finanzgericht » le relève dans son ordonnance de renvoi, la requérante a fait valoir devant cette juridiction que depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 130, les dispositions de l'article 7 a) du règlement n° 54 et de l'article 9 du règlement n° 87 devaient être appliquées également aux importations en provenance des États membres, puisque toute autre interprétation placerait ces importations dans une situation moins favorable que les importations en provenance des pays tiers.

Cette argumentation se reflète dans les termes de la question posée à la Cour par le « Finanzgericht », qui demande, en bref, si l'article 7 a) du règlement n° 54 et l'article 9 du règlement n° 87 doivent être entendus en ce sens que le taux de prélèvement fixé à l'avance, conformément à l'article 2 du règlement n° 31/63, pour l'importation de maïs en provenance d'un État membre, devait être appliqué même lorsque l'importation n'était pas réalisée au cours du mois indiqué dans la demande de certificat, pour une raison qui justifie une exception en vertu de l'article 8 du règlement n° 87.

Nous n'avons, Messieurs, aucun doute quant à la réponse à donner à cette question : l'article 7 du règlement n° 54 et l'article 9 du règlement n° 87 n'étaient pas applicables aux importations à partir des États membres lorsque le taux de prélèvement était fixé à l'avance en vertu de l'article 2 du règlement n° 31/63. Comme nous l'avons déjà signalé, l'article 7 prévoyait que lorsqu'une importation, pour laquelle le taux de prélèvement avait été fixé à l'avance en vertu de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 19, était effectivement réalisée au cours d'un mois autre que celui indiqué dans la demande, (a) le prélèvement était ajusté en fonction du prix de seuil en vigueur au jour de l'importation effective et (b) la prime était également ajustée. L'article 9 précité prévoyait en fait que l'article 7 n'était pas applicable en cas d'importation différée pour une cause de *force majeure*. Nous estimons que ces dispositions ne pouvaient pas être pertinentes dans un cas régi par le règlement n° 31/63, puisque dans cette hypothèse, (i) il ne fallait pas indiquer un mois déterminé dans la demande de certificat — la seule condition prévue étant que l'importation soit effectuée pendant la période de validité du certificat, (ii) l'ajustement en fonction du prix de seuil faisait partie intégrante du système, et (iii) aucune prime ne pouvait être perçue.

Ces conditions ne nous permettent cependant pas de conclure, car il nous reste à résoudre le problème de savoir si un dédommagement pourrait être accordé à un négociant qui, s'attendant à réaliser une importation en provenance d'un État membre avant le début d'une nouvelle campagne de culture, a invoqué l'article 2 du règlement n° 31/63 pour demander la fixation à l'avance du prélèvement au titre de cette importation et a constaté ensuite qu'en raison de circonstances assimilables à un cas de *force majeure*, l'importation n'a eu lieu qu'après le début de la nouvelle campagne de culture.

La requérante et la Commission sont d'accord pour dire que l'équité exige que ce commerçant puisse prétendre à un dédommagement et elles laissent entendre l'une et l'autre que le principe de proportionnalité, que dans un certain nombre d'arrêts, la Cour a reconnu comme faisant partie intégrante du droit communautaire, offre une base juridique appropriée pour accorder le dédommagement. Ni la défenderesse, ni l'« Einfuhr- und Vorratsstelle » n'ont fait valoir d'argumentation en sens contraire. Aucune, en effet, n'a déposé d'observations écrites ni a été représentée à l'audience.

A notre avis, Messieurs, la requérante et la Commission ont raison sur ce point. Le principe de proportionnalité exige que la réglementation communautaire n'entraîne pas pour les négociants des charges qui ne sont pas nécessaires pour réaliser le but que cette réglementation cherche à atteindre : cf. par exemple les affaires 11-70, 25-70 26-70 et 30-70, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, etc. (Recueil 1970, p. 1125 et s.) et les affaires 5-73 et 9-73, Balkan-Import-Export GmbH/ Hauptzollamt Berlin-Packhof, et Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach (Recueil 1973, p. 1091 et s.). De plus, il nous paraît clair, à la lecture des arrêts rendus par la Cour dans le premier de ces deux groupes d'affaires, que c'est un cas d'application du principe que d'exiger, dans des cas d'espèce appropriés, que les négociants soient dédommagés des conséquences d'événements assimilables à des cas de *force majeure*.

Il est vrai que le principe de proportionnalité a généralement été considéré comme un principe dont l'effet est d'invalider les dispositions légales ou les autres actes qui le violent, mais quant à nous, nous ne pensons pas que les effets de ce principe doivent nécessairement être limités à cela. Dans nos systèmes juridiques, nous connaissons tous des principes généraux qui n'ont pas nécessairement pour effet d'invalider les dispositions légales, mais éventuellement de les compléter.

Il est clair qu'il serait exagéré de soutenir que l'article 2, paragraphe 4, du règlement 31/63 doit être déclaré nul, parce qu'il n'a pas expressément prévu un cas de *force majeure* analogue à celui de l'espèce (abstraction faite évidemment de la circonstance d'ordre procédural que le « Finanzgericht » n'a pas soulevé de problème de validité). Nous estimons cependant qu'il vous est loisible, Messieurs, de dire que le principe de proportionnalité exige que l'article 2 soit entendu comme impliquant une disposition en ce sens. S'il n'en était pas ainsi, il devrait être considéré comme ayant fait subir un préjudice aux négociants, alors que ce préjudice ne pouvait pas contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi.

A notre avis, par conséquent, il convient de considérer que l'article 2 implique qu'un négociant qui, après avoir obtenu la fixation à l'avance d'un prélèvement en vertu de cet article, a été empêché par un cas de *force majeure* d'effectuer l'importation en cause avant le début du mois d'octobre, pour le maïs, ou de juillet, pour les autres céréales, devrait, en ce qui concerne ce prélèvement, être traité comme s'il avait réalisé l'importation en temps utile.

Nous rejetterions la suggestion de la Commission selon laquelle, dans un cas comme celui de l'espèce, les dispositions des articles 3 et 4 du règlement n° 111/63/CEE du 1er octobre 1963, qui est entré en vigueur le 1er novembre 1963, devraient être appliquées « par anticipation ». Nous voulons rejeter cette idée, tout d'abord, parce que cela serait accorder un effet rétroactif à ces dispositions et, ensuite, parce que, même si elles avaient été en vigueur à l'époque litigieuse, ces dispositions n'auraient pas été en cause : l'article 3 remplace l'article 8 du règlement n° 87 et l'article 4 modifie simplement l'article 9 de ce règlement.

Nous concluons dès lors à ce que vous répondiez comme suit à la question posée à la Cour par le « Finanzgericht » de Rhénanie-Palatinat :

« L'article 7 a), du règlement n° 54 du Conseil et l'article 9 du règlement 87 de la Commission n'étaient pas applicables aux importations en provenance des États membres, lorsque le taux de prélèvement était fixé à l'avance en vertu de l'article 2 du règlement n° 31/63/CEE de la Commission, mais cette dernière disposition implique qu'un négociant qui, après avoir obtenu en vertu de cet article la fixation à l'avance d'un prélèvement pour une importation de maïs, était empêché par un cas de *force majeure* d'effectuer cette importation avant le début du mois d'octobre, devrait être traité, en ce qui concerne ce prélèvement, comme s'il avait réalisé l'importation en temps utile ».