ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 27 OCTOBRE 1983 [1]

Roomboterfabriek «De beste boter» BV contre Produktschap voor Zuivel (demande de décision préjudicielle, formée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

«Restitutions à l'exportation — fixation à l'avance — suspension»

Affaire 276/82

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Lait et produits laitiers — Restitutions à l'exportation — Préfixation — Suspension — Mesure particulière au sens du règlement n° 2044/75 — Application aux demandes de préfixation en instance

(Règlement du Conseil n° 876/68; Règlement de la Commission n° 2044/75, art. 3, par. 3)

L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation et du régime des fixations à l'avance des restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers, aux termes duquel les certificats d'exportation sont délivrés le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises durant ce délai, doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation, prise conformément au règlement n° 876/68, doit être considérée comme une «mesure particulière» visée par ladite disposition.

Lorsqu'une telle mesure de suspension est prise par la Commission, les demandes de préfixation introduites antérieurement à la période de suspension, mais devant faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées, au même titre que les demandes introduites durant la période de suspension.

Dans l'affaire 276/82,

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

1 — Langue de procédure: le néerlandais.

«De beste boter» BV Roomboterfabriek à Best,

et

Produktschap voor Zuivel, à Rijswijk,

une décision à titre préjudicielle sur l'interprétation du règlement 2044/75 de la Commission du 25 juillet 1975 portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation et du régime de fixation à l'avance des restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 213, p. 15),

LA COUR (deuxième chambre)

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

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits et la procédure de l'affaire au principal ainsi que les observations faites au titre de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. Les faits et la procédure nationale

La Société à responsabilité limitée BV Roomboterfabriek «De beste boter», demanderesse au principal, a introduit, le 17 novembre 1980, auprès du Produktschap voor Zuivel, défenderesse au principal, une demande de certificats d'exportation avec fixation à l'avance de la restitution pour des appels d'offre émanant:

— d'Union soviétique et portant sur 10 000 t de graisse de beurre, position tarifaire 04.03.ex b 11, et 25 000 t de beurre, position tarifaire 04.03.ex a 1v.;

— de Cuba et portant sur 9 000 t de beurre;

— du Portugal et portant sur 400 t de beurre.

Par lettre circulaire du 20 novembre 1980, n° CEE 958, la défenderesse au

principal a informé les exportateurs de lait et de produits laitiers que:

«La Commission européenne a décidé de suspendre la possibilité de préfixation de la restitution à l'exportation de beurre et de 'butter oil' (position tarifaire 04.03) à destination de pays tiers pour la période allant du 20 au 27 novembre 1980 inclus.

Cette décision signifie que les demandes de préfixation qui ont été déposées au cours de la période du 17 au 19 novembre 1980 inclus, et qui, eu égard au délai d'attente de cinq jours, auraient normalement reçu satisfaction à partir du 24 novembre 1980, sont rejetées.»

En conséquence de quoi, la défenderesse au principal a refusé de délivrer les certificats d'exportation avec préfixation demandés par la demanderesse au principal le 17 novembre 1980 et lui a renvoyé en même temps les cautions bancaires constituées par elle en rapport avec ses demandes.

Après avoir introduit une réclamation — rejetée par la défenderesse au principal —, la requérante au principal a formé, le 27 janvier 1981, devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, un recours dirigé contre le refus de donner une suite favorable aux demandes de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation litigieuses.

Elle a développé à cet égard l'argumentation suivante:

— La décision litigieuse serait fondée sur une interprétation de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 qui méconnaîtrait les termes clairs du règlement 876/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 155, p. 1) et notamment de son article 5, paragraphe 4, en vertu duquel les demandes de certificat assorties de demandes de fixation à l'avance introduites pendant la période de suspension sont irrecevables.

— La décision litigieuse serait fondée sur une interprétation du règlement 2044/75 contraire à son objectif évident.

