ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
7 juillet 1988 *

Dans l'affaire 55/87,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG, ayant son siège social à Buchloe,

et

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, ayant son siège à Frankfurt am Main,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant, dans le secteur de la viande bovine, les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation, et les critères de fixation de leur montant (JO L 156, p. 2), sur l'interprétation et la validité du règlement n° 2377/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 241, p. 5), ainsi que sur la validité du règlement n° 387/84 de la Commission, du 15 février 1984, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine (JO L 46, p. 39),

LA COUR (première chambre)

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, R. Joliet et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: Mme D. Louterman, administrateur

* Langue de procédure: l'allemand.

considérant les observations présentées:

— pour la société Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG, demanderesse au principal, par Me V. Schiller, avocat à Cologne,

— pour la Commission des Communautés européennes, par son conseiller juridique, M. D. Booss,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 9 mars 1988,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 1er juin 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 22 janvier 1987, parvenue à la Cour le 23 février 1987, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement — 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant, dans le secteur de la viande bovine, les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation, et les critères de fixation de leur montant (JO L 156, p. 2), à l'interprétation et à la validité du règlement n° 2377/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 241, p. 5), ainsi qu'à la validité du règlement n° 387/84 de la Commission, du 15 février 1984, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine (JO L 46, p. 39).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige dans lequel la société Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG (ci-après « Moksel »), demanderesse au principal, demande l'annulation d'une décision par laquelle la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après

« BALM »), défenderesse au principal, a refusé de lui délivrer des certificats comportant fixation à l'avance des restitutions à l'exportation pour des lots de viande bovine.

3 Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, qui a été saisi de ce litige, a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les demandes de fixation à l'avance d'une restitution, formées conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant, dans le secteur de la viande bovine, les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation, et les critères de fixation de leur montant, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 1504/76 du Conseil, du 21 juin 1976, qui ont été introduites antérieurement à la période de suspension, mais doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent-elles être rejetées?

S'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la première question:

2) Le terme 'Werktag' utilisé à l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2377/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 2798/81 de la Commission, du 28 septembre 1981, doit-il être interprété dans le sens du terme 'Arbeitstag' [tel qu'il figure dans le règlement (CEE) n° 2378/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières supplémentaires de délivrance des certificats d'exportation dans le secteur de la viande bovine], au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1182/71 du Conseil, du 3 juin 1971, portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes?

S'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la deuxième question:

3) a) Le considérant du règlement (CEE) n° 387/84 de la Commission, du 15 février 1984, portant suspension temporaire de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation de certains produits du secteur de la viande bovine satisfait-il aux exigences de l'article 190 du traité instituant la Communauté économique européenne?

S'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la troisième question, sous a):

b) Les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68, dans la rédaction du règlement n° 1504/76, pour que le règlement n° 387/84 puisse être arrêté, étaient-elles remplies?

S'il y a lieu de répondre par la négative à la première, deuxième ou troisième question:

4) Est-il possible, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 885/68 dans la rédaction du règlement n° 1504/76, de délivrer pour une période de temps passée, donc rétroactivement, un certificat d'exportation comportant une restitution fixée à l'avance lorsqu'il a été établi que le refus de délivrer ce certificat était illégal? »

4 Pour l'exposé des faits de l'affaire, de la réglementation applicable ainsi que des observations écrites qui ont été déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la première question (sort des demandes de certificats avec préfixation introduites avant une période de suspension de la préfixation, mais devant faire l'objet d'une décision pendant cette période)

5 Par sa première question, le Verwaltungsgericht veut savoir si les demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation introduites avant une période de suspension de la préfixation, mais devant faire l'objet d'une décision au cours de cette période doivent être rejetées.

6 Le Verwaltungsgericht rappelle que, par l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80, précité, dans la version du règlement n° 2798/81, du 28 septembre 1981 (JO L 275, p. 24), la Commission a instauré un délai général d'attente avant la délivrance des certificats avec préfixation. Aux termes de cette disposition,

« pour les produits relevant de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier commun, le certificat d'exportation comportant une fixation à l'avance de la restitution ... est délivré le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises pendant ce délai ».

