CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 23 septembre 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le tribunal de première instance de Bruxelles vous a soumis une demande d'interprétation du règlement n° 1371/81 de la Commission, du 19 mai 1981, portant modalités d'application administrative des montants compensatoires monétaires (JO 1981, L 138, p. 1), et, notamment, de son article 17, paragraphe 3, qui dispose ce qui suit:

« ...

Le paiement des montants compensatoires monétaires est effectué par les autorités compétentes dans un délai de deux mois à compter du jour du dépôt du dossier complet, sauf:

a) cas de force majeure,

b) dans les cas où une enquête administrative a été entamée concernant le droit aux montants compensatoires monétaires. Dans ce cas, le paiement n'intervient qu'après reconnaissance du droit aux montants compensatoires monétaires. »

Comme les faits et antécédents de l'affaire figurent dans le rapport d'audience, je n'ai pas besoin de les résumer ici.

J'examinerai successivement le problème de savoir à partir de quel moment le délai de paiement de deux mois commence à courir, et l'interprétation à donner à la notion de « force majeure », en rappelant chaque fois la teneur de la question posée par le juge de renvoi.

1. *Le point de départ du délai de deux mois*

Le tribunal de première instance de Bruxelles vous demande tout d'abord si:

« L'article 17, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1371/81 de la Commission doit être interprété en ce sens que le délai de deux mois que cette disposition prescrit pour le paiement des montants compensatoires monétaires prend cours le jour suivant celui du dépôt par l'intéressé auprès de l'autorité nationale compétente, de la demande de paiement des montants compensatoires monétaires et des autres documents à produire par lui, ou bien si ce délai prend cours seulement après qu'il a été établi, sur la base de l'examen des documents produits, effectué par l'autorité nationale compétente, que le dossier déposé est complet et que l'intéressé a droit à des montants compensatoires monétaires.»

Denkavit et la *Commission* estiment que le moment déterminant auquel le délai en cause prend cours est le moment du dépôt, auprès de l'autorité compétente, en l'occurrence, l'Office central des contingents et des licences («OCCL»), de la demande ainsi que des pièces qui doivent y être jointes obligatoirement.

En revanche, l'*État belge* estime que le dossier n'est complet et que le délai de deux mois ne commence donc à courir que lorsque l'OCCL a clos la procédure administrative qui, selon lui, comprend (en ordre chronologique) les phases suivantes: réception de la demande; inscription de la

demande et attribution d'un numéro d'ordre; communication de ce numéro de référence au demandeur; photocopie du document de douane; examen des déclarations par rapport au document douanier; enquête éventuelle auprès de l'administration des douanes.

A mon avis, il ne peut y avoir de doute que la première interprétation est la bonne, pour des raisons qui tiennent aussi bien au libellé de l'article 17 qu'à sa finalité.

D'une part, le texte est clair: le délai court « à compter du jour du dépôt du dossier complet ». Or, le dépôt est nécessairement le fait du demandeur; il ne saurait dépendre de l'attitude de l'instance auprès de laquelle l'intéressé introduit sa demande.

Celle-ci peut certes vérifier si le dossier est complet, c'est-à-dire si tous les documents prescrits sont joints à la demande, mais le demandeur doit en tout cas pouvoir connaître d'une façon claire et précise la date à laquelle le délai commence à courir.

En l'occurrence, l'administration belge aurait, par exemple, pu charger un ou plusieurs fonctionnaires de la réception et de l'enregistrement des nouvelles demandes.

Ceux-ci auraient examiné si les pièces nécessaires y étaient jointes. Pour les importations en provenance des Pays-Bas, il s'agissait en fait d'une seule pièce, à savoir un exemplaire de la déclaration X-10 (voir, à ce sujet, la communication du ministère de l'Agriculture publiée au *Moniteur belge* du 25. 2. 1982).

Au cas où cette pièce aurait fait défaut, la demande aurait été retournée: le délai n'aurait pas commencé à courir.

Dans le cas contraire, la demande aurait été enregistrée sans tarder, et c'est la date de cet enregistrement qui aurait déclenché le délai.

La vérification de la concordance entre l'exemplaire de la déclaration X-10 joint à la demande et celui remis directement à la douane fait clairement partie de l'examen du bien-fondé d'une demande.

Il résulte, d'autre part, du deuxième considérant du règlement n° 343/74 de la Commission, du 11 février 1974 (JO 1974, L 40, p. 4), qui a introduit la notion d'un délai de paiement des MCM dans la réglementation portant modalités d'application de ces montants, que le but de cette disposition est « d'éviter des distorsions de concurrence entre les opérateurs des États membres ». La même motivation a été reprise dans le quatorzième considérant du règlement n° 1380/75 de la Commission, du 29 mai 1975 (JO 1975, L 139, p. 37), dont la partie relative aux modalités d'application administrative des MCM a été précisément remplacée par le règlement n° 1371/81, que vous êtes appelés à interpréter.

Cet objectif serait mis en cause si le moment à partir duquel le délai commence à courir différait d'un État membre à l'autre, en raison de divergences éventuelles entre les procédures nationales ou de la diligence plus ou moins grande des autorités compétentes. C'est pour cette raison également qu'un délai relativement court a été fixé, de sorte que les variations dans le temps que le paiement des MCM peut éventuellement connaître d'un État membre à l'autre soient réduites au maximum.

Finalement, il n'est que naturel et juste que ledit délai de deux mois ait le même caractère impératif et objectif que celui qui est imposé, en vertu du paragraphe 2 du même article 17 du règlement n° 1371/81, aux demandeurs. Ceux-ci doivent, sauf cas de

force majeure, déposer les documents relatifs à l'octroi des MCM, « *sous peine de forclusion*, dans les douze mois suivant le jour où les autorités douanières ont accepté la déclaration d'importation ou la déclaration d'exportation ».

Dans l'arrêt 266/84 du 22 janvier 1986 (Denkavit France/FORMA, Rec. p. 149) [1], la Cour a considéré que le délai de deux mois, prévu au paragraphe 3, « complète le système » instauré par le paragraphe 2, dont le but est « l'apurement des situations administratives sans retards indus » (points 18 et 19). Or, faire courir le délai de deux mois (endéans duquel l'autorité compétente doit satisfaire à son obligation de paiement) à partir du moment où le demandeur a déposé sa demande et les documents prescrits est, pour réaliser cet objectif, tout aussi nécessaire que de faire courir le délai de douze mois (endéans duquel le demandeur doit déposer son dossier) à partir du moment où les autorités douanières ont accepté les déclarations d'importation ou d'exportation.

Toute autre est la situation quand l'autorité compétente juge que le droit du demandeur aux MCM est sujet à des doutes. Dans ce cas, elle a la possibilité, en vertu de l'article 17, paragraphe 3, sous b), d'ouvrir une enquête administrative qui peut faire retarder le paiement éventuellement au-delà des deux mois, jusqu'au moment où le droit aux MCM est incontestablement établi. Mais l'administration a, dans ce cas, le devoir d'informer le requérant qu'une enquête a été ouverte et que, de ce fait, le délai ne pourra vraisemblablement pas être respecté.

A défaut de l'ouverture d'une telle enquête administrative, voire d'une décision de rejet de la demande dans le délai de deux mois, l'autorité nationale est tenue au paiement endéans de ce délai.

Pour toutes ces raisons, je conclus que l'interprétation à retenir est celle qui est donnée dans la première branche de la question posée et je propose donc que la réponse à cette question préjudicielle soit la suivante:

« L'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1371/81 de la Commission doit être interprété en ce sens que le délai de deux mois prescrit pour le paiement des MCM prend cours le jour suivant celui du dépôt par l'intéressé, auprès de l'autorité nationale compétente, de la demande de paiement et des autres documents à produire par lui. »

2. *La notion de force majeure*

Le tribunal de Bruxelles vous pose ensuite les deux questions suivantes:

« 2) La force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 1371/81 de la Commission peut-elle être invoquée lorsque la complexité de la réglementation relative à l'octroi de montants compensatoires monétaires dans un secteur agricole déterminé ainsi que la complication de l'examen du dossier déposé et du calcul des montants applicables, qui en résulte, mettent l'autorité nationale compétente d'un État membre dans l'impossibilité de respecter le délai de deux mois fixé à l'article 17, paragraphe 3, malgré la mise à l'œuvre de tout le personnel disponible, en cas d'accroissement considérable et soudain des demandes des montants compensatoires monétaires?