— Elle serait également fondée sur une interprétation contraire au principe de la sécurité juridique, au motif principalement que la possibilité de fixer à l'avance les restitutions constituerait une garantie pour les exportateurs d'une certaine stabilité desdites restitutions. Il ne saurait être dérogé à cette règle de base que dans des circonstances exceptionnelles et expressément limitées. Or, la reconnaissance d'une portée rétroactive à une décision de suspension se situerait au-delà de telles limites.

— A titre subsidiaire, la demanderesse au principal ajoute que, si l'interprétation de la défenderesse au principal était valable, le règlement n° 2993/80 de la Commission du 19 novembre 1980 portant suspension temporaire de la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation du beurre et du «butter oil» (JO L 310, p. 18) devrait être déclaré invalide, ou à tout le moins non applicable à la demanderesse au principal.

2. La réglementation communautaire applicable

— Le règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) pose le principe de base relatif, d'une part, à la délivrance du certificat d'exportation en son article 13 et, d'autre part, à l'octroi et à la fixation des montants des restitutions en son article 17.

— En application de cet article 17, le règlement 876/68 du Conseil prévoit une possibilité de différenciation de la restitution suivant la destination des produits exportés. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, de ce dernier règlement, le montant de la restitution à l'exportation est celui valable le jour de l'exportation, et, afin de donner aux exportateurs une certaine garantie en ce qui concerne la stabilité du montant des restitutions, le paragraphe 3, alinéas 1 et 2, dudit article 5 dispose:

«Le montant de la restitution peut être fixé à l'avance. Dans ce cas, la restitution valable le jour du dépôt de la demande des certificats d'exportation est appliquée, sur demande de l'intéressé déposée en même temps que la demande des certificats et avant 13 heures, à une exportation à réaliser pendant la durée de validité du certificat.»

— Ces dispositions générales sur la préfixation des restitutions à l'exportation ont été complétées par les dispositions générales sur la suspension de l'application des régimes de préfixation par l'article 9 du règlement n° 2429/79 du Conseil du 21 novembre 1972 (JO L 264, p. 1), qui ajoute à l'article 5 du règlement n° 876/68 un paragraphe 4, ainsi libellé:

«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, il peut être décidé, selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68, de suspendre l'application de ces dispositions pour le délai strictement nécessaire.

En cas d'extrême urgence, la Commission peut, après un examen de la situation sur la base de tous les éléments d'information dont elle dispose, décider de suspendre la préfixation pendant au maximum 3 jours ouvrables.

Les demandes de certificats assorties de demandes de fixation à l'avance introduites pendant la période de suspension sont irrecevables.»

— Le règlement n° 2044/75 contient les modalités particulières d'application du régime de fixation à l'avance des restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers dont le beurre et le «butter oil». Par dérogation à la règle générale, selon laquelle les certificats d'exportation sont délivrés le jour du dépôt de la demande, l'article 3, paragraphe 3, de ce règlement dispose que les certificats d'exportation pour lesdits produits «sont délivrés le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises durant ce délai».

3. Constatant que cette argumentation soulève un certain nombre de questions portant sur le droit communautaire, la juridiction de renvoi a posé, à titre préjudiciel, les questions suivantes à la Cour:

«1. L'article 3, paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 2044/75 de la Commission du 25 juillet 1975 doit-il être interprété en ce sens qu'il convient de considérer (également) comme une 'mesure particulière' une décision portant suspension de la possibilité de préfixation des restitutions reconnue par le règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968?

2. S'il y a lieu de répondre à la première question par l'affirmative, une juste interprétation de cet article 3, paragraphe 3 implique-t-elle alors également que les demandes de préfixation qui ont été introduites antérieurement à la période de suspension mais qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées?

3. S'il y a lieu de répondre également par l'affirmative à cette question, ledit article 3, paragraphe 3, doit-il alors être considéré comme étant contraire au droit communautaire, en particulier à l'article 5, quatrième paragraphe du règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968, ou bien au principe de sécurité juridique qui doit être considéré comme faisant partie du droit communautaire?»

La décision de renvoi était enregistrée au greffe de la Cour le 15 octobre 1982.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées par la Société BV Roomboterfabriek «De beste boter», représentée par Me B. H. Ter Kuile et par la Commission des Communautés européennes représentée par M. R. C. Fischer, conseiller juridique, en qualité d'agent.

Par ordonnance du 4 mai 1983 la Cour en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure a renvoyé l'affaire devant la deuxième chambre.

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

II — Observations au sens de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

A titre préliminaire, *la demanderesse au principal* soutient que dans la mesure où la présente espèce concerne une fixation à l'avance de restitutions dans le cadre de la participation à des adjudications ouvertes dans un pays tiers, ce ne serait pas seulement l'article 3, paragraphe 3 du règlement 2044/75 qui serait applicable mais également d'autres dispositions, notamment l'article 6 du règlement 2044/75 ainsi que l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement 193/75 de la Commission du 17 janvier 1975 portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour des produits agricoles (JO L 25, p. 10). Selon elle, la question se poserait de savoir si ces dispositions auraient pour effet d'écarter l'application de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75, question qui serait pendante dans l'affaire 109/82, Interagra. Si la Cour devait décider dans cette affaire 109/82, qu'en cas d'adjudication ouverte dans un pays tiers, l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 ne s'applique pas, les trois questions posées par la juridiction nationale seraient susceptibles de perdre de leur intérêt.

En ce qui concerne la première question, la demanderesse au principal est d'avis que le droit communautaire ne donnerait pas de définition de la notion de «mesures particulières»; aussi, conviendrait-il, selon elle, de faire référence au système de l'ensemble des règles s'appliquant en matière agricole, en faisant une distinction entre celles concernant la gestion quotidienne de l'organisation des marchés, d'une part, et celles applicables dans des circonstances particulières, d'autre part, étant entendu que les règles concernant la gestion quotidienne n'auraient par nature pu être qualifiées de mesures particulières au sens du règlement 2044/75. Or, la gestion du marché communautaire ferait partie de la tâche normale et quotidienne de la Commission. Cette gestion comporterait non seulement la détermination régulière des restitutions mais pourrait également aboutir à la suspension de la faculté de préfixer ces restitutions, lorsque surgissent ou risquent de surgir des difficultés.

En conséquence, la demanderesse au principal propose de répondre comme suit à la première question:

«L'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 de la Commission du 25 juin 1975 doit être interprété en ce sens qu'une décision portant suspension de la possibilité de préfixation des restitutions reconnue par le règlement n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968 ne doit pas être considérée comme une 'mesure particulière'.»

Dans la mesure où la Cour devait être amenée à répondre à la deuxième question, la demanderesse au principal soutient qu'il conviendrait d'y répondre par la négative, au motif qu'il n'existerait pas d'attributions expresses au profit de la Commission lui permettant de rejeter les demandes de fixation à l'avance introduites avant la période de suspension. En effet, ni le règlement 193/75, ni les règlements 804 et 876/68 ne fonderaient une compétence à cet égard. Au contraire, l'article 5, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement 876/68 indiquerait que les «demandes de fixation à l'avance introduites pendant la période de suspension sont irrecevables». Il aurait donc fallu que le droit communautaire prévoit expressément la compétence permettant de rejeter des demandes pendantes au cours d'une procédure de suspension, sur la seule base de cette suspension, pour que la défenderesse au principal eût pu rejeter les demandes en instance dans la présente espèce.

En conséquence, si la Cour devait estimer que la première question doit recevoir une réponse affirmative, la demanderesse propose de répondre à la deuxième question de la manière suivante:

«L'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 doit être interprété en ce sens que les demandes de préfixation de restitutions qui sont introduites antérieurement à une période de suspension mise en place en vertu de mesures basées sur le règlement n° 876/68 et qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période de suspension ne peuvent pas être rejetées.»

En ce qui concerne la troisième question, ayant trait à la validité de la disposition en cause, la demanderesse au principal fait remarquer premièrement, que si l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 devait être interprété en ce sens que mêmes les demandes en instance au moment où la suspension a été décidée, pouvaient être rejetées, un tel résultat serait alors contraire au texte de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement 876/68 aux termes duquel ces demandes sont irrecevables pendant la durée de suspension.

La demanderesse au principal observe, deuxièmement qu'une telle interprétation de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 méconnaîtrait également le principe de la sécurité juridique. Elle rappelle à cet effet que la délivrance de certificats d'exportation entraîne l'obligation pour l'exportateur d'exporter sous peine de perdre la caution versée. En outre, en rendant possible la fixation à l'avance de la restitution, le droit communautaire entend donner aux exportateurs une sécurité en ce qui concerne les montants qu'ils recevront à l'exportation et il irait de soi que les exportateurs concluraient leurs transactions sur la base du taux de restitution en vigueur au moment de la demande. Il serait donc contraire au principe de la protection de la sécurité juridique que la Commission puisse, dans le cadre de la gestion normale d'une organisation commune des marchés, avoir la possibilité de remettre en cause les restitutions sur la base desquelles les exportateurs ont contracté des obligations. Une telle possibilité n'existerait que dans des circonstances exceptionnelles, dans le cadre de mesures conservatoires au sens de l'article 21, paragraphe 1, du règlement 804/68.

En conséquence, si la Cour devait estimer que la deuxième question doit également recevoir une réponse affirmative, la demanderesse au principal propose de répondre à la troisième question comme suit:

«L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 est contraire à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/78, ou bien avec le principe de sécurité juridique, si la première disposition devait impliquer que des demandes de préfixation de la restitution qui sont introduites antérieurement à une période de suspension mise en place en vertu d'une mesure

prise sur la base du règlement n° 876/68 et qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période de suspension, peuvent être rejetées.»

La *Commission* procède tout d'abord à l'analyse des faits sous-jacents à la décision de suspension des demandes de fixation à l'avance. Elle rappelle à cet égard qu'il n'y aurait pas de véritable fixation internationale des prix des produits laitiers dans le commerce international et que ces prix internationaux seraient très fluctuants, ce qui aurait pour conséquence de gêner considérablement le bon fonctionnement du système des restitutions à l'exportation. Ainsi, des restitutions trop élevées pourraient provoquer un accroissement considérable et soudain, parfois purement spéculatif, des exportations et notamment aussi de la préfixation des restitutions à l'exportation. Ce serait pour cette raison, que la Commission aurait décidé de contrôler d'une manière plus étroite l'exportation, particulièrement du beurre, afin de pouvoir prendre, le cas échéant, des mesures adéquates en temps utile. Cette décision se serait traduite par l'adoption de la disposition litigieuse et par un certain nombre de suspensions du système de préfixation dont celle effectuée par le règlement n° 2993/80.

La Commission précise à cet égard qu'au cours des trois jours ouvrables précédents cette suspension elle avait reçu des demandes de préfixation pour 352 557,5 t de beurre, quantité près de dix fois supérieure à celle sur laquelle portaient les demandes introduites peu avant la première suspension du 12 au 14 novembre inclus et qui est supérieure aux exportations totales de beurre de la Communauté à destination de pays tiers en 1980, lesquelles se sont élevées à 323 219 t. Le caractère fortement spéculatif de ces demandes serait donc plus qu'évident, et l'acceptation des demandes en instance aurait entraîné des conséquences totalement inadmissibles, tant sous l'angle de la politique agricole que du point de vue budgétaire.

La Commission procède ensuite à une analyse détaillée de la réglementation communautaire en cause dans la présente espèce au principal. Elle déduit notamment de l'article 5, paragraphe 4, du règlement 876/68 que la suspension de l'application du régime de préfixation aurait pour conséquence qu'au cours de la période de suspension aucun certificat de préfixation ouvrant le droit à l'application de la restitution préfixée ne peut être délivré. Ainsi, les demandes en instance, à propos desquelles une décision doit être prise au cours de la période de suspension, devraient être rejetées en raison de la suppression temporaire de leur base juridique. Elle estime également que le délai d'attente introduit par l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 aurait pour conséquence que le droit à l'application de la restitution préfixée ne pourrait naître que le cinquième jour ouvrable après le jour du dépôt de la demande, ce qui permettrait d'appliquer également certaines mesures prises en matière de préfixation aux demandes en instance, pourvu que lesdites mesures soient en vigueur au dernier jour du délai d'attente. Enfin, la Commission est d'avis que la pratique suivie par les institutions communautaires ainsi que par les autorités nationales confirmeraient que les mesures particulières visées à l'article 3, paragraphe 3, comprendraient la suspension de l'application du système de la préfixation, et que cette suspension entraînerait également des conséquences juridiques pour les demandes de préfixation déjà en instance.

En se fondant sur son exposé concernant la réglementation communautaire applicable, la Commission estime pouvoir conclure, sans rien ajouter, que la première question préjudicielle appelle une réponse positive.

En ce qui concerne la deuxième question la Commission est d'avis qu'il serait conforme au libellé et au but évident de

la disposition en cause, que les demandes de préfixation de la restitution en instance ne pourraient être acceptées et devraient être définitivement rejetées, lorsqu'au cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, la fixation à l'avance de la restitution a été suspendue conformément à l'article 5, paragraphe 4, premier ou deuxième alinéa, du règlement n° 876/68. Et elle précise qu'une réponse affirmative à la deuxième question se déduit de l'interprétation et de l'application conjointes de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 et du règlement n° 2993/80.

En ce qui concerne la troisième question, la Commission examine tout d'abord la compatibilité de la disposition litigieuse avec l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68 (a), puis avec le principe de la sécurité juridique (b).

a) Étant donné la réponse que la Commission a proposé de donner à la deuxième question, elle estime que cette partie de la troisième question devrait en réalité être libellée comme suit: «l'application des dispositions combinées du règlement n° 2993/80 et de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 est-elle compatible avec l'article 5, paragraphe 4, du règlement 876/68?»

En vue de répondre à la question ainsi posée, la Commission replace à nouveau les dispositions litigieuses dans le cadre général du règlement de base n° 804/68, et, après avoir rejeté point par point l'argumentation développée par la demanderesse au principal devant le juge national elle estime que de toute manière il y aurait plus important que ces problèmes d'interprétation, qu'elle qualifie d'assez spécieux, en soutenant que «si l'on veut que la mesure soit efficace, il faut en effet que les mesures de sauvegarde réglées par le règlement n° 876/68, puissent aussi être appliquées aux demandes en instance dans un grand nombre de cas, voire dans la plupart d'entre-eux.»

La Commission insiste surtout sur la finalité de la réglementation en cause. En effet, elle considère que l'argument le plus important en faveur de l'interprétation qu'elle propose de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75, ainsi que de l'article 5, paragraphe 4, du règlement 876/68, serait fourni par la tâche qui lui incombe de veiller au bon fonctionnement du système des restitutions, tâche qui lui est confiée par le règlement de base 804/68 et qui serait confirmée par le règlement 876/68. Elle répète à ce propos que si la suspension du système de préfixation ne pouvait pas être appliquée aux demandes en instance, la mesure perdrait une grande partie de son efficacité, et la Commission serait pratiquement dans l'impossibilité de remplir convenablement la tâche précitée.

En conséquence, la Commission conclut que l'application des dispositions combinées du règlement 2993/80 et de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 ne serait pas incompatible avec l'article 5, paragraphe 4, du règlement 876/68.

b) Rappelant que selon la demanderesse au principal, le rejet des demandes déposées avant la période de suspension conférerait un effet rétroactif à la décision de suspension, la Commission estime que cette critique procéderait d'une conception erronée du caractère et du fonctionnement du système de préfixation des restitutions et, notamment, de la façon dont naît le droit à l'application d'une restitution fixée à l'avance, ainsi que du moment où ce droit prend naissance. Elle répète une fois de plus les dispositions applicables à la présente espèce et en déduit que le règlement 876/68 déterminerait seulement le contenu du droit à l'application de la restitution fixée à l'avance, alors que tous les autres aspects, notamment le mode et le moment de la naissance du droit, seraient réglés dans le cadre des modalités d'application arrêtées par la

Commission. Ce serait donc vainement qu'il serait soutenu que la suspension de la préfixation opère avec effet rétroactif et qu'atteinte a été portée à des droits acquis, puisque dans l'espèce au principal, le dépôt d'une demande de certificat avec préfixation de la restitution ne conférerait aucun droit à obtenir la délivrance d'un tel certificat, motif pris que ce droit ne pourrait en effet prendre naissance que le cinquième jour ouvrable suivant celui du dépôt de la demande, pour autant que l'application du système de préfixation n'ait pas été suspendue auparavant.

Aussi, dans la mesure où les opérateurs économiques ne sauraient se prévaloir du principe de la confiance légitime pour exiger le maintien d'une réglementation existante lorsqu'il était à prévoir que cette réglementation pourrait être modifiée, ce serait en vain qu'il serait soutenu, dans la présente affaire au principal, que le rejet des demandes déposées avant la période de suspension aurait surpris la confiance légitime de la demanderesse au principal.

La Commission ajoute enfin que si un doute devait encore subsister sur la compatibilité des mesures litigieuses avec le principe de la sécurité juridique, la validité de ces mesures devrait être reconnue au motif que l'intérêt général au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché concernée et notamment du système des restitutions pour ce secteur, devrait manifestement prévaloir sur les intérêts des exportateurs concernés.

En conséquence, «la Commission conclut qu'il conviendrait de répondre à la troisième question en ce sens qu'il n'existe aucune raison de croire que la disposition contestée de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2044/75 n'est pas valide parce qu'elle serait contraire au droit communautaire».

III — Procédure orale

A l'audience du 7 juillet 1983, la Société BV Roomboterfabriek «De beste boter», représentée par M^e^ H. J. Bronkhorst, avocat à La Haye, la Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. C. Fischer, conseiller juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales et ont répondu aux questions posées par la Cour.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 6 octobre 1983.

En droit

Par ordonnance du 12 octobre 1982, parvenue à la Cour le 15 octobre 1982, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation et éventuellement à la validité de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 de la Commission, du 25 juillet 1975, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation et du régime des fixations à l'avance des restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 213, p. 15).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours introduit devant la juridiction nationale par la Sàrl BV Roomboterfabriek «De beste boter», demanderesse au principal, et tendant à l'annulation de la décision du Produktschap voor Zuivel, défenderesse au principal, par laquelle cet organisme a refusé de délivrer les certificats d'exportation avec fixation à l'avance de la restitution pour divers appels d'offre émanant de pays tiers et portant sur d'importantes quantités de beurre et graisse de beurre, certificats demandés par la demanderesse au principal le 17 novembre 1980.

3 Ce refus fait suite à une lettre circulaire adressée par le Produktschap aux exportateurs de lait et produits laitiers les informant que, par le règlement n° 2993/80 du 19 novembre 1980 portant suspension temporaire de la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation du beurre et de la graisse de beurre (JO L 310, p. 18), la Commission avait décidé de suspendre les préfixations de restitution à l'exportation de beurre et de graisse de beurre à destination de pays tiers pour la période allant du 20 au 27 novembre 1980 inclus. Le Produktschap a en outre informé les exportateurs que, selon la même décision, les demandes de préfixation déposées entre le 17 et le 19 novembre inclus étaient également rejetées.

4 La demanderesse au principal a soutenu devant la juridiction nationale à titre principal que la décision litigieuse serait fondée sur une interprétation erronée de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 et à titre subsidiaire que si l'interprétation de la défenderesse au principal était valable, le règlement n° 2993/80 devrait être déclaré invalide ou à tout le moins inapplicable à son égard.