7 Si une mesure de suspension de la préfixation telle que celle qui a été décidée par le règlement n° 387/84 de la Commission, précité, constituait une mesure particulière au sens de la disposition instaurant un délai général d'attente, il en résulterait que les demandes de certificats avec préfixation introduites avant une période de suspension de la préfixation, mais devant faire l'objet d'une décision pendant cette période doivent être rejetées. Cette interprétation aurait été retenue par la Cour dans le cadre d'une autre organisation commune des marchés où existait une réglementation analogue à celle en cause en l'espèce (arrêt du 27 octobre 1983, De Beste Boter, 276/82, Rec. p. 3331).

8 Le Verwaltungsgericht relève, toutefois, que, dans l'arrêt précité, la Cour a motivé sa réponse en se référant uniquement au but et au nécessaire effet utile de la suspension de la préfixation. Elle n'aurait pas examiné si la disposition instaurant un délai général d'attente était valide.

9 Le Verwaltungsgericht estime que l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission, instaurant un délai général d'attente, est invalide parce que contraire à l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement n° 885/68 du Conseil, précité, dans la version du règlement n° 1504/76 du 21 juin 1976 (JO L 168, p. 7). Selon cette dernière disposition, lorsque l'examen de la situation du marché permet de constater l'existence de difficultés dues à l'application des dispositions relatives à la fixation à l'avance de la restitution, ou si de telles difficultés risquent de se produire, la Commission peut, en cas d'extrême urgence, décider de suspendre la préfixation pendant au maximum trois jours ouvrables. L'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission contreviendrait à cette disposition, notamment parce qu'il instaurerait un délai d'attente applicable de manière générale, alors que la disposition précitée n'autoriserait la Commission à suspendre la préfixation que dans des cas particuliers.

10 La juridiction nationale considère que, si la disposition instaurant un délai général d'attente était invalide, le problème de la recevabilité des demandes de certificats litigieuses devrait être apprécié exclusivement sur la base de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement n° 885/68 du Conseil. Il résulterait du libellé clair de cette disposition que seules les demandes de certificats avec préfixation introduites pendant une période de suspension de la préfixation sont irrecevables. Comme les demandes litigieuses ont été introduites avant le début de la période de suspension, Moksel aurait droit à la délivrance des certificats demandés.

11 Il convient de relever que l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission, instaurant un délai général d'attente, est directement fondé sur l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24), dans la version du règlement n° 425/77 du 14 février 1977 (JO L 61, p. 1), qui habilite la Commission à fixer un délai d'attente pour la délivrance des certificats. La validité de la disposition instaurant un délai général d'attente ne saurait, dès lors, être appréciée au regard de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement n° 885/68 du Conseil, sur lequel elle n'est pas fondée, et qui a trait aux conditions dans lesquelles la Commission peut suspendre la préfixation.

12 L'examen de l'affaire n'a révélé aucun autre élément de nature à justifier une appréciation différente de celle que la Cour a portée dans son arrêt du 27 octobre 1983 (De Beste Boter, précité).

13 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la première question que les demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation formées sur la base de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 885/68 du Conseil, qui ont été introduites antérieurement à une période de suspension de la préfixation, mais qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées.

Sur la deuxième question (interprétation du terme « Werktag »)

14 Par sa deuxième question, le Verwaltungsgericht demande si le terme « Werktag » figurant dans la version allemande de l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission doit être interprété comme étant synonyme du terme « Arbeitstag » figurant dans la version allemande de l'article 2, paragraphe 2, du

règlement n° 1182/71 du Conseil, du 3 juin 1971, portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes (JO L 124, p. 1), c'est-à-dire comme excluant les samedis. Cette précision lui est nécessaire pour pouvoir déterminer si le jour où il devait être statué sur les demandes litigieuses (cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de ces demandes) se situait effectivement pendant la période pour laquelle la préfixation avait été suspendue.

15 Ainsi que la Cour l'a souligné dans son arrêt du 12 novembre 1969 (Stauder/Ulm, 29/69, Rec. p. 419), « la nécessité d'une application et, dès lors, d'une interprétation uniformes exclut qu'(un) texte soit considéré isolément dans une de ses versions, mais exige qu'il soit interprété en fonction tant de la volonté réelle de son auteur que du but poursuivi par ce dernier à la lumière notamment des versions établies dans toutes les langues ».

16 Il résulte d'un examen comparatif des différentes versions linguistiques de l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission et de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1182/71 du Conseil que la plupart des versions utilisent dans ces deux dispositions un terme unique correspondant à celui d'« Arbeitstag » qui figure à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1182/71, et qui exclut les samedis.

17 Par ailleurs, le but poursuivi par l'instauration d'un délai général d'attente est de « permettre à la Commission d'apprécier la situation du marché et de prendre, le cas échéant, des mesures appropriées relatives aux demandes en instance, pouvant aller jusqu'au rejet de ces demandes » [premier considérant du règlement n° 2378/80 de la Commission, du 4 septembre 1980, portant modalités particulières supplémentaires de délivrance des certificats d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 241, p. 19), qui contenait déjà la disposition instaurant un délai général d'attente]. Or, le samedi est un jour où l'activité économique est réduite et qui ne se prête donc pas à une observation du marché.

18 Tant le souci d'une application uniforme du droit communautaire que celui d'assurer la réalisation de l'objectif poursuivi par la disposition instaurant un délai général d'attente commandent, dès lors, d'interpréter le terme « Werktag » figurant dans cette dernière disposition comme excluant les samedis.

19 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la deuxième question que le terme « Werktag » figurant dans la version allemande de l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission doit être interprété comme étant synonyme du terme « Arbeitstag » figurant dans la version allemande de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1182/71 du Conseil, c'est-à-dire comme excluant les samedis.

Sur la troisième question (validité du règlement n° 387/84 de la Commission portant suspension de la préfixation)

20 Par la troisième question, le Verwaltungsgericht demande, en substance, si le règlement n° 387/84 de la Commission portant suspension de la préfixation est suffisamment motivé et, dans l'affirmative, si les conditions posées à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68 du Conseil pour que la Commission puisse valablement adopter le règlement n° 387/84 étaient réunies.

21 La juridiction nationale considère que la motivation du règlement n° 387/84 est insuffisante. Elle rappelle que, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68 du Conseil, sur lequel le règlement n° 387/84 de la Commission est fondé, une mesure de suspension de la préfixation ne peut intervenir que « lorsque l'examen de la situation du marché permet de constater l'existence de difficultés dues à l'application des dispositions relatives à la fixation à l'avance de la restitution, ou si de telles difficultés risquent de se produire ». La Commission aurait, dès lors, été tenue de justifier, au besoin à l'aide de données statistiques, que le marché connaissait ou risquait de connaître des difficultés.

22 Il y a lieu de relever que le considérant précédant le règlement n° 387/84 est libellé comme suit: « considérant que le marché de la viande bovine est caractérisé par une incertitude quant aux prix; que la réduction à partir du 11 février 1984 des restitutions pour les viandes fraîches ou réfrigérées peut entraîner des fixations à l'avance des restitutions à des fins spéculatives; qu'il y a lieu de suspendre temporairement la fixation à l'avance des restitutions ».

23 Selon une jurisprudence constante de la Cour, confirmée notamment par l'arrêt du 22 janvier 1986 (Eridania, 250/84, Rec. p. 117), « la motivation, exigée par l'article 190 du traité, doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Il résulte, en outre, de cette jurisprudence ... qu'on ne saurait exiger que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit, parfois très nombreux et complexes, qui font l'objet des règlements, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie ».

24 Le règlement n° 387/84 satisfait à ces exigences. Le considérant qui précède ce règlement expose, en effet, clairement la nature des difficultés qui menacent le marché en cause, à savoir l'introduction de demandes de préfixation à des fins spéculatives, ainsi que la cause de ces difficultés, qui provient de la réduction des restitutions à l'exportation. Ces précisions informent à suffisance les opérateurs économiques concernés sur la raison d'être de la réglementation en cause et permettent à la Cour d'exercer son contrôle.

