ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
29 septembre 1998 *

Dans l'affaire C-263/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd e.a.,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 23 et 33 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1), ainsi que sur la validité, d'une part, de la décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 78, p. 47), et, d'autre part, du règlement (CE) n° 773/96 de la Commission, du 26 avril 1996, portant mesures spéciales dérogeant au règlement (CEE) n° 3665/87, au règlement (CEE) n° 3719/88 et au règlement (CEE) n° 1964/82 dans le secteur de la viande bovine (JO L 104, p. 19),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (première chambre),

composée de MM. M. Wathelet, président de chambre, P. Jann et L. Sevón (rapporteur), juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ Lindsey Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, assistée de M. David Anderson, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. James Macdonald Flett, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de First City Trading Ltd e.a., représentées par M. Nicholas Green, barrister, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. David Anderson, et de la Commission, représentée par M. James Macdonald Flett, à l'audience du 26 mars 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 mai 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 mars 1997, parvenue à la Cour le 21 juillet suivant, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 23 et 33 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1), ainsi que sur la validité, d'une part, de la décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 78, p. 47), et, d'autre part, du règlement (CE) n° 773/96 de la Commission, du 26 avril 1996, portant mesures spéciales dérogeant au règlement (CEE) n° 3665/87, au règlement (CEE) n° 3719/88 et au règlement (CEE) n° 1964/82 dans le secteur de la viande bovine (JO L 104, p. 19).

2 Le règlement (CEE) 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 sa version résultant du règlement (CE) n° 3290/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif aux adaptations et aux mesures transitoires nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (JO L 349, p. 105, 146), prévoit, en son article 13, paragraphe 1, que, dans la mesure nécessaire pour permettre l'exportation des produits de viande bovine, la différence entre les prix du marché mondial et ceux dans la Communauté peut être couverte par une restitution à l'exportation. L'article 13, paragraphe 3, précise que cette restitution peut être différenciée selon les destinations, lorsque la situation du marché mondial ou les exigences spécifiques de certains marchés le rendent nécessaire.

3 Selon l'article 13, paragraphe 9, du règlement n° 805/68, tel que modifié par le règlement n° 3290/94:

« La restitution est payée lorsque la preuve est apportée que les produits:

...

— ont été exportés hors de la Communauté

et

— dans le cas d'une restitution différenciée, ont atteint la destination indiquée sur le certificat ou une autre destination pour laquelle une restitution a été fixée... »

4 Conformément à l'article 5 du règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5), « A la demande de l'intéressé un montant égal à la restitution à l'exportation est payé dès que les produits ou marchandises sont mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé ». L'article 6 de ce règlement prévoit qu'une caution égale au montant qui a été payé, majoré d'un montant supplémentaire, est constituée. Sans préjudice des cas de force majeure, cette caution reste totalement ou partiellement acquise dans les cas où le remboursement n'a pas été effectué lorsque l'exportation n'a pas eu lieu dans le délai fixé ou s'il s'avère qu'il n'existe aucun droit à la restitution, ou qu'il existait un droit à une restitution d'un montant inférieur.

5 Le règlement n° 3665/87 réglemente de manière détaillée le paiement des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles.

6 L'article 5, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que, dans certaines circonstances qui y sont énumérées, le paiement de la restitution différenciée ou non différenciée est subordonné, en sus de la condition que le produit ait quitté le territoire douanier de la Communauté, à la condition que le produit ait été, sauf s'il a péri en cours de transport par suite d'un cas de force majeure, importé dans un pays tiers et, le cas échéant, dans un pays tiers déterminé dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

7 Les articles 16 à 18 du règlement n° 3665/87, dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 354/90 de la Commission, du 9 février 1990 (JO L 38, p. 34), prévoient des conditions supplémentaires pour les produits donnant lieu à des restitutions différenciées, notamment en ce qui concerne la preuve de l'accomplissement des formalités de mise à la consommation dans le pays tiers.

8 L'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, applicable aux avances de restitutions dans le cas d'exportations directes, dispose:

« Lorsque le montant avancé est supérieur au montant effectivement dû pour l'exportation en cause ou pour une exportation équivalente, l'exportateur rembourse la différence entre ces deux montants majorée de 15 %.

Toutefois, lorsque, par suite d'un cas de force majeure:

— les preuves prévues par le règlement pour bénéficier de la restitution ne peuvent être apportées

ou

— le produit atteint une destination autre que celle pour laquelle l'avance a été calculée,

la majoration de 15 % n'est pas recouvrée. »

9 L'article 33 du règlement n° 3665/87, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1615/90 de la Commission, du 15 juin 1990 (JO L 152, p. 33), applicable aux avances de restitutions dans le cas de transformation ou de stockage préalable à l'exportation, est analogue à l'article 23. Il prévoit, en son paragraphe 1, second alinéa, que, lorsque le montant dû pour la quantité exportée est inférieur à celui qui a été payé à l'avance, l'opérateur est tenu de payer la différence entre ces deux montants augmentée de 20 %. En cas de force majeure, la majoration de 20 % n'est toutefois pas appliquée.

10 Par la décision 96/239, la Commission a interdit l'exportation, notamment, de viande bovine du Royaume-Uni vers les États membres et vers les pays tiers.

11 La Commission a adopté des mesures relatives aux opérations d'exportation en cours par le règlement n° 773/96, lequel a été modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1349/96, du 11 juillet 1996 (JO L 174, p. 13).

12 Les sixième et septième considérants du règlement n° 773/96 sont rédigés ainsi:

« considérant que la décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine a notamment interdit les exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers les pays tiers; que, en outre, les mesures sanitaires prises par les autorités de certains pays tiers vis-à-vis des exportations communautaires de viande bovine ont porté une grave atteinte aux intérêts économiques des exportateurs communautaires, et que la situation ainsi créée a gravement affecté les possibilités d'exportation dans les conditions imposées par les règlements (CEE) n° 565/80, (CEE) n° 3665/87, (CEE) n° 3719/88 et (CEE) n° 1964/82;

considérant qu'il s'avère, dès lors, nécessaire de limiter ces conséquences préjudiciables en adoptant les mesures spéciales et de prolonger certains délais prévus par la réglementation applicable aux restitutions afin de permettre la régularisation des opérations d'exportation qui n'ont pas pu être achevées en raison des circonstances indiquées ».

13 L'article 3 du règlement n° 773/96, tel que modifié par le règlement n° 1349/96, prévoit notamment que les majorations de 15 et 20 % visées respectivement aux articles 23, paragraphe 1, et 33, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 3665/87 ne s'appliquent pas aux exportations réalisées au moyen de certificats délivrés au plus tard le 31 mars 1996, à condition que les formalités douanières de mise à la consommation dans le pays tiers aient été accomplies après le 20 mars 1996.

14 L'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 773/96, dans sa version résultant du règlement n° 1349/96, dispose:

« 1. Sur demande de l'opérateur et pour les produits pour lesquels au plus tard le 31 mars 1996:

— les formalités douanières d'exportation ont été accomplies et qui sont remis en libre pratique au Royaume-Uni suite aux mesures sanitaires prises par un pays tiers, l'opérateur rembourse la restitution éventuellement payée à l'avance et les différentes garanties afférentes à ces opérations sont libérées,

— les formalités douanières d'exportation ont été accomplies au Royaume-Uni, mais qui n'ont pas encore quitté le territoire douanier de la Communauté, la déclaