ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
22 janvier 1986 *

Dans l'affaire 266/84,

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

Denkavit France SARL

et

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA),

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation et à la validité de l'article 15 du règlement n° 1380/75 de la Commission, du 29 mai 1975, portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, p. 37),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. U. Everling, président de chambre, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— par le FORMA, partie défenderesse au principal, représentée par M^e^ P. Villey, avocat,

— par la Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ D. Sorasio, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 22 octobre 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par jugement du 9 novembre 1984, parvenu à la Cour le 12 novembre suivant, le tribunal administratif de Rouen a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à la validité et à l'interprétation de l'article 15 du règlement n° 1380/75 de la Commission, du 29 mai 1975, portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, p. 37).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société Denkavit France (ci-après Denkavit) au Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (ci-après le FORMA), organisme français d'intervention, qui avait rejeté une demande de cette société tendant au versement de montants compensatoires monétaires (ci-après MCM).

3 L'article 15 du règlement n° 1380/75, précité, prévoit que « le dossier du paiement du montant compensatoire monétaire doit être déposé, sauf cas de force majeure, dans les six mois suivant le jour d'accomplissement des formalités douanières, sous peine de forclusion ». La preuve de l'accomplissement de ces formalités est apportée, en principe, dans les formes prévues au paragraphe 2 de l'article 11 du même règlement, par la production de l'exemplaire de contrôle dénommé T5, visé à l'article 1er du règlement n° 2315/69 de la Commission, du 19 novembre 1969 (JO L 295, p. 14).

4 Selon le paragraphe 5 ajouté à cet article par le règlement n° 1498/76 de la Commission, du 25 juin 1976 (JO L 167, p. 28), « lorsque l'exemplaire de contrôle visé au paragraphe 2 n'est pas revenu au bureau de départ ou à l'organisme centralisateur dans un délai de trois mois à compter de sa délivrance par suite de circonstances non imputables à l'intéressé, celui-ci peut introduire auprès de l'organisme compétent une demande motivée d'équivalence assortie de pièces justificatives... »

5 En ce qui concerne la procédure de paiement du MCM, pour autant qu'elle intéresse le cas en l'espèce, il est à noter qu'en cas d'exportation de marchandises de la France vers le Royaume-Uni, ce sont les autorités françaises qui paient à l'opérateur le MCM qui devrait être octroyé par le Royaume-Uni, suivant une procédure établie entre ces deux États membres en application de l'article 2 bis du règlement n° 974/71, du 12 mai 1971 (JO L 106, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 1112/73 (JO L 114, p. 4). Par ailleurs, dans la pratique administrative française, l'original du formulaire T5 est retourné, via le bureau des douanes de départ, à l'opérateur lui-même; il n'est pas transmis directement par les autorités douanières de l'État de destination à l'organisme compétent pour le paiement, comme c'est la pratique dans d'autres États membres.

6 Ainsi qu'il ressort du dossier, Denkavit a exporté au Royaume-Uni, le 19 janvier 1977, vingt tonnes d'une marchandise dénommée « Finisher C2 », destinée à l'alimentation du bétail et ouvrant droit à la perception d'un MCM lors de l'importation au Royaume-Uni. Un formulaire T5 a été établi.

7 Par lettre du 25 avril 1977, Denkavit a indiqué au FORMA que l'original de l'exemplaire de contrôle T5 ne lui avait pas été renvoyé.

8 Le 4 novembre 1977, Denkavit a déposé au FORMA le dossier de demande de paiement contenant les pièces dont elle disposait. Parmi ces pièces figurait une lettre, en date du 11 octobre 1977, obtenue de la douane britannique après ses démarches, précisant que le formulaire de contrôle T5 avait été égaré.

9 A partir du 10 mai 1978, Denkavit a entrepris des démarches pour obtenir des autorités britanniques les documents d'équivalence qu'elle a finalement déposés au FORMA, le 29 août 1978, avec une demande de paiement du MCM.

10 Le 1er septembre 1978, le FORMA a refusé le paiement au motif que Denkavit n'avait pas fourni la preuve qu'elle avait apporté toutes les diligences requises pour déposer sa demande de paiement dans le délai réglementaire de six mois suivant l'importation du produit. Contre cette décision, Denkavit a formé un recours en annulation devant le tribunal administratif de Rouen.

11 Denkavit a fait valoir devant cette juridiction, entre autres moyens, que la forclusion était une sanction disproportionnée par rapport au but poursuivi, entraînant ainsi l'invalidité de l'article 15 du règlement n° 1380/75. En outre, elle a soutenu que la perte du document T5 par les autorités douanières était constitutive d'un cas de force majeure levant la forclusion.

12 Le FORMA, en revanche, a soutenu la validité de l'article 15 et a fait valoir qu'en l'absence de diligences justifiées de Denkavit avant le 20 juillet 1977, date d'expiration du délai de six mois pour introduire auprès de l'organisme compétent une demande motivée d'équivalence assortie de pièces justificatives, le défaut de retour de l'original de l'exemplaire de contrôle T5 ne pouvait être considéré comme un cas de force majeure. Dès lors, la forclusion aurait déjà été acquise lors du dépôt tardif du dossier de demande de paiement du MCM le 29 août 1978.

13 C'est pour résoudre ce différend que le tribunal administratif de Rouen a sursis à statuer, jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur deux questions formulées dans les motifs du jugement de renvoi dans les termes suivants:

« Considérant ... que la solution du litige dépend du point de savoir:

— si la forclusion prévue par l'article 15 du règlement (CEE) n° 1380/75 ne méconnaît pas les principes généraux du droit communautaire en ce qu'elle ne respecterait pas la règle de la proportionnalité à la sanction et serait contraire à l'esprit du système communautaire de versement des montants compensatoires;

— et si une réponse négative était donnée à cette question de savoir si le défaut de retour du formulaire de contrôle ECT5 constitue un cas de force majeure au sens de l'article susvisé et sous quelles conditions... »

Sur la première question

14 Denkavit a fait valoir que la forclusion prévue à l'article 15 du règlement n° 1380/75 est contraire à deux principes généraux du droit communautaire. Elle serait, en premier lieu, contraire au principe de proportionnalité, du fait qu'il s'agit d'une sanction qui dépasse les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, ainsi qu'il résulterait de la jurisprudence de la Cour et, notamment, des arrêts du 29 février 1979 (Buitoni, 122/78, Rec. p. 677) et du 9 novembre 1983 (République fédérale d'Allemagne/Commission, 46/82, Rec. p. 3549). L'arrêt du 29 avril 1982 (Merkur, 147/81, Rec. p. 1389), par contre,

concernerait le régime de la suspension du prélèvement à l'importation et ne saurait être appliqué en matière de MCM. En second lieu, la forclusion serait contraire au principe du « respect de l'esprit du régime des MCM ». Denkavit estime ainsi que la disposition en question ne doit pas être considérée comme valide.

15 Le FORMA estime que l'article 15 en question n'est contraire ni à la règle de la proportionnalité ni à l'esprit du système des MCM.

16 La Commission observe d'abord que la forclusion est la conséquence normale de tout délai impératif, et non une sanction. Elle soutient ensuite qu'il n'existe pas, parmi les principes généraux du droit communautaire, un principe de respect de l'« esprit du système des MCM ». Il ne s'agirait, en réalité, que d'un aspect du principe de la proportionnalité. Au regard de ce principe, la Commission fait valoir que la fixation d'un délai impératif, dont le non-respect a pour résultat la forclusion du demandeur, est le moyen nécessaire et approprié pour atteindre l'objectif d'égalité de traitement des opérateurs dans la mise en œuvre des mécanismes d'octroi des MCM. Le délai de six mois serait, au vu des pratiques des autorités douanières nationales, raisonnable. Par ailleurs, les situations exceptionnelles seraient prises en compte dans l'article 15.

17 Selon une jurisprudence constante de la Cour, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier, en premier lieu, si les moyens qu'elle met en œuvre pour réaliser l'objectif qu'elle vise s'accordent avec l'importance de celui-ci et, en second lieu, s'ils sont nécessaires pour l'atteindre.

18 En l'espèce, l'objectif du délai en question est énoncé dans le quatorzième considérant du règlement n° 1380/75, selon lequel « il convient d'exiger que la demande de paiement du montant compensatoire soit déposée dans un délai raisonnable, pour des raisons de bonne gestion administrative ». L'objectif du délai est, par conséquent, l'apurement des situations administratives sans retards indus.

19 Il est à noter qu'au vu de ces considérations et « afin d'éviter des distorsions de concurrence entre les opérateurs des États membres », l'article 16 du règlement complète le système en imposant, en principe, le paiement des MCM dans un délai de deux mois à compter du jour du dépôt du dossier complet.

20 En vue de l'objectif mentionné, l'instauration d'un délai impératif pour le dépôt de la demande est une mesure nécessaire. La fixation de ce délai à six mois n'est pas déraisonnable, si l'on tient compte, d'une part, qu'il est dans l'intérêt des opérateurs économiques de percevoir le plus tôt possible les MCM et, d'autre part, que, selon la pratique administrative courante, le retour du document de contrôle s'effectue généralement, comme il ressort du dossier, dans un temps relativement bref.

21 Il convient d'observer, ensuite, que la forclusion à la suite de l'introduction tardive du dossier est, en règle générale, la conséquence normale de l'expiration de tout délai impératif et non une sanction. Il est à rappeler qu'en l'espèce, l'article 15 prévoit que des circonstances exceptionnelles constituant un cas de force majeure peuvent justifier un retard.

22 Dans ces conditions, rien ne permet d'affirmer que la forclusion édictée à l'article 15 est disproportionnée par rapport à l'objectif que le législateur communautaire a voulu atteindre.

23 Il y a dès lors lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen de la première question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 15 du règlement n° 1380/75.

Sur la deuxième question

24 Denkavit fait valoir que la perte du document T5 due à la négligence des autorités douanières constitue un cas de force majeure. Elle ajoute que le FORMA en a été avisé le 25 avril 1977, à savoir dans le délai. Le délai de trois mois prévu à l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 1380/75 pour l'introduction de la demande

d'équivalence serait, en effet, facultatif. Denkavit invoque en ce sens l'arrêt du 6 octobre 1982 (Eggers, 302/81, Rec. p. 3443).

25 Pour le FORMA, cependant, le seul défaut de retour de l'exemplaire de contrôle T5 ne peut constituer un cas de force majeure, l'article 11 du règlement permettant à l'opérateur, par sa diligence, d'éviter les conséquences d'un tel événement anormal.

26 La Commission considère que, en principe, les agissements de l'administration, étrangers à l'opérateur, constituent des circonstances imprévisibles et anormales lorsqu'ils sont constitutifs d'une faute de service, c'est-à-dire lorsque le service public n'a pas fonctionné, a mal fonctionné ou a fonctionné tardivement. La Commission estime cependant qu'une deuxième condition — à savoir les diligences normales de l'opérateur — doit être remplie pour que l'existence d'un cas de force majeure soit reconnue. A cet égard, la Commission fait valoir que l'absence d'utilisation de la possibilité d'introduire une demande d'équivalence, au sens de l'article 11, paragraphe 5, du règlement, au cours du délai de six mois, ne suffit pas à elle seule pour établir que l'opérateur n'a pas fait preuve des diligences normales. De l'avis de la Commission, des démarches pour obtenir le retour du formulaire T5 pourraient aussi constituer des diligences normales. En revanche, l'obligation de faire preuve des diligences normales ne prendrait pas fin à l'expiration du délai de six mois, l'opérateur devant, même après l'expiration de ce délai, faire valoir ses prétentions de la façon la plus diligente; à cet effet, il pourrait fournir d'autres documents ayant valeur équivalente aux termes de la réglementation communautaire.

27 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, 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.

28 L'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 1380/75, précité, a institué en faveur de l'intéressé une procédure spéciale visant précisément le cas où l'exemplaire de contrôle n'est pas revenu au bureau de départ ou à l'organisme centralisateur dans les trois mois à compter de sa délivrance. Selon cette procédure, l'intéressé peut

introduire auprès de l'organisme compétent une demande d'équivalence, et éviter ainsi les conséquences de la perte du document T5. Il résulte du système ainsi établi par le règlement n° 1380/75 lui-même, que l'opérateur diligent doit introduire une telle demande le plus tôt possible et, en tout cas, avant l'expiration du délai de six mois fixé à l'article 15 susmentionné du règlement. L'intéressé, qui a négligé d'utiliser cette possibilité, ne peut donc se prévaloir de la force majeure prévue par ledit article 15.

29 Il convient, dès lors, de répondre à la deuxième question qu'en cas de défaut de retour du formulaire de contrôle T5, l'intéressé ne peut se prévaloir de la force majeure lorsqu'il n'a pas fait les diligences nécessaires pour éviter les conséquences de ce défaut de retour, et notamment lorsqu'il s'est abstenu d'introduire, avant l'expiration du délai de six mois, la demande d'équivalence prévue par l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 1380/75.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, 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.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal administratif de Rouen, par jugement du 9 novembre 1984, dit pour droit:

1) L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 15 du règlement n° 1380/75.

2) En cas de défaut de retour du formulaire de contrôle T5, l'intéressé ne peut pas se prévaloir de la force majeure lorsqu'il s'est abstenu d'introduire, avant l'expiration du délai de six mois, la demande d'équivalence prévue par l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 1380/75.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 janvier 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président de la cinquième chambre

U. Everling