25 Le Verwaltungsgericht demande, par ailleurs, si les conditions posées à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 885/68 du Conseil pour que la Commission puisse arrêter un règlement comme celui dont la validité est en cause étaient remplies en l'espèce. Ces conditions sont, d'une part, l'existence d'une situation de marché caractérisée ou risquant d'être caractérisée par des difficultés liées à la préfixation et, d'autre part, la présence d'un cas d'extrême urgence.

26 La Commission a indiqué, en réponse à une question posée par la Cour, que le nombre total de tonnes sur lesquelles portaient les demandes de certificats avec préfixation introduites pendant la période du 10 au 13 février 1984 était considérablement plus élevé (17 177 tonnes dont 15 880 pour la seule journée du 10 février 1984) que le nombre de tonnes sur lesquelles avaient porté les demandes introduites pendant les périodes équivalentes antérieures (entre 1 000 et 2 500 tonnes en moyenne).

27 Il ressort de ces chiffres qu'à la date de l'adoption du règlement n° 387/84, le 15 février 1984, la situation du marché de la viande bovine était effectivement caractérisée par des difficultés dues à l'application des dispositions relatives à la fixation à l'avance de la restitution.

28 En vue d'apprécier s'il existait un cas d'extrême urgence au sens de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement n° 885/68 du Conseil, qui justifiait l'absence de consultation du comité de gestion, il convient d'examiner si un règlement qui aurait été adopté selon la procédure du comité de gestion aurait pu intervenir à temps pour parer aux difficultés que connaissait le marché.

29 A cet égard, la Commission a exposé que, pour pouvoir rejeter les demandes de préfixation anormalement nombreuses introduites pendant la période du 10 au 13 février 1984, il était nécessaire, compte tenu du délai d'attente de cinq jours ouvrables avant la délivrance des certificats, de suspendre la préfixation dès le 17 février 1984. Elle a expliqué qu'un règlement qui aurait été adopté selon la procédure du comité de gestion aurait été publié au Journal officiel au plus tôt le 17 février. Si ce règlement avait suspendu la préfixation à partir du jour même de sa publication, comme cela aurait été nécessaire, il aurait eu un caractère rétroactif critiquable. Par contre, le règlement n° 387/84, que la Commission a adopté le 15 février selon la procédure d'extrême urgence, a été publié au Journal officiel le 16 février et a pu suspendre la préfixation à partir du 17 février sans avoir de caractère rétroactif critiquable.

30 Il y a lieu de considérer, à la lumière de ces explications, que la Commission pouvait valablement adopter le règlement n° 387/84 sans consulter le comité de gestion.

31 Il convient, dès lors, de répondre à la troisième question que l'examen de l'affaire n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 387/84 de la Commission.

Sur la quatrième question (possibilité de délivrer rétroactivement des certificats avec préfixation)

32 La quatrième question est posée dans l'hypothèse où il résulterait de la réponse apportée à l'une des questions précédentes que Moksel avait droit à la délivrance des certificats litigieux. La juridiction nationale demande alors si ces certificats peuvent être délivrés rétroactivement.

33 Étant donné les réponses apportées aux questions précédentes, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question.

Sur les dépens

34 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. 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 (première chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par ordonnance du 22 janvier 1987, dit pour droit:

1) **Les demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation formées sur la base de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 885/68 du Conseil, qui ont été introduites antérieurement à une période de suspension de la préfixation, mais qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées.**

2) Le terme « Werktag » figurant dans la version allemande de l'article 8 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2377/80 de la Commission doit être interprété comme étant synonyme du terme « Arbeitstag » figurant dans la version allemande de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1182/71 du Conseil, c'est-à-dire comme excluant les samedis.

3) L'examen de l'affaire n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 387/84 de la Commission.

Bosco Joliet Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 juillet 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la première chambre

G. Bosco