Dans l'affaire 122/78

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

SA BUITONI

et

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur la validité et sur l'interprétation de l'article 3 du règlement n° 499/76 de la Commission, du 5 mars 1976, modifiant le règlement n° 193/75 portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO n° L 59, p. 18),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

En vertu du règlement n° 193/75 de la Commission, du 17 janvier 1975, portant modalités communes d'application du

régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO n° L 25, p. 10), la délivrance de certificats d'importation et d'exportation par les organismes nationaux d'intervention est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité des certificats. Les dispositions de l'article 17, paragraphes 2 et 3 de ce règlement prévoient que la libération de la caution est subordonnée à la production de la preuve de l'accomplissement des formalités douanières d'importation ou d'exportation, preuve apportée par la production de d'exemplaire n° 1 du certificat portant visa du bureau où les formalités douanières ont été accomplies. Aux termes de l'article 18, paragraphe 1 du règlement, la libération de la caution intervient «dès que les preuves visées à l'article 17, paragraphes 2 et 3 ont été apportées».

Le règlement susvisé a été modifié par le règlement n° 499/76 de la Commission, du 5 mars 1976, dont l'article 3 a ajouté à l'article 18 du règlement n° 193/75 un paragraphe 4, lequel est rédigé comme suit:

«4. Lorsque les preuves visées à l'article 17, paragraphes 2 et 3 n'ont pas été apportées, sauf cas de force majeure, dans les six mois suivant le dernier jour de validité du certificat, la caution reste acquise.»

La motivation de cette disposition ressort du troisième considérant du règlement qui prévoit que «pour des raisons de bonne gestion administrative, il convient de prévoir que les preuves prévues pour la libération de la caution soient apportées dans un délai raisonnable, sauf cas de force majeure».

La SA Buitoni, société de droit français, s'est vu délivrer le 19 novembre 1976 quatre certificats d'importation couvrant 2 900 tonnes de concentré de tomate de provenance de pays tiers et a déposé une caution correspondante de 163 270 FF. Les certificats délivrés expiraient le 1er février 1977. La société a procédé à ces importations dans le délai de validité des certificats, mais elle a omis de présenter au Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), organisme d'intervention français, les preuves d'importation dans le délai de six mois à compter de la date d'expiration des certificats (c'est-à-dire avant le 1er août 1977).

Par lettre du FORMA du 28 août 1977, la société Buitoni s'est vu exiger le paiement du montant de la caution. Le 6 septembre 1977, elle a communiqué au FORMA le document justificatif de l'exécution dans les délais de son engagement d'importer, tout en sollicitant la libération de la caution. Cette demande a été rejetée par le FORMA le 26 octobre 1977.

La société Buitoni a alors saisi le tribunal administratif de Paris d'une requête en excès de pouvoir contre la décision de rejet de la demande tendant à obtenir la levée de la caution.

La société Buitoni a fait valoir devant la juridiction nationale que l'article 3 du règlement n° 499/76 serait contraire aux principes généraux du droit communautaire en ce qu'il méconnaîtrait la règle de la proportionnalité de la sanction. Il serait également contraire au but et à l'esprit du système communautaire du cautionnement.

Par jugement du 22 mars 1978, le tribunal administratif de Paris, après s'être référé aux moyens invoqués devant lui par la société Buitoni, a prononcé un sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur la validité et sur l'interprétation de l'article 3 du règlement n° 499/76.

Le jugement de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 25 mai 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la société Buitoni, par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

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

D'après la *société Buitoni, partie demanderesse au principal,* le système communautaire du cautionnement aurait comme finalité, d'une part, de garantir l'exécution d'une obligation, librement acceptée, d'importer ou d'exporter, et, d'autre part, d'assurer à la Communauté et aux États membres une connaissance précise du mouvement des échanges intra et extra-communautaires.

A la lumière du système et de la jurisprudence de la Cour de justice, il apparaîtrait que l'objectif (secondaire) de prévision économique ne justifierait nullement des mesures aussi drastiques que celles visées à l'article 3 du règlement n° 499/76. Ces mesures devraient donc être déclarées invalides, tant en raison de leur incompatibilité avec les principes fondamentaux du droit communautaire que des fondements du système de cautionnement.

