CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 13 DÉCEMBRE 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La Cour a été saisie de la présente affaire par voie de demande de décision à titre préjudiciel présentée par le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main. Elle soulève un ensemble de questions relatives aux conséquences découlant, en vertu des dispositions communautaires pertinentes, de la perte par un importateur d'un certificat délivré en vue de l'importation de produits céréaliers.

La Cour se souvient que le règlement CEE n° 120/67 du Conseil a institué l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

Il est dit dans le préambule de ce règlement :

« que 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 les mesures prévues au présent règlement » ;

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. »

C'est la raison pour laquelle le paragraphe 1 de l'article 12 du règlement dispose que toute importation dans la Communauté ou exportation hors de celle-ci des produits soumis à l'emprise du règlement doit être subordonnée à la présentation d'un certificat d'importation ou d'exportation délivré par un État membre et poursuit :

« La délivrance de ces certificats est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité du certificat et qui reste acquise en tout ou en partie si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement ».

Le paragraphe 2 de l'article 12 prévoit l'adoption des modalités d'application de ce même article. Les modalités d'application pertinentes en l'espèce sont celles du règlement (CEE) n° 1373/70 de la Commission.

L'article 2, paragraphe 1, de ce dernier règlement est libellé comme suit :

« Le certificat d'importation ... autorise et oblige ... à importer ..., au titre du certificat, la quantité nette de produit désigné pendant la durée de validité de ce certificat, lequel ... peut être ... assorti de fixation à l'avance du taux du prélèvement ... dans les conditions fixées par la réglementation relative à chaque secteur de produit ».

La Cour connaît bien le système de fixation à l'avance des prélèvements par voie de certificats. Il n'a toutefois qu'une importance marginale en l'espèce.

L'article 8, paragraphe 2, du règlement stipule, en ce qui concerne la présente affaire :

« Les certificats sont établis en au moins deux exemplaires, dont le premier, dénommé « exemplaire pour le titulaire » et portant le numéro 1, est délivré sans tarder au demandeur et le second, dénommé « exemplaire pour l'organisme émetteur » et portant le numéro 2, est conservé par l'organisme émetteur.

L'exemplaire n° 1 du certificat est présenté au bureau où sont accomplies :

a) dans le cas d'un certificat d'importation ..., les formalités douanières d'importation ;

...

1 — Traduit de l'anglais.

Après imputation et visa par le bureau visé à l'alinéa précédent, l'exemplaire n° 1 du certificat est remis à l'intéressé ».

L'article 15 contient de longues dispositions parmi lesquelles les règles suivantes sont particulièrement pertinentes :

« 1. En ce qui concerne la durée de validité des certificats :

a) l'obligation d'importer est considérée comme remplie et le droit à l'importation au titre du certificat comme utilisé, le jour de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous a) ;

...

2. La libération de la caution est subordonnée à la production de la preuve :

a) en ce qui concerne l'importation, de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous a), et relatives au produit concerné ;

3. Les preuves prévues au paragraphe 2 sont apportées ...

a) dans les cas visés au paragraphe 2 sous a) ... par la production de l'exemplaire n° 1 du certificat ... visé conformément aux dispositions de l'article 8 ;

4. En cas de perte de certificat ..., les organismes émetteurs peuvent à titre exceptionnel, délivrer à l'intéressé un duplicata de ce document, établi et visé ainsi que l'ont été les documents originaux et comportant clairement la mention « Duplicata » sur chaque exemplaire.

Les duplicata ne peuvent être produits aux fins de la réalisation d'opérations d'importation ...»

La Commission explique dans ses observations que la raison d'être de cette dernière disposition procède du souci d'empêcher qu'un opérateur indélicat puisse éventuellement profiter à deux reprises d'un certificat portant fixation à l'avance du taux de prélèvement, en utilisant tout d'abord le titre — prétendument égaré — matérialisant un tel certificat et en présentant par la suite le duplicata.

Ainsi, la raison d'être du duplicata est simplement de permettre à son titulaire d'assurer la libération de la caution dans la mesure des importations effectuées au titre du certificat et avant la perte de celui-ci.

Les dispositions de l'article 16 pertinentes en l'espèce, sont les suivantes :

« 1. La libération de la caution intervient dès que les preuves visées à l'article 15, paragraphes 2 et 3 ont été apportées.

2. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article ... 18, lorsque l'obligation d'importer ... n'a pas été remplie, la caution reste acquise pour une quantité égale à la différence entre

a) ... la quantité nette indiquée dans le certificat et

b) la quantité nette effectivement importée ...

3. Sur demande du titulaire du titre, les États membres peuvent libérer la caution de manière fractionnée au prorata des quantités de produits pour lesquels les preuves visées à l'article 15, paragraphe 2 et 3, ont été apportées ... »

Enfin, les dispositions de l'article 18, pertinentes en l'espèce, sont les suivantes :

« 1. Lorsque l'importation ... ne peut être effectuée pendant la durée de validité du certificat par suite de cas de *force majeure,* l'État membre émetteur du certificat décide, sur demande du titulaire, soit que l'obligation d'importer ... est annulée, la caution étant libérée, soit que la durée de validité du certificat est prolongée pour le délai jugé nécessaire en raison de la circonstance invoquée. La prolongation peut

intervenir après l'expiration de la validité du titre.

La décision d'annulation ou de prorogation est limitée à la quantité de produit qui n'a pu être importée ... par suite du cas de *force majeure*.

...

3. Si l'organisme compétent admet un cas de *force majeure*, l'État membre dont il relève en avise immédiatement la Commission qui en informe les autres États membres.

4. Le titulaire du certificat apporte la preuve de la circonstance considérée comme cas de *force majeure* ».

Telles sont les dispositions qui intéressent la Cour en l'espèce.

La façon dont le tribunal administratif de Francfort expose les faits de l'instance dans son ordonnance de renvoi nous amène à conclure qu'il n'a pas achevé la phase d'instruction, mais a estimé qu'il valait mieux renvoyer l'affaire devant la Cour sans plus tarder, ce renvoi étant au moins partiellement motivé par le désir de connaître les points de fait sur lesquels il doit statuer. Il semble que l'on puisse sous cette réserve résumer les faits comme suit. La requérante au principal est une société d'importateurs qui exercent leurs activités à Hambourg. Ces derniers ont demandé au défendeur, l'organisme allemand compétent à cet effet, l'octroi d'un certificat d'importation portant sur 2 000 tonnes de son de froment/pellets et ont constitué la caution nécessaire à ce titre. Ils ont effectivement obtenu un tel certificat daté du 15 juin 1972 et valable jusqu'au 31 octobre 1972. Au titre de ce certificat, ils ont procédé à un certain nombre d'opérations d'importation représentant au total quelque 821 000 kg et dont les détails étaient visés sur le certificat. Par la suite, le 17 octobre 1972, ils ont envoyé le certificat par lettre recommandée à leurs mandataires de Rotterdam, l'entreprise « Peterson's Havenbedrijf NV » (ci-après « Peterson's ») pour permettre à ceux-ci d'importer quelque 60 000 kg de pellets. Ils ont demandé en même temps à Peterson's de transmettre par exprès le certificat, dès l'accomplissement des formalités douanières requises pour cette opération d'importation, à une société répondant au nom de Bachmann, à Brême. Celle-ci devait, à ce que prétendent les requérants au principal, procéder à l'importation du solde de la quantité de son de froment/pellets autorisée par le certificat. Le 25 octobre 1972, Peterson's a reçu le certificat qui avait été renvoyé par les services des douanes de Rotterdam et l'aurait renvoyé à Bachmann le même jour par exprès, mais non par lettre recommandée. On a allégué que le recours aux lettres recommandées est inhabituel aux Pays-Bas en de telles circonstances bien qu'une telle pratique soit courante en Allemagne. La Cour a déjà une certaine expérience de la question qui semble confirmer cette suggestion — voir l'affaire 61-72 *Mij PPW Internationaal NV/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, Recueil 1973, p. 301 — dans laquelle l'organisme néerlandais ayant qualité pour délivrer les certificats en a envoyé un lui-même par lettre ordinaire. Quoi qu'il en soit, les requérants au principal prétendent que la lettre contenant le certificat n'est jamais parvenue à Bachmann qui s'est ainsi trouvé dans l'impossibilité de l'utiliser pour procéder aux opérations d'importation en suspens. En application de l'article 15, paragraphe 4, du règlement n° 1373/70, les requérants au principal ont demandé le 16 novembre 1972 au défendeur un duplicata qui leur a été délivré en bonne et due forme.

Le litige pendant devant le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main consiste à savoir si dans ces circonstances les requérants au principal peuvent prétendre à la libération intégrale de leur caution ou si, au contraire, comme le prétend le défendeur, ils n'encourent pas la déchéance d'une partie de cette caution représentant 11 400 DM et correspondant aux importations qui étaient comprises dans le certificat mais qui, en réalité, n'ont pas été effectuées à ce titre.

Les requérants au principal invoquent comme moyen principal le fait que la perte définitive d'un certificat d'importation ne constitue pas un cas de force majeure entrant dans le champ d'application de l'article 18 du règlement n° 1373/70 mais qu'il implique, sur la base d'une interprétation de l'article 2 du paragraphe 1 et de l'article 15 paragraphe 4, la disparition automatique de l'obligation d'importer. Selon eux, la raison en est que la perte d'un certificat entraîne la perte du droit d'importer dont il n'est pas possible de séparer l'obligation d'importer. Ils réclament à titre subsidiaire le bénéfice de l'article 18.

La Commission conteste la thèse selon laquelle la perte d'un certificat emporte extinction automatique du droit et de l'obligation d'importer. Selon elle, la seule conséquence d'une telle perte est de faire obstacle à l'exercice du droit et à l'exécution de l'obligation tant que et pour autant que le certificat n'aura pas été retrouvé avant l'expiration de sa période de validité. La Commission reconnaît toutefois que la perte d'un certificat puisse équivaloir à un cas de force majeure. Elle exige seulement que l'article 18 soit interprété et appliqué de façon à éviter les abus.

Personne n'a avancé d'argument à l'effet de demander à la Cour de repousser tant le premier moyen des requérants au principal que la thèse selon laquelle la perte d'un certificat peut constituer un cas de force majeure. A notre avis, une telle démarche ne serait pas soutenable. Comme l'explique le préambule du règlement n° 120/67, l'objet du régime des certificats est seulement de mettre les autorités compétentes à même d'apprécier l'évolution du marché de façon qu'elles puissent exercer d'une manière éclairée leurs pouvoirs de régulation de celui-ci. Dans cette optique, ce serait faire preuve d'une sévérité excessive que de prononcer la déchéance d'une caution à l'encontre d'un opérateur qui a prouvé être dans l'impossibilité, sans avoir commis lui-même une faute, de remplir son obligation d'importer. En effet, l'existence même de l'article 18 interdit de penser que tel est l'esprit de la réglementation.

Messieurs, je ne peux voir aucune raison permettant de prétendre que la perte ou la destruction fortuite d'un certificat ne peut constituer un cas de force majeure au sens de l'article précité. Certes, une telle éventualité n'interdit pas toute importation puisque la délivrance d'un nouveau certificat peut être sollicitée. Mais à ce titre, une nouvelle caution doit être constituée. Ce à quoi la perte d'un certificat fait obstacle, c'est l'importation au titre de ce certificat et ce qui préoccupe l'opérateur c'est de savoir ce qu'il adviendra de la caution qu'il a constituée pour obtenir ce même certificat. Dans leur argumentation, les parties ont fait allusion aux dispositions que l'article 18 a remplacées et qui contenaient un catalogue d'exemples de cas de force majeure. Elles ont relevé que tous ces exemples concernaient des événements faisant obstacle au mouvement des marchandises elles-mêmes tels que la guerre, le naufrage, les grèves et autres hypothèses semblables. Or, le catalogue n'entendait pas être exhaustif et visait effectivement l'hypothèse d'un obstacle non pas physique mais juridique, à savoir « les interdictions d'exportation ou d'importation édictées par les États ». En tout cas, l'article 18 ne contient aucun catalogue de cette nature.

Dans un certain nombre d'affaires, la Cour a été sollicitée d'interpréter l'expression « force majeure » qui figurait dans des dispositions de contenu similaire à celui de l'article 18. Le premier et sans doute le plus pertinent de ces litiges est l'affaire 4-68 *Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette* (Recueil, 1968, p. 549). Dans cet arrêt, la Cour a relevé que le contenu de la notion de force majeure pouvait être fonction du contexte dans lequel elle est destinée à sortir ses effets et qu'elle doit être en conséquence interprétée dans le présent contexte à la lumière du but que poursuit le règlement en discussion et de

la nature spécifique des droits et obligations juridiques auxquels ce même règlement a donné naissance. S'il exige une prévision aussi exacte que possible de l'évolution des échanges par les autorités communautaires et justifie ainsi le dépôt d'une caution lors de l'octroi d'une autorisation d'importer, l'intérêt public n'en exige pas moins, selon la Cour, que le commerce ne soit pas entravé par l'assujettissement des opérateurs à des obligations d'une rigueur excessive. La menace de la perte de la caution vise à inciter les opérateurs bénéficiaires de l'autorisation à ne pas manquer de procéder aux importations ainsi autorisées. La Cour en déduit qu'en principe l'opérateur qui a exercé toutes les diligences utiles, mais à qui des circonstances indépendantes de sa volonté ont rendu impossible la réalisation d'une opération d'importation, devrait être libéré de l'obligation d'importer. Il y a lieu d'entendre par circonstances indépendantes de la volonté d'un opérateur des circonstances qu'un opérateur prudent et diligent estimerait improbables et dont il ne pourrait éviter les conséquences sans exposer des frais excessifs. Cette interprétation de la notion de force majeure a été reprise par la Cour dans l'affaire 11-70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Recueil, 1970, p. 1139) et dans l'affaire 25-70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co* (Recueil, 1970, p. 1179). Dans ces deux arrêts, la Cour a souligné la souplesse de cette notion.

Ces affaires font, à notre avis, suffisamment autorité pour que l'on puisse dire que lorsqu'il a été empêché de réaliser une opération d'importation à la suite de la perte de son certificat, l'opérateur peut prétendre à être libéré en application de l'article 18 à la condition d'établir que la perte du titre n'est pas imputable à un quelconque défaut d'attention normale de sa part. Il est toutefois intéressant de remarquer que dans « The Turul » (1919) A.C. 515, le « Judicial Committee of the Privy Council » a estimé que le commandant d'un navire qui n'avait pas pu prendre la mer avant l'expiration du délai de grâce imparti par l'article 1 de la VI[e] convention de La Haye en raison du fait qu'il avait été dépossédé de ses documents de bord et de ses cartes sans avoir commis lui-même une faute, avait été victime d'un cas de force majeure au sens de l'article 2 de la convention. Voilà un argument concret en faveur de la thèse selon laquelle la notion de force majeure peut s'appliquer au cas d'une personne qui est empêchée de faire quelque chose parce qu'elle a été dépossédée, sans avoir commis personnellement une faute, d'un document essentiel pour ce faire.

Nous rejetterions en conséquence le premier moyen des requérants au principal parce qu'il est incompatible avec la thèse selon laquelle la question est régie par l'article 18 et parce qu'il y a de bonnes raisons pour préférer cette thèse.

Il nous semble que si les auteurs du règlement avaient voulu que la perte d'un certificat éteigne automatiquement les droits et obligations auxquelles sa délivrance donne naissance, ils l'auraient stipulé expressément et auraient ajouté les dispositions permettant à la Commission d'être informée de la perte, de façon qu'elle puisse rectifier ses statistiques, comme le fait le paragraphe 3 de l'article 18. Ils auraient également ajouté à notre avis une règle de preuve du même type que celle du paragraphe 4 de l'article considéré.

Nous estimons donc qu'il y a lieu de répondre aux questions 1 et 2 a, que le tribunal administratif de Francfort a posées à la Cour, de la manière suivante :

« 1) L'article 2, paragraphe 1, et l'article 15, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1373/70 de la Commission ne doivent pas être entendus en ce sens que la perte d'un certificat d'importation entraîne l'extinction automatique de l'obligation d'importer à laquelle sa délivrance donne naissance.

2) a) La perte d'un tel certificat constitue un cas de force majeure au

sens de l'article 18 de ce même règlement lorsqu'elle est survenue malgré le fait que le titulaire du certificat a pris toutes les précautions que l'on est en droit d'attendre d'un opérateur prudent et diligent ».

La question 2, b, posée par le tribunal administratif de Francfort consiste à déterminer en réalité le degré d'attention que l'on est en droit d'escompter d'un opérateur prudent et diligent. Un opérateur reste-t-il en deçà de ce seuil d'attention lorsqu'il envoie un certificat par lettre ordinaire ? Nous inclinons à répondre par l'affirmative. La perte de documents par la poste est malheureusement un phénomène fréquent et la méthode normale pour se prémunir contre de telles pertes est de recourir aux lettres recommandées. On a fait valoir au nom des requérants au principal que cela ne procure pas une garantie absolue. Nous sommes d'accord mais l'expérience courante prouve que le fait d'envoyer des documents en recommandé réduit cependant les risques de pertes. Quoi qu'il en soit, nous sommes parvenus à cette conclusion que ce n'est pas le rôle de la Cour de dire si dans tel cas particulier tel opérateur a ou non exercé toutes les diligences utiles. Nous sommes d'avis que c'est là une question que doit trancher la juridiction nationale qui est en mesure d'apprécier toutes les circonstances de fait dans lesquelles s'est trouvé l'opérateur, y compris, dans une affaire comme celle-ci, les facteurs tels que le degré d'urgence, les services postaux dont disposait sur place l'opérateur, etc. . . .

Nous pensons donc qu'il y a lieu de répondre comme suit à la question 2, b: « C'est à la juridiction nationale compétente qu'il incombe de statuer, après avoir apprécié toutes les circonstances de fait dans lesquelles s'est trouvé l'opérateur, sur le point de savoir si le titulaire d'un certificat a exercé dans une hypothèse déterminée toutes les diligences que l'on peut escompter d'un opérateur prudent et diligent ».

La dernière question du tribunal administratif de Francfort (question 2, c,) consiste à déterminer si une demande au sens de l'article 18, paragraphe 1, peut être présentée après l'expiration de la période de validité du certificat. Messieurs, il ne fait pas de doute qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à cette question. Un événement constitutif de force majeure peut se produire à une date si proche de la date d'expiration d'un certificat que l'opérateur intéressé n'a pas le temps de déclencher avant cette date le mécanisme de l'article 18. Il peut même n'avoir connaissance de l'événement qu'après cette date. Il serait arbitraire au plus haut point de déclarer que dans une telle hypothèse le bénéfice de l'article 18 doit lui être refusé.