5 Cette argumentation a amené le College van Beroep voor het Bedrijfsleven à adresser à la Cour les questions suivantes:

«1. L'article 3, paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 2044/75 de la Commission du 25 juillet 1975 doit-il être interprété en ce sens qu'il convient de considérer (également) comme une 'mesure particulière' une décision portant suspension de la possibilité de préfixation des restitutions reconnue par le règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968?

2. S'il y a lieu de répondre à la première question par l'affirmative, une juste interprétation de cet article 3, paragraphe 3 implique-t-elle alors

également que les demandes de préfixation qui ont été introduites antérieurement à la période de suspension mais qui doivent faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées?

3. S'il y a lieu de répondre également par l'affirmative à cette question, ledit article 3, paragraphe 3, doit-il alors être considéré comme étant contraire au droit communautaire, en particulier à l'article 5, quatrième paragraphe du règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968, ou bien au principe de sécurité juridique qui doit être considéré comme faisant partie du droit communautaire?»

Sur la première question

6 L'article 3 du règlement n° 2044/75 comportait, à la date du 17 novembre 1980, un alinéa 3, inséré par le règlement n° 445/77 de la Commission, du 2 mars 1977, complétant le règlement n° 2044/75 en ce qui concerne la fixation à l'avance de la restitution pour le beurre (JO L 58, p. 21) et modifié en dernier lieu par le règlement n° 203/80 du 30 janvier 1980 (JO 24, p. 18), qui prévoyait que les certificats d'exportation notamment pour le beurre et la graisse de beurre étaient délivrés «le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande, pour autant que des mesures particulières ne sont pas prises durant ce délai».

7 La notion de «mesures particulières» n'étant pas expressément définie dans ce texte, il convient, pour répondre à la question posée, de partir de la finalité du régime des préfixations des restitutions. Selon le 1er considérant du règlement n° 2429/72 du 21 novembre 1972 concernant la suspension de l'application des dispositions prévoyant la fixation à l'avance des prélèvements et des restitutions dans différents secteurs de l'organisation commune des marchés (JO L 264, p. 1), ce régime «a été prévu dans l'intérêt de la stabilité des transactions commerciales». La possibilité de prendre des mesures particulières tend à éviter, «en cas de recours anormal des intéressés à ce système, une perturbation du marché concerné».

8 C'est d'ailleurs dans ce but que le règlement n° 445/77 a instauré un délai d'attente, puisque selon les motifs de ce règlement ce délai d'attente a été prévu «aux fins d'apprécier la situation du marché et de prendre, le cas échéant, les mesures appropriées relatives aux demandes en instance».

9 La décision de suspendre le régime des fixations à l'avance de la restitution fait indiscutablement partie de ces «mesures appropriées» puisque l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant dans le secteur du lait et des produits laitiers, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant (JO L 155, p. 1), tel que modifié par l'article 9 du règlement n° 2429/72, prévoit qu'une telle décision peut être prise «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».

10 Il suffit d'ajouter que la décision de suspension en cause était motivée par le fait que la situation du marché du beurre et de la graisse de beurre pouvait entraîner la fixation à l'avance de la restitution à des fins spéculatives pour en conclure qu'une décision de suspension, portant atteinte au fonctionnement normal du régime de fixation à l'avance, doit être considérée comme une «mesure particulière».

11 En conséquence, il convient de répondre à la 1re question posée par la juridiction nationale que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation, prise conformément au règlement n° 876/68, doit être considérée comme une «mesure particulière».

Sur la deuxième question

12 La première question ayant reçu une réponse affirmative, il convient d'examiner si l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 implique également que les demandes de préfixation introduites antérieurement à la période de suspension, mais devant faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées.

13 A cet égard, il y a lieu d'observer qu'il découle de l'objectif poursuivi par l'instauration d'un délai d'attente dans le règlement n° 445/77, tel que modifié par le règlement n° 203/80, que la demande de préfixation n'ouvre un droit que si aucune mesure appropriée relative aux demandes en instance n'est prise pendant ce délai d'attente.

14 Il ressort, en outre, de l'ensemble de la réglementation en cause que la décision de suspension vise essentiellement à protéger le fonctionnement du système de préfixation de la restitution contre des opérations d'exportations soudaines, massives et très souvent spéculatives.

15 Or, l'effet utile de cette mesure serait fortement compris si la suspension avait, pour les demandes de préfixation déposées antérieurement à la période de suspension, des conséquences différentes que pour celles déposées durant la période de suspension, et si l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68 ne leur était pas applicable.

16 En conséquence, lorsqu'une décision de suspension est prise par la Commission, une demande de préfixation introduite antérieurement à cette suspension, mais devant faire l'objet d'une décision durant le délai d'attente, est irrecevable au même titre que les demandes introduites durant la période de suspension.

17 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 doit être interprété en ce sens que les demandes de préfixation introduites antérieurement à la période de suspension, mais devant faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées.

Sur la troisième question

18 Par la troisième question, la juridiction nationale demande si l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, ainsi interprété, n'est pas contraire au droit communautaire, à savoir premièrement à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68 et deuxièmement au principe de la sécurité juridique.

19 En ce qui concerne la première partie de cette question, il convient tout d'abord de rappeler que l'interprétation indiquée ci-dessus découle de la finalité du système de la suspension de la préfixation telle qu'elle ressort également de l'article 21, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) combiné avec l'article 2, paragraphe 1 b), du règlement n° 2115/71 du 28 septembre 1971, définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 222, p. 5); en effet, aux termes de ces dispositions, même des

demandes de délivrance de certificats d'exportation en instance peuvent être rejetées au cas de perturbation grave du marché. Il y a ensuite lieu de faire remarquer que si l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68, ne vise certes que les demandes de préfixation déposées pendant la période de suspension, l'effet utile de la suspension serait fortement compromis si la règle fixée par cette disposition ne pouvait pas être étendue aux demandes en instance. Il s'ensuit que le rejet de telles demandes n'est pas contraire à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68.

20 Quant à l'application du principe de la sécurité juridique, il convient en premier lieu de rappeler que la demande de préfixation n'ouvre qu'un droit conditionnel, puisque la réglementation réserve expressément que des «mesures particulières» peuvent être prises pendant le délai d'attente.

21 En deuxième lieu, il convient d'observer que les négociants des produits en cause ne pouvaient ignorer qu'au cours de l'année 1980, la préfixation avait déjà été suspendue à cinq reprises.

22 Il résulte de ces deux observations qu'il existait des indications suffisantes quant à l'incertitude de la situation sur le marché du beurre et de la graisse de beurre en 1980 et que le rejet des demandes en instance n'est pas contraire au principe de la sécurité juridique.

23 En conséquence, il convient de répondre à la troisième question que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 tel qu'interprété ci-dessus n'est contraire ni à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68, ni au principe de la sécurité juridique.

Sur les dépens

24 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (deuxième chambre)

statuant sur les questions à elle soumises par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par ordonnance du 12 octobre 1982, dit pour droit:

1. **L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 de la Commission, du 25 juillet 1975, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation et du régime des fixations à l'avance des restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 213, p. 15) doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension de la fixation à l'avance des restitutions à l'exportation, prise conformément au règlement n° 876/68, doit être considérée comme une «mesure particulière».**

2. **L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75 doit être interprété en ce sens que les demandes de préfixation introduites antérieurement à la période de suspension, mais devant faire l'objet d'une décision au cours de cette période, doivent être rejetées.**

3. **L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2044/75, tel qu'interprété ci-dessus n'est contraire ni à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 876/68, ni au principe de la sécurité juridique.**

Bahlmann Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 octobre 1983.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la deuxième chambre
K. Bahlmann