ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE) DU 16 DÉCEMBRE 1982 [1]

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung contre Firma H. und J. Brüggen (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesverwaltungsgericht)

Affaire 71/82

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Céréales — Certificats d'importation ou d'exportation — Prolongation de la durée de validité pour cause de force majeure — Prolongation rétroactive — Admissibilité — Conditions — Effets

(Règlement de la Commission n° 473/67, art. 9, § 1)

Dans la mesure où les exceptions étroitement définies et restreintes aux cas de force majeure n'affectent pas, en principe, la fiabilité du système des certificats, les effets de la décision de prolongation de la durée de validité d'un certificat d'exportation prise pour des raisons de survenance d'un cas de force majeure doivent être les mêmes selon que cette prolongation est intervenue avant ou après l'expiration de la durée de validité du certificat.

L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 doit donc être interprété en ce sens qu'il permet de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance lorsque l'administration compétente a refusé à tort d'accorder en temps utile une prolongation justifiée par un cas de force majeure et que, de ce fait, l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat portant sur la même opération; dans ce cas, le nouveau certificat ne peut produire ses effets et doit être formellement annulé.

Dans l'affaire 71/82,

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

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt/Main,

1 — Langue de procédure: l'allemand

et

FIRMA H. UND J. BRÜGGEN, Lübeck,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67/CEE de la Commission, du 21 août 1967 (JO 204 du 24. 8. 1967, p. 16) relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. P. Pescatore, président de chambre, O. Due et K. Bahlmann, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

L'entreprise H. et J. Brüggen avait sollicité et obtenu le 27 novembre 1969 par la défenderesse, conformément au règlement n° 473/67/CEE, un certificat pour l'exportation au Pérou de 595 920 kg de gruaux d'avoine, valable jusqu'au 31 mai 1970. Les gruaux d'avoine devaient être fabriqués à partir d'avoine importée de la République démocratique allemande. La restitution avait été fixée à l'avance conformément au règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 117, p. 2269, p. 67).

Cependant, à la suite d'une interruption de la navigation en République démocra-

tique à cause du gel ayant provoqué une congestion extraordinaire du trafic des céréales qui l'a empêchée de prendre livraison de toute la quantité d'avoine en provenance de la République démocratique destinée à la fabrication de gruaux à exporter, l'entreprise Brüggen n'a pu exporter jusqu'au 31 mai 1970, date d'echéance du certificat d'exportation, que 298 039 kg du produit en question.

Sa demande du 13 mai 1970 pour la prolongation de la validité du certificat a été rejetée au motif qu'il n'y avait pas de cas de force majeure justifiant la prolongation.

En juin 1970, l'entreprise intéressée s'est donc vue contrainte de solliciter, pour l'exportation de la quantité restante, un nouveau certificat qui lui avait été accordé. Cependant, le taux de restitution de 288,96 DM par tonne applicable en juin 1970 était inférieur au taux fixé à l'avance de 307,05 DM par tonne, versés sur la base du certificat initial, ce qui lui a causé un préjudice de 5 388,67 DM.

L'entreprise Brüggen n'en a pas moins maintenu sa demande de prolongation du premier certificat devant le tribunal administratif allemand qui a fait droit à cette demande en première instance. L'entreprise Brüggen a également obtenu satisfaction devant le Verwaltungsgerichtshof après avoir modifié ses conclusions en demandant non plus la prolongation de la validité du certificat d'exportation, mais une décision la plaçant, pour ce qui est de la caution et de la restitution à l'exportation, dans la position qui aurait été la sienne si la quantité de gruaux exportée après le 31 mai 1970 avait été exportée sur la base du premier certificat. Devant le Bundesverwaltungsgericht, elle a toutefois réitéré à titre subsidiaire la demande présentée en première instance.

Le Bundesverwaltungsgericht admet le droit de l'entreprise Brüggen à la prolongation pour cause de force majeure, mais doute qu'il soit possible, après l'expiration d'un certificat d'exportation, d'obliger l'autorité compétente d'accorder la prolongation rétroactive de la validité du certificat. La juridiction de renvoi pense, en effet, qu'une telle décision risquerait de compromettre le bon fonctionnement du système et craint que la fiabilité du nombre des certificats délivrés en tant qu'indicateur de l'évolution du marché se trouverait dans ce cas amoindrie.