D'une part, l'article 3 du règlement n° 499/76 violerait le principe de proportionnalité, principe général de droit communautaire reconnu par la Cour de justice (voir arrêt du 17 décembre 1970 dans l'affaire 11/70, Recueil 1970, p. 1125). En effet, la vision statistique nécessaire à l'équilibre du marché ne saurait justifier une mesure *démesurée,* alors même que le système instauré aurait pour principale fonction de contraindre l'opérateur à réaliser ses importations ou ses exportations. Il serait contraire au principe de proportionnalité d'appliquer la même sanction à la non-exécution de l'engagement, que la caution est destinée à garantir, et à un simple retard dans la présentation des preuves de l'exécution de l'engagement réalisé correctement et dans les délais. Il serait contraire tant au principe de proportionnalité qu'aux principes de l'égalité de traitement et de l'égalité devant les charges publiques que l'opérateur qui a exécuté partiellement son opération et qui a apporté dans le délai de six mois la preuve de l'exécution partielle de son engagement soit moins pénalisé que celui qui a rempli intégralement son obligation, mais n'en a pas apporté la preuve dans le délai fixé par le règlement n° 499/76.

La Communauté aurait dû, d'après la demanderesse, soit laisser les États membres appliquer les dispositions nationales en vigueur en matière de pénalités de retard, soit prévoir une pénalisation moins sévère et assortie de mesures d'équité.

La Commission aurait dû, en outre, prévoir, conformément au principe général d'équité, l'envoi obligatoire d'une mise en demeure préalable à l'expiration du délai.

La demanderesse fait valoir, d'autre part, que l'article 3 du règlement n° 499/76 serait contraire au système du cautionnement. En effet, la caution ne serait que la garantie de l'exécution d'une obligation librement consentie (voir l'arrêt de la

Cour de justice du 11 mai 1977 dans les affaires 99 et 100/76, Recueil 1977, p. 861). L'article 3 ne viserait qu'à parvenir à une meilleure recherche statistique des éléments du marché. Or, il serait évident que pour atteindre les objectifs fixés par le règlement il n'était pas nécessaire d'instituer une acquisition totale de la caution.

Dès lors, le but de la caution serait substantiellement modifié par le règlement n° 499/76, qui tendrait à en faire un instrument de statistique contraire au régime des certificats d'exportation et d'importation, qui aurait pour principale finalité d'inciter les opérateurs à réaliser l'engagement qu'ils avaient initialement souscrit.

Subsidiairement, au cas où la Cour estimerait que le règlement n° 499/76 est valide, la demanderesse demande à ce qu'elle interprète la non-présentation du certificat dans le délai de six mois comme résultant dans le cas d'espèce de circonstances anormales assimilables à un cas de force majeure. La demanderesse aurait été victime d'une désorganisation administrative de ses services pendant la période des vacances. Ayant réalisé ses importations dans le délai de validité des certificats, elle n'avait aucun intérêt à perdre le bénéfice de cautions. La demanderesse sollicite une interprétation libérale tendant à lui accorder le bénéfice de la levée de la caution.

En conclusion, la demanderesse soutient que le règlement n° 499/76 doit être déclaré non valide, en ce qu'il serait contraire aux principes de proportionnalité, d'équité et d'égalité devant les charges publiques et en ce qu'il violerait le système du cautionnement en détournant le principe de la caution de son but initial. Subsidiairement, elle demande à la Cour, dans l'hypothèse où celle-ci estimerait le règlement valide, d'interpréter la notion de délai dans un sens libéral et de juger qu'il n'y avait pas lieu à paiement de la caution dans le cas d'espèce.

Le *gouvernement français,* tout en ne portant pas une appréciation juridique sur la disposition litigieuse, donne un aperçu de la façon dont l'affaire s'est présentée en instance en France au regard de la réglementation communautaire.

La *Commission* rappelle qu'avant l'introduction des dispositions contestées, l'acquisition des cautions se faisait dans des délais différents selon les États membres, ce qui, d'après elle, aboutissait à un traitement discriminatoire pour les opérateurs et apportait une distorsion dans le système du cautionnement, système qui permettrait à la Communauté de suivre exactement la situation du marché. A cette raison se serait ajoutée la nécessité, sur le plan administratif, d'introduire un délai au terme duquel le dossier serait définitivement clos.