1 — Cet arrêt porte sur le règlement n° 1380/75 dont les articles 14, 15 et 16 préfigurent, dans des rédactions légèrement différentes, les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 17 du règlement n° 1371/81.

3) L'autorité nationale compétente peut-elle invoquer la force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 1371/81, lorsque, en raison de restrictions budgétaires imposées par la loi nationale, l'effectif de ses services ne peut pas être adapté à un accroissement considérable et soudain du nombre des demandes d'octroi de montants compensatoires monétaires? »

Selon l'*État belge*, il y a lieu de considérer comme force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 1371/81, le concours des trois circonstances exceptionnelles suivantes:

— l'accroissement considérable et soudain des demandes de MCM, qui aurait résulté du fait que, à la suite de la dévaluation du franc belgo-luxembourgeois du 22 février 1982, et jusqu'au 23 mai 1983, des MCM ont également, et pour la première fois, dû être octroyés à l'importation en Belgique de produits agricoles originaires des Pays-Bas, le partenaire commercial le plus important de la Belgique en ce qui concerne l'importation de produits agricoles;

— l'insuffisance des effectifs de l'OCCL à laquelle il n'aurait pas pu être paré, en raison de restrictions budgétaires imposées par la loi;

— la complexité du système des MCM dans le secteur des aliments pour animaux, qui serait de nature à allonger la procédure administrative permettant d'établir le droit aux MCM et d'en liquider le montant.

Denkavit et la *Commission* estiment, pour leur part, qu'aucune de ces circonstances ne satisfait aux critères qui, selon la jurisprudence de la Cour, devraient être remplis pour qu'un cas de force majeure soit constitué.

Dans l'arrêt 266/84, précité, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante en la matière: « La notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'adjudicataire, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées, malgré toutes les diligences déployées. Cette notion doit être examinée dans le cadre des dispositions de chaque règlement où le terme 'force majeure' figure. » (point 27) [2].

Il est vrai que, dans la quasi-totalité des cas où la notion de force majeure a été invoquée devant la Cour, elle l'était par des entreprises ou des particuliers.

Dans les trois seules affaires où, à ma connaissance, la notion de force majeure a été invoquée par un État membre, il s'agissait pour lui de justifier le non-respect d'une obligation, qui lui était reproché dans le cadre de la procédure de l'article 169 du traité CEE. Dans les deux premiers cas (arrêts 77/69 du 5 mai 1970, Commission/Belgique, Rec. p. 237, et 8/70 du 18 novembre 1970, Commission/Italie, Rec. p. 961), la Cour a rejeté l'exception de

2 — Dans un passé récent, la Cour a utilisé, à plusieurs reprises, deux autres formulations substantiellement identiques, pour définir la notion de force majeure: « La notion de force majeure vise essentiellement, abstraction faite des particularités des domaines spécifiques où elle est utilisée, des circonstances étrangères rendant impossible la réalisation du fait en cause. Même si elle ne présuppose pas une impossibilité absolue, elle exige toutefois qu'il s'agisse de difficultés anormales, indépendantes de la volonté de la personne et apparaissant inévitables, même si toutes les diligences utiles sont mises en œuvre » (arrêts du 9 février 1984, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Commission des CE, affaire 284/82, Rec. p. 557; du 30 mai 1984, Ferriera Vittoria Srl/Commission des CE, affaire 224/83, Rec. 1984, p. 2349; du 12 juillet 1984, Ferriera Valsabbia SpA/Commission des CE, affaire 209/83, Rec. p. 3089). Ou bien: « La reconnaissance d'un cas de force majeure suppose que la cause extérieure invoquée par des sujets de droit ait des conséquences irrésistibles et inévitables au point de rendre objectivement impossible pour les personnes concernées le respect de leurs obligations » (arrêts du 18 mars 1980, affaires jointes 154, 205, 206, 226 à 228, 263 et 264/78, 31, 39, 83 et 85/79, Valsabbia et autres/Commission des CE, Rec. p. 907; du 13 novembre 1984, affaires jointes 98 et 230/83, Van Gend & Loos NV et Expeditiebedrijf Wim Bosman BV/Commission, Rec. p. 3763).

force majeure tirée des lenteurs parlementaires, au motif que « la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée, quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante ».

Dans une affaire plus récente (arrêt du 11 juillet 1985, 101/84 Commission/Italie, Rec. p. 2629), la Cour a reconnu qu'un attentat qui avait détruit les installations de la banque de données statistiques « a pu constituer un cas de force majeure et créé des difficultés insurmontables », mais ne l'a néanmoins pas retenu au motif que « ses effets n'ont pu durer que pendant une certaine période, à savoir pendant le temps matériellement nécessaire à une administration faisant preuve de diligence normale pour le remplacement de l'équipement technique détruit et pour la collecte et l'élaboration des données » (point 16).

Cela dit, je ne crois pas que l'on puisse déduire de ce qui précède une différence dans l'appréciation portée par la Cour, selon que l'exception de force majeure est invoquée par un particulier ou une entreprise, d'une part, ou par un État membre, d'autre part. Bien au contraire, la jurisprudence précitée me semble devoir être appliquée à n'importe quel « sujet de droit » et l'appréciation de la force majeure ne saurait varier qu'en fonction du seul cadre légal dans lequel cette notion est destinée à sortir ses effets.

Dans le cas présent, le cadre légal est celui du règlement n° 1371/81.

Nous avons vu, ci-dessus, quelles sont les considérations qui sont à la base de l'article 17, paragraphe 3: il s'agit avant tout d'éviter des distorsions de concurrence entre les opérateurs des différents États membres.

Il en découle que les autorités compétentes doivent faire preuve, lors de l'application de cette disposition, de la plus grande diligence.

Le dépassement du délai n'est permis que dans les cas exceptionnels limitativement énumérés, à savoir la force majeure et l'enquête administrative.

a) Est-ce que la complexité du calcul des MCM dans le secteur des aliments pour animaux est susceptible de constituer un cas de force majeure ou un élément constitutif d'un tel cas?

A cet égard, je partage l'opinion de la Commission suivant laquelle « il est extrêmement peu probable que le législateur communautaire ait entendu fixer un délai de paiement dont le respect serait objectivement impossible dans un secteur agricole déterminé, même dans des circonstances normales. Il est encore moins vraisemblable [qu'il] ait voulu couvrir une telle impossibilité objective au moyen de l'exception constituée par le 'cas de force majeure' prévue à l'article 17, paragraphe 3, sous a) ».

S'il avait été d'avis qu'un problème particulier se posait dans le secteur des aliments pour animaux, le législateur communautaire aurait certainement prévu un délai supérieur à deux mois au moins en ce qui concerne le secteur en question.

Le règlement n° 1371/81 a été adopté après avoir obtenu l'avis conforme de tous les comités de gestion concernés (voir le dernier considérant de ce règlement). C'est donc qu'au moins la majorité des États membres était d'avis qu'un délai de deux mois pouvait être respecté également dans le secteur des aliments pour animaux. Il n'a d'ailleurs pas été signalé à la Cour que des retards de paiement seraient intervenus dans d'autres États membres.

Il ne me semble effectivement guère possible de considérer la complexité d'une législation communautaire, à l'élaboration de laquelle un État membre a participé, comme constituant une difficulté anormale et imprévisible qui serait insurmontable pour ses services, malgré toutes les diligences qui pourraient être entreprises.

Afin de faciliter la tâche des autorités compétentes, l'article 6 du règlement n° 1371/81 prescrit d'ailleurs que « l'intéressé est tenu de fournir toutes les indications nécessaires au calcul du montant compensatoire monétaire » et, en particulier, « la composition du produit en question, pour autant que cela s'avère nécessaire pour le calcul du MCM ».

Il résulte enfin, de la façon dont le tribunal civil de Bruxelles a formulé sa deuxième question, que ce tribunal n'estime pas non plus que la complexité des calculs puisse, en elle-même, constituer un cas de force majeure. Il ne cite, en effet, cet élément qu'en liaison avec « un accroissement considérable et soudain des demandes ».

b) A cet égard, il y a lieu de faire les observations suivantes.

Quand un État membre est amené à dévaluer sa monnaie au-delà d'un certain pourcentage, il en résulte, du jour au lendemain, la nécessité d'octroyer des MCM lors des importations de produits agricoles en provenance de tous les autres États membres, sauf ceux qui ont dévalué dans la même proportion que lui, ainsi qu'en provenance des pays tiers.

Une situation caractérisée par l'absence de MCM est donc suivie soudainement par une avalanche de demandes.

Il est évident que cela constitue un choc pour toute administration, même celle qui est bien équipée en personnel.

Et, pourtant, le législateur communautaire n'a pas prévu de période d'adaptation (par exemple sous forme d'un délai de paiement provisoirement plus long) pour le cas où un État membre doit introduire les MCM pour la première fois.

Il est donc parti du principe que les États membres allaient prendre les dispositions nécessaires, afin que leurs autorités compétentes soient en mesure de faire face à l'éventualité de l'introduction ou de l'extension de MCM dans leurs échanges.

Un accroissement considérable et soudain des demandes de paiement de ces montants n'est, en effet, qu'une suite normale et prévisible de l'introduction même du système des MCM, lui-même fondé sur la prévision que des adaptations monétaires auraient lieu de temps à autre.

La Belgique aurait donc dû, elle-aussi, prendre certaines précautions à cet égard. La possibilité de l'introduction de montants compensatoires négatifs lors des importations de produits agricoles en provenance du principal partenaire de la Belgique dans ce domaine, à savoir les Pays-Bas, ne constituait certainement plus un événement imprévisible depuis que, en octobre 1981, quelque quatre mois avant la dévaluation du franc belgo-luxembourgeois en février 1982, il avait été décidé que les Pays-Bas n'étaient plus à considérer comme formant, avec la Belgique et le Luxembourg, un seul État membre au titre de l'application de la réglementation sur les MCM (suite à la modification apportée au règlement n° 1371/81 par le règlement n° 2898/81, du 7 octobre 1981).

c) Quant à l'insuffisance des effectifs due aux restrictions budgétaires imposées par la loi, elle ne peut pas non plus être considérée comme élément constitutif d'un cas de force majeure, car elle est une circonstance provoquée par l'État belge lui-même et ne lui est donc aucunement étrangère.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que, même avec les effectifs existants, les services compétents auraient pu respecter le délai de deux mois en payant les MCM pour ainsi dire à titre d'avance, sous la réserve expresse d'un contrôle ultérieur plus approfondi.

Comme les causes ayant provoqué les difficultés en question soit n'ont pas été étrangères à l'État belge, soit n'ont pas conduit à des conséquences irrésistibles et inévitables, au point de rendre objectivement impossible pour l'État le respect de ses obligations, je conclus que leur concours ne saurait pas non plus constituer un cas de force majeure.

Je dirais même, en application de l'arrêt 101/84, précité, que, si elles avaient pu constituer un tel cas de force majeure, et créer des difficultés insurmontables, elles n'auraient, même dans ce cas, pu être invoquées que relativement à la période nécessaire à une administration normalement diligente pour y remédier. Or, dans le cas d'espèce, le cas de force majeure semble avoir été invoqué, à l'égard de la société Denkavit en tout cas, pour toute la durée de validité des MCM en question, à savoir quinze mois (du 24 février 1982 au 23 mai 1983).

Je propose, en conséquence, à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le tribunal de première instance de Bruxelles:

1) L'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1371/81 de la Commission doit être interprété en ce sens que le délai de deux mois prescrit pour le paiement des MCM prend cours le jour suivant celui du dépôt par l'intéressé, auprès de l'autorité nationale compétente, de la demande de paiement et des autres documents à produire par lui.

2) La force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 1371/81 de la Commission ne peut pas être invoquée lorsque la complexité de la réglementation relative à l'octroi de montants compensatoires monétaires dans un secteur agricole déterminé ainsi que la complication de l'examen du dossier déposé et du calcul des montants applicables, qui en résulte, mettent l'autorité nationale compétente d'un État membre dans l'impossibilité de respecter le délai de deux mois fixé à l'article 17, paragraphe 3, malgré la mise à l'œuvre de tout le personnel disponible, en cas d'accroissement considérable et soudain des demandes des montants compensatoires monétaires.

3) L'autorité nationale compétente ne peut pas invoquer la force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 1371/81, lorsque, en raison des restrictions budgétaires imposées par la loi nationale, l'effectif de ses services ne peut pas être adapté à un accroissement considérable et soudain du nombre des demandes d'octroi de montants compensatoires monétaires.

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. Comme la procédure revêt, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.