Cependant, étant donné l'intérêt de l'entreprise Brüggen à la reconnaissance de son droit de réaliser l'exportation sous le régime du taux de restitution fixé par le premier certificat et l'impossibilité de faire aboutir un recours en indemnité contre l'administration nationale en l'absence d'une faute patente de celle-ci, le Bundesverwaltungsgericht a été amené à poser à la Cour de justice, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par ordonnance du 17 décembre 1981, la question suivante:

«L'article 9, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 473/67/CEE du 21 août 1967 (JO 204 du 24. 8. 1967, p. 16) permet-il de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de la validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance afin de garantir de cette manière et pour cette opération l'application du taux de restitution fixé à l'avance en faveur d'un exportateur dont le certificat n'a pas été prorogé en temps utile et qui, de ce fait, a procédé à l'opération d'exportation sur la base d'un nouveau certificat?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 février 1982.

Des observations écrites, en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, ont été déposées par la Commission des Communautés européennes, représentée à ces fins par M. J. Sack, en qualité d'agent et par l'entreprise H. et J. Brüggen, représentée par Me Festge.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice

La *Commission* observe tout d'abord qu'il aurait été opportun que le Bundesverwaltungsgericht pose également une question sur l'existence éventuelle d'un cas de force majeure au sens du règlement n° 473/67 dans le cas d'espèce, du fait que si cette question était réglée, la question préjudicielle ne se poserait pas avec autant d'acuité et le litige serait facilement résolu dans le cadre du droit allemand.

En ce qui concerne la prolongation rétroactive d'un certificat d'exportation dans des cas de force majeure, la Commission soutient qu'elle est possible au titre de l'article 9 du règlement n° 473/67 lorsque la demande faite en ce sens a été rejetée à tort et que la marchandise a pour cette raison été exportée sur la base d'un autre certificat d'exportation.

Elle présente à cet effet les arguments suivants:

Il n'est guère envisageable que, dans un litige portant sur l'existence d'un cas de force majeure, il puisse être décidé de manière définitive dans le bref délai dont on dispose s'il existe ou non un droit à la prolongation de la durée de validité du certificat d'exportation.

Si l'on entendait, poursuit la Commission, exclure la prolongation du certificat après l'expiration de sa durée de validité lors même que l'intéressée aurait eu droit, en vertu de la législation communautaire, à une prolongation, il ne serait pratiquement pas possible, et il serait même impossible dans certains cas, de lui permettre d'exercer ses droits d'une autre manière. La Commission signale que le droit national ne permettra généralement d'intenter des actions en indemnité contre des autorités nationales que dans les cas où la décision fautive peut être reprochée à l'autorité nationale. Or, cela ne sera souvent pas possible dans des cas de force majeure, difficiles à apprécier au regard du droit communautaire. La Commission considère, en outre, que le remède consistant à inviter l'intéressée à se rabattre sur ces possibilités de recours en indemnité offertes par le droit national n'est pas de toute manière satisfaisante.

Selon la Commission, si la Cour refusait d'admettre la possibilité de prolonger rétroactivement la durée de validité du certificat d'exportation et se contentait de rendre un arrêt constatant que l'autorité compétente était tenue de prolonger le certificat le jour où la demande lui en avait été faite, cette solution pourrait tout au plus satisfaire l'intéressée pour ce qui est de la caution, qui devrait alors être restituée à l'intéressée. Il serait, en revanche, impossible de lui accorder également la restitution fixée à l'avance, en raison de l'absence manifeste d'une base juridique à cet effet, du fait que la marchandise n'a pas été exportée sur la base du certificat litigieux. Selon la Commission, il importe pourtant à cet égard également que l'intéressée puisse exercer son droit, ce qui ne devient possible que par la voie d'une prolongation rétroactive du certificat.

Par conséquent, la Commission estime que seuls des motifs très graves concernant l'intérêt général peuvent justifier que l'intéressée soit néanmoins empêchée d'exercer utilement les droits qui lui sont conférés par une disposition juridique. Toutefois, de l'avis de la Commission, il n'est pas possible de discerner en l'espèce de tels motifs graves.

La Commission soutient qu'à cet égard, il convient tout d'abord d'attirer l'atten-

tion sur une différence évidente entre la présente affaire et l'affaire 85/78, à laquelle se réfère essentiellement le Bundesverwaltungsgericht. Elle souligne que, dans cette dernière affaire, la Cour avait à statuer sur la question de savoir dans quelle mesure certaines déclarations de volonté faites en conformité avec le droit communautaire (demande d'un certificat d'importation) pouvaient être éventuellement révoquées en application des règles du droit national. Or, en l'espèce il ne s'agirait pas d'une application de règles de droit national venant compléter celles du droit communautaire, mais de la mise en œuvre intégrale des droits conférés par le droit communautaire lui-même. Il conviendrait donc en l'occurrence de considérer que des restrictions autres que celles expressément prévues par le droit communautaire ne peuvent intervenir qu'à titre tout à fait exceptionnel.

La Commission ajoute que la prolongation rétroactive d'un certificat d'exportation va nécessairement de pair avec l'annulation d'un second certificat et qu'on ne saurait contester que les modifications à apporter aux deux certificats aboutissent à altérer la fiabilité du système des certificats d'importation et d'exportation appliqué aux produits agricoles dans le cadre de l'organisation commune de marché. Cela est d'autant plus vrai, selon la Commission, lorsque les modifications ont lieu — comme c'est le cas en l'espèce — plus de douze ans après l'exécution des transactions litigieuses.

La Commission estime, toutefois, que l'application en l'espèce de l'article 9 du règlement n° 473/67 ne comporte pas un tel danger du fait que les cas de force majeure sont relativement rares et se fondent sur des circonstances matérielles objectives, dont l'existence peut être clairement démontrée et sur lesquelles les intéressés n'ont aucune prise. Dans les cas de force majeure objectivement démontrables, le danger serait par conséquent bien moindre.

La Commission observe, en effet, qu'afin que l'admission de cas fondés de force majeure reste rare et que leur incidence sur le bon fonctionnement du système des certificats d'importation et d'exportation demeure par conséquent marginal, même dans le cas de modifications rétroactives de certains certificats, il importe que les autorités et juridictions nationales appliquent un critère relativement rigoureux lorsqu'ils se posent la question de savoir s'ils sont effectivement en présence d'un cas de force majeure au sens des dispositions de droit communautaire applicables.

Selon la Commission, si l'on part de la prémisse que les demandes légitimes d'annulation ou de prolongation de la durée de validité des certificats ne sont pas très fréquentes et que leurs conséquences négatives sur le fonctionnement du système des certificats ne se font sentir dès lors que dans des limites étroites, on aboutit à la conclusion qu'une restriction du plein exercice par l'intéressée des droits qu'elle tire de la législation communautaire n'apparaît pas justifiable dans ce contexte.

La Commission relève qu'en revanche un autre problème, beaucoup plus difficile à résoudre, se pose dans ce rapport, celui de la base juridique pour l'annulation du deuxième certificat, en vertu duquel la marchandise a été exportée. Le règlement n° 473/67 ne prévoit pas d'annulation pour une telle éventualité. Son article 9, notamment, ne saurait s'appliquer, puisque, si le deuxième certificat reste inutilisé, ce n'est pas pour des raisons de force majeure. A cet égard il existerait, selon la Commission, une lacune dans le droit communautaire.

La Commission estime qu'en revanche il n'existerait pas de lacune si le cas devait être tranché sur la base du seul droit administratif allemand. Le droit à l'élimination des conséquences à la suite d'un acte illégal (Folgenbeseitigungsanspruch) élaboré par la jurisprudence allemande ferait dans ce cas obligation à l'autorité d'annuler le deuxième certificat. Dans ce cas d'espèce, il s'agirait cependant d'une question qui ne peut être réglée que sur la base du droit communautaire seule.

En l'absence d'une réglementation expresse du droit communautaire sur ce point et eu égard au fait qu'une solution du problème en vue d'assurer une protection efficace aux justiciables est nécessaire, la Commission estime que rien ne s'oppose à ce que la Cour de justice institue, en perfectionnant le droit communautaire par la voie d'une élaboration prétorienne, une obligation de l'autorité d'annuler un certificat d'exportation qui n'a dû être demandé et accordé que parce que l'autorité nationale avait refusé à tort de prolonger la durée de validité d'un certificat antérieur nonobstant l'existence d'un cas de force majeure. Bien qu'elle parte du principe que les dispositions relatives à la force majeure ne sont pas susceptibles d'une application par analogie, la Commission pense, eu égard au contexte dans lequel l'espèce se situe, qu'il est néanmoins possible de fonder en l'occurrence une obligation de l'autorité nationale d'annuler le deuxième certificat en appliquant par analogie les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, point a), et paragraphe 3, du règlement n° 473/67.

En conclusion, la Commission suggère à la Cour la réponse suivante à la question du Bundesverwaltungsgericht:

«La durée de validité d'un certificat d'exportation délivré conformément à l'article 12 du règlement n° 120/76/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et pour lequel une restitution a été fixée à l'avance conformément à l'article 16, paragraphe 4, de ce même règlement, peut, en application de l'article 9 du règlement 473/67/CEE de la Commission, être prolongée même après son expiration lorsque l'autorité compétente a refusé à tort d'accorder une prolongation en temps utile, obligeant de ce fait l'opérateur à effectuer l'exportation sur la base d'un nouveau certificat. Le certificat délivré ultérieurement doit dans ce cas être annulé.»

L'*entreprise Brüggen*, en premier lieu, estime aussi que la prolongation rétroactive de la validité d'un certificat pour une période située dans le passé est possible en vertu de la législation actuelle. Elle cite, à cet effet, l'article 36, paragraphe 2, du règlement n° 3183/80 de la Commission selon lequel la demande de prorogation de la durée de validité du certificat peut être déposée jusqu'à 30 jours après l'expiration du délai de validité du certificat, c'est-à-dire que la décision administrative recherchée intervient encore plus tard. Selon l'entreprise Brüggen, même avant l'entrée en vigueur de cette disposition, le principe général de droit confirmé par la Cour dans son arrêt du 30 janvier 1974 selon lequel, dans le silence de la loi, il est admissible qu'une demande de prorogation soit présentée également après l'expiration du délai de validité du certificat, était applicable (affaire 158/73, E. Kampffmeyer, Recueil 1974, p. 101 et suiv).

Elle admet aussi que le taux de restitution supérieur fixé à l'avance doit être accordé également lorsque l'exportation est effectuée après l'expiration du certificat dont la prorogation a été illégalement refusée et, partant, nécessairement sur la base d'un nouveau certificat.

Elle renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour dans l'affaire 64/74 (Reich, arrêt du 20. 2. 1975, Recueil 1975, p. 261), dans lequel la Cour a affirmé que le taux de prélèvement fixé à l'avance reste applicable même dans le cas d'une importation tardive, dès lors que le retard est dû à un cas de force majeure. Elle soutient que ce qui vaut pour le prélèvement fixé à l'avance devait également s'appliquer à la restitution fixée à l'avance.

L'entreprise Brüggen observe que le cas d'espèce se distingue de l'affaire 64/74 dans la mesure où l'importation y avait été effectuée au titre du même certificat, mais après l'expiration du délai pour lequel le prélèvement en question était

fixé à l'avance, alors que dans la présente affaire un nouveau certificat a dû être demandé. Selon l'entreprise Brüggen, c'est en raison de cette particularité que la juridiction de renvoi a hésité à admettre la prorogation rétroactive, parce qu'une telle procédure pourrait, de l'avis du Bundesverwaltungsgericht, affecter sensiblement la fiabilité du système des certificats.

L'entreprise Brüggen conteste le bien-fondé de cette objection et soutient que la finalité du régime des certificats est de fournir aux autorités compétentes en matière d'organisation de marchés une vue d'ensemble du marché et au moins que cette vue d'ensemble du marché n'est cependant pas affectée par le fait que l'exportateur, qui a déposé une demande de prorogation du certificat d'exportation, sollicite un nouveau certificat parce que, d'une part, les autorités ne statuent pas assez rapidement (ou d'une manière erronée en droit) sur sa demande et, d'autre part, l'obligation de livraison a un caractère urgent. Elle observe que le nouveau certificat doit en effet se substituer à l'ancien certificat, ce qui permet à l'autorité compétente de percevoir et discerner que la quantité n'est exportée qu'une seule fois. Elle souligne qu'en outre, l'ancien certificat était déjà expiré avant qu'il ne soit statué sur la demande de prorogation et avant que le nouveau certificat n'ait été sollicité et qu'à cette époque, les autorités avaient donc déjà connaissance du fait que le certificat n'était pas utilisé à concurrence d'une certaine quantité. La vue d'ensemble du marché pouvait donc être corrigée.

En outre, l'entreprise Brüggen maintient que la demande tendant à l'octroi d'un taux de restitution fixé à l'avance plus élevé pour la marchandise exportée ici au titre d'un nouveau certificat se fonde sur le principe de la proportionnalité, en ce sens que le droit communautaire ne doit imposer aucune charge qui n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs du traité. Elle souligne que, plus particulièrement, le principe de proportionnalité selon l'avis de l'avocat général Warner dans l'affaire 64/74 (Reich, Recueil 1975, p. 270) implique «que les négociations soient dédommagées des conséquences d'événements assimilables à des cas de force majeure». Selon l'entreprise Brüggen cela implique, également dans l'espèce, que lorsque l'exportateur n'a pas pu exploiter en temps utile pour des raisons de force majeure un certificat avec restitution fixée à l'avance et que l'organisme d'intervention s'est illégalement abstenu d'arrêter en temps utile la prorogation prévue du certificat, il doit être néanmoins placé dans la situation qui eût été la sienne si le certificat d'exportation avait été prorogé en temps utile.

Enfin, l'entreprise Brüggen observe que le refus d'accorder un taux de restitution fixé à l'avance plus élevé violerait également le principe de l'égalité de traitement, en ce sens que des cas identiques sont traités d'une manière différente en fonction de la diligence et de la sécurité juridique avec lesquelles les autorités des divers États membres travaillent, ce qui serait incompatible avec les principes de l'égalité et de l'équité (arrêt du 12. 11. 1981 dans les affaires 212-217/80).

Pour ces raisons, l'entreprise Brüggen propose de donner à la question du Bundesverwaltungsgericht une réponse dans le sens indiqué par la Commission.

III — Procédure orale

A l'audience du 7 octobre 1982, l'entreprise H. et J. Brüggen, représentée par Me Barbara Festge, avocat à Hambourg, le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, représenté par Me Albrecht Stockburger, avocat à Hambourg, et la Commission des Communautés européennes représentée par M. Jörn Sack, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 novembre 1982.

Lors de l'audience du 7 octobre 1982, la Cour (deuxième chambre) était composée de MM. A. Chloros, président de chambre, O. Due et K. Bahlmann, juges.

Aux termes de l'article 27, paragraphe 2, du règlement de procédure, seuls les juges ayant assisté à la procédure orale prennent part au délibéré. En raison du décès de M. le président de chambre Chloros, la deuxième chambre, par ordonnance du 17 novembre 1982, a décidé de rouvrir la procédure orale devant la chambre dans sa nouvelle composition.

Les parties au litige ont informé la deuxième chambre qu'elles ne participeraient pas à l'audience du 2 décembre 1982 en renvoyant aux moyens et arguments développés dans leurs plaidoiries à l'audience du 7 octobre 1982.

L'avocat général a, à la même audience, confirmé les conclusions présentées à l'audience du 11 novembre 1982.

En droit

1 Par ordonnance du 17 décembre 1981, parvenue à la Cour le 18 février 1982, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 de la Commission, du 21 août 1967, relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales (JO 204 du 24. 8. 1967, p. 16).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige entre l'entreprise H. et J. Brüggen à Lübeck, partie demanderesse au principal, et la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung à Frankfurt am Main, sur la question de savoir si la validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance peut être porogée rétroactivement.

3 Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, l'entreprise H. et J. Brüggen a obtenu, le 27 novembre 1969, un certificat pour l'exportation au Pérou de 595 920 kg de gruaux d'avoine dont la validité expirait le 31 mai 1970. Le 13 mai 1970, l'entreprise a demandé la prolongation de ce certificat en invoquant le fait qu'elle n'avait pas pu prendre livraison de toute la quantité d'avoine, en provenance de la République démocratique allemande, nécessaire à la fabrication des gruaux à exporter, en raison du fait que les voies de transport par eau entre Francfort/Oder et Lübeck avaient été prises par les glaces pendant une période inhabituellement longue de décembre 1969 à

avril 1970. De fait, à la date du 31 mai 1970, l'entreprise Brüggen n'avait exporté que 298 039 kg de gruaux dans le cadre du certificat qui lui avait été délivré.

4 Cette demande de prolongation a été rejetée par l'organisme auquel a succédé la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, au motif que si l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 473/67 mentionne effectivement parmi les cas de force majeure, l'interruption de la navigation intérieure en raison du gel des eaux, l'entreprise intéressée ne saurait se prévaloir de cette disposition, étant donné que seule l'importation de la matière première destinée à la fabrication de la marchandise a été empêchée par la situation constituant un cas de force majeure et non pas l'exportation de la marchandise faisant l'objet même du certificat.

5 La demanderesse s'est vue ainsi contrainte de demander un nouveau certificat; celui-ci lui ayant été accordé, elle a pu exporter la quantité restante de 297 881 kg de gruaux d'avoine après le 31 mai 1970. Toutefois, le taux de restitution qui lui a été versé sur la base du nouveau certificat était de 288,96 DM par tonne contre 307,05 DM par tonne de restitution versée sur la base du premier certificat, ce qui a eu comme effet de causer à l'entreprise Brüggen un préjudice de 5 388,67 DM.

6 Les juridictions nationales de première instance et d'appel ont reconnu en substance que la demanderesse aurait dû obtenir la prolongation de la durée de validité du premier certificat d'exportation, et qu'il y avait donc lieu de la placer dans la situation qui eût été la sienne s'il avait été fait droit à sa demande initiale.

7 Le Bundesverwaltungsgericht, saisi de l'affaire, admet à l'instar des juridictions inférieures que la défenderesse aurait dû accorder la prolongation de la durée dudit certificat à l'entreprise Brüggen. Par contre, la juridiction de renvoi émet des réserves sur la possibilité d'une prorogation rétroactive de la validité du certificat expiré, qui seule aurait permis à l'entreprise intéressée de bénéficier de la situation qui aurait été la sienne si l'exportation avait eu lieu sous l'empire du premier certificat, mais qui serait incompatible avec le droit national, puisque ce dernier ne permet pas à la demanderesse d'obtenir la réparation des conséquences dommageables de la décision fautive de l'administration.

8 En outre, selon elle, une telle prorogation rétroactive risquerait de compromettre le bon fonctionnement du système des certificats d'exportation du fait que le second certificat n'aurait qu'une fonction provisoire de remplacement,

ce qui aurait pour conséquence d'affecter la fiabilité dudit système, en tant qu'indicateur de l'évolution du marché, d'une part, et, d'autre part, du fait que par cette possibilité le preneur de certificat pourrait prolonger lui-même, en quelque sorte, la durée de validité de son certificat.

9 En revanche, l'impossibilité d'une prolongation rétroactive de la durée du certificat d'exportation, dans l'hypothèse de la survenance d'un cas de force majeure, serait peu satisfaisante du point de vue de la protection juridique des opérateurs économiques communautaires.

10 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht a posé à la Cour la question suivante:

«L'article 9, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 473/67/CEE du 21 août 1967 (JO 204 du 24. 8. 1967, p. 16) permet-il de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de la validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance afin de garantir de cette manière et pour cette opération l'application du taux de restitution fixé à l'avance en faveur d'un exportateur dont le certificat n'a pas été prorogé en temps utile et qui, de ce fait, a procédé à l'opération d'exportation sur la base d'un nouveau certificat?»

11 Par cette question, le juge de renvoi vise en substance à savoir si l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 permet de prolonger rétroactivement la durée de validité d'un tel certificat d'exportation, lorsque l'administration compétente a refusé à tort d'accorder une prolongation en temps utile justifiée par un cas de force majeure et que l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat d'exportation portant sur la même opération. Cette question pose également le problème de la validité de ce deuxième certificat.

12 Il convient tout d'abord de constater qu'il ressort des dispositions et de l'économie des paragraphes 1 et 2 de l'article 9 du règlement n° 473/67 que l'existence d'une force majeure constitue la condition à la fois nécessaire et suffisante pour la prorogation de la durée de validité du certificat à l'importation ou à l'exportation des céréales.

13 En conséquence, dès lors que l'existence d'une situation constituant un cas de force majeure n'est pas ou n'est plus contestable selon les autorités nationales agissant sous le contrôle des juridictions compétentes, la prolongation de la durée de validité des certificats en question est de droit pour les importateurs et les exportateurs intéressés, du moment qu'ils en font la demande.

14 En ce qui concerne la question de la prolongation rétroactive de la durée de validité du certificat d'exportation, il convient de constater que le droit de la demanderesse à la prolongation de la durée de validité de son certificat d'exportation a pour objet de lui permettre d'effectuer l'opération d'exportation au taux de restitution fixé à l'avance dans ce certificat, nonobstant les obstacles soulevés par les événements constitutifs de la force majeure; il doit donc être susceptible de produire tous les effets nécessaires à cette fin.

15 Dans la mesure où les exceptions étroitement définies et restreintes aux cas de force majeure n'affectent pas, en principe, la fiabilité du système des certificats, les effets de la décision de prolongation de la durée de validité d'un certificat d'exportation prise pour des raisons de survenance d'un cas de force majeure doivent être les mêmes indépendamment du fait que cette prolongation est intervenue avant ou après l'expiration de la durée de validité du certificat.

16 Cette solution s'impose également pour des raisons liées à la protection juridique du titulaire de certificats, en ce sens qu'en l'absence de possibilité de prolongation a posteriori, ce titulaire ne pourrait pas bénéficier des droits qui lui sont reconnus par l'article 9 du règlement n° 473/67.

17 Il y a lieu de rappeler au surplus qu'en cas de perte d'un certificat, constitutive d'un cas de force majeure, la Cour a admis qu'il est licite qu'une demande au titre de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 1373/70 de la Commission du 10 juillet 1970 (JO L 158, p. 1) soit présentée après l'expiration de la durée de validité du certificat (arrêt du 30. 1. 1974, Kampffmeyer, 158/73, Recueil 1974, p. 101). Par ailleurs, la validité d'une telle prolongation a posteriori peut être déduite d'une disposition intervenue postérieurement aux faits de la présente affaire, à savoir de l'article 36, paragraphe 2, du règlement n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO L 338, p. 1), qui dispose que, en cas de force majeure, une demande de prorogation de la durée de validité du certificat peut être déposée jusqu'à trente jours après l'expiration du délai de validité du certificat. Dans ces conditions, il apparaît que la décision qui suit cette demande peut également intervenir a posteriori, ce qui a pour conséquence que la prorogation s'applique rétroactivement à la période comprise entre l'expiration de la durée de validité du certificat et la décision statuant sur la demande de prorogation.

18 Il en résulte que, pour des motifs concernant la protection juridique du titulaire de certificats, une prolongation a posteriori qui n'affecte pas sensiblement la fiabilité du système des certificats doit être considérée comme valide au regard de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67

19 Il convient encore de constater que la reconnaissance de la validité de cette prolongation a posteriori pose le problème de la validité du second certificat qui, dans la présente espèce, a été accordé à la demanderesse.

20 A cet égard, il découle de ce qui précède que dans la mesure où le premier certificat, dont la durée a été prorogée, doit produire tous ses effets, le second, portant sur la même opération d'exportation, cesse automatiquement d'avoir des effets et doit être formellement annulé.

21 Il convient, dès lors, de répondre à la question posée que l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 doit être interprété en ce sens qu'il permet de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance lorsque l'administration compétente a refusé à tort d'accorder en temps utile une prolongation justifiée par un cas de force majeure et que, de ce fait, l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat portant sur la même opération; dans ce cas, le nouveau certificat ne peut produire ses effets et doit être formellement annulé.

Sur les dépens

22 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.

23 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le Bundesverwaltungsgericht, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 17 décembre 1981, dit pour droit:

L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 de la Commission doit être interprété en ce sens qu'il permet de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance lorsque l'administration compétente a refusé à tort d'accorder en temps utile une prolongation justifiée par un cas de force majeure et que, de ce fait, l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat portant sur la même opération; dans ce cas, le nouveau certificat ne peut produire ses effets et doit être formellement annulé.

Pescatore Due Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 décembre 1982.

Le greffier

par ordre

H. A. Rühl

administrateur principal

Le président de la deuxième chambre

P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les faits de la procédure préjudicielle sur laquelle nous prenons position aujourd'hui peuvent être résumés comme suit:

L'entreprise H. et J. Brüggen, demanderesse et défenderesse en «Révision» dans la procédure au principal, est une entreprise de transformation de céréales établie à Lübeck. Contre constitution d'une caution, elle avait obtenu, pour l'exportation au Pérou de 595 920 kg de gruaux d'avoine, un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance valable jusqu'au 31 mai 1970 et délivré par l'organisme compétent à l'époque, le Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Les gruaux d'avoine devaient être fabriqués à partir d'avoine qui aurait dû être acheminée, en deux lots, par voie navigable de la République démocratique allemande jusqu'à Lübeck, au cours de la première et de la deuxième moitié du mois d'avril de l'année. En raison de l'hiver particulièrement rigoureux de l'époque qui avait entraîné un gel prolongé des voies navigables en République démocratique, la livraison de ce produit a cependant subi

1 — Traduit de l'allemand