Rejetant la thèse selon laquelle les dispositions de l'article 3 du règlement n° 499/76 seraient disproportionnées par rapport au but recherché, la Commission fait valoir qu'un délai de six mois serait plus que raisonnable pour une simple communication de pièces, surtout si l'on tient compte du fait que ce délai est calculé à partir de la date limite des certificats. En outre, l'exception de force majeure serait prévue par le règlement afin de préserver les cas où l'opérateur se voit dans l'impossibilité de produire les documents.

Quant à la qualification juridique du délai de 6 mois, il ne s'agirait nullement d'un délai de forclusion mais d'un délai d'ordre. En effet, tant que l'opérateur n'a pas prouvé que les opérations, pour lesquelles des certificats lui ont été délivrés, ont été réalisées, les autorités administratives seraient fondées, par une

fiction juridique, à considérer que lesdites opérations n'ont pas eu lieu. Contrairement à ce que soutient la demanderesse au principal, c'est donc bien dans le but de faire respecter l'ensemble du système des certificats et des cautions que les preuves seraient exigées de l'opérateur.

La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de déclarer que l'examen de la question posée par le tribunal administratif de Paris n'a révélé aucun élément de nature à entacher la validité de l'article 3 du règlement n° 499/76.

III — Procédure orale

Attendu que la partie demanderesse au principal, représentée par Me L. Funck-Brentano, avocat au barreau de Paris, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. P. Kalbe et assistée de M. J. Delmoly, membre de son service juridique, ont été entendues en leurs observations orales.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 janvier 1979.

En droit

1 Attendu que, par jugement du 22 mars 1978, le tribunal de Paris a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à la validité et àl'interprétation de l'article 3 du règlement n° 499/76 de la Commission du 5 mars 1976, modifiant le règlement n° 193/75 du 17 janvier 1975 (JO n° L 25, p. 10) portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO n° L 59, p. 18);

2 qu'il ressort du jugement de renvoi que la partie demanderesse au principal, ayant obtenu, sous réserve de la constitution d'une caution, des certificats d'importation couvrant une quantité de concentrés de tomate provenant de pays tiers, et ayant procédé à l'importation de cette marchandise dans le délai de validité des certificats, s'est vu refuser, par décision de l'organisme d'intervention français, la libération de la caution au motif qu'elle avait omis de présenter à celui-ci les preuves d'importation dans le délai prévu à l'article 3 du règlement n° 499/76;

3 que devant la juridiction nationale, qu'elle a saisie d'un recours formé contre cette décision, la demanderesse a invoqué à l'encontre de la validité de l'article 3 du règlement n° 499/76 notamment un moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité et a fait valoir en outre que cet article serait contraire aux finalités et à l'esprit du régime communautaire de la caution;

4 que c'est à la lumière de ces considérations que la juridiction nationale à demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation de l'article précité;

5 attendu qu'en vertu du règlement n° 193/75 de la Commission du 17 janvier 1975, la délivrance de certificats d'importation et d'exportation par les organismes nationaux d'intervention est subordonnée à la constitution d'une caution qui, ainsi qu'il ressort du 6e considérant de ce règlement, est destinée à garantir l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité des certificats;

6 qu'il ressort des dispositions de l'article 17, paragraphe 2 du règlement que la libération de la caution est subordonnée à la production de la preuve de l'accomplissement des formalités douanières d'importation ou d'exportation, preuve apportée, selon les modalités définies au paragraphe 3 de cet article, par la production de l'exemplaire n° 1 du certificat portant visa du bureau où ces formalités ont été accomplies;

7 qu'aux termes de l'article 18, paragraphe 1er du règlement, la libération de la caution intervient «dès que les preuves visées à l'article 17, paragraphes 2 et 3 ont été apportées»;

8 qu'en vertu de l'article 18, paragraphes 2 et 3 de ce règlement la caution reste acquise en totalité si la quantité nette importée ou exportée s'élève à moins de 5 % de la quantité nette indiquée dans le certificat, mais peut être libérée par les États membres au prorata des quantités de produits, égales ou supérieures à ce pourcentage, pour lesquels les preuves visées à l'article 17, paragraphes 2 et 3 ont été apportées;

9 que l'article 3 du règlement n° 499/76 a ajouté à l'article 18 du règlement n° 193/75 un paragraphe 4 aux termes duquel la caution reste acquise lorsque les preuves n'ont pas été apportées dans les six mois suivant le dernier jour de validité du certificat, sauf cas de force majeure;

10 qu'il ressort des termes du troisième considérant du règlement n° 499/76 que cette disposition a été introduite «pour des raisons de bonne gestion administrative»;

11 attendu que la demanderesse au principal a fait notamment valoir qu'il serait contraire au principe de proportionnalité d'appliquer la même sanction à la non-exécution de l'engagement à importer, que la caution est destinée à garantir, et à un simple retard dans la présentation des preuves de l'exécution de l'engagement réalisé correctement et dans les délais prescrits;

12 que la Commission soutient dans ses observations écrites que l'article 3 du règlement n° 499/76 se justifie du fait qu'avant l'introduction de cette disposition, l'acquisition des cautions se faisait dans des délais différents selon les États membres, ce qui aboutissait à la fois à un traitement discriminatoire pour les opérateurs et à une distorsion du système du cautionnement, système qui permettrait à la Communauté de suivre exactement la situation du marché;

13 qu'à cette raison se serait ajoutée la nécessité, sur le plan administratif, d'établir une échéance pour la clôture définitive des dossiers;

14 que, toutefois, la Commission a en outre souligné, au cours de la procédure orale, l'importance du rôle d'information que jouerait, dans le cadre du système de certificats d'importation et d'exportation, la production par les opérateurs économiques aux organismes nationaux compétents des preuves, sous la forme de l'exemplaire n° 1 du certificat portant visa du bureau où les formalités douanières ont été accomplies, de l'accomplissement des opérations d'importation ou d'exportation;

15 qu'en effet, ce ne serait que par ce moyen que les organismes nationaux et, par le biais de ceux-ci, les autorités communautaires arriveraient à une connaissance exacte du nombre des opérations effectivement accomplies sur la base des certificats;

16 attendu qu'en ce qui concerne le problème de la proportionnalité, il y a lieu d'examiner si la sanction prévue à l'article 3 du règlement n° 499/76 pour le non-respect du délai de présentation des preuves prescrit par cette disposition dépasse les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché;

17 qu'à cet égard, il convient de rappeler en premier lieu que, ainsi qu'il ressort du sixième considérant du règlement n° 193/75, le régime de la caution est destiné à garantir l'accomplissement de l'engagement, volontairement pris, d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité des certificats délivrés à cette fin;

18 que, ainsi qu'il a déjà été indiqué, en vertu de l'article 18, paragraphes 2 et 3 de ce règlement, la sanction prévue pour la violation de cette obligation est essentiellement proportionnée au degré d'inexécution;

19 que, d'autre part, les dispositions de l'article 3 du règlement n° 499/76, inspirées des considérations d'une «bonne gestion administrative», prévoient non seulement un délai pour la production de ces preuves mais également la perte totale de la caution pour le non-respect de ce délai;

20 que, dès lors, cette sanction forfaitaire, qui frappe une violation nettement moins grave que celle, pénalisée par une sanction à caractère essentiellement proportionnel, du non-accomplissement de l'obligation que la caution elle-même est destinée à garantir, doit être qualifiée de trop rigoureuse par rapport au but d'une bonne gestion administrative dans le cadre du système de certificats d'importation et d'exportation;

21 que si, compte tenu des inconvénients provoqués par la production tardive des preuves, la Commission était en droit d'introduire le délai prévu à l'article 3 du règlement n° 499/76 pour la présentation des preuves, elle n'aurait dû frapper le non-respect de ce délai que par une sanction sensiblement moins lourde pour les administrés que celle prévoyant la perte totale de la caution et mieux adaptée aux effets pratiques d'une telle omission;

22 qu'en effet, même si une bonne gestion administrative exige que les dossiers ne restent pas indéfiniment ouverts, il est à noter, cependant, que le non-respect d'un tel délai sera de nature exceptionnelle comme contre l'intérêt même de l'exportateur ou de l'importateur qui cherche normalement la libération de sa caution dès que possible;

23 que, dès lors, il y a lieu de répondre à la question posée par la juridiction nationale que l'article 3 du règlement n° 499/76 est nonvalide;

Sur les dépens

24 Attendu que 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;

25 que 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,

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal administratif de Paris par jugement du 22 mars 1978, dit pour droit:

L'article 3 du règlement n° 499/76 de la Commission du 5 mars 1976 est non valide.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 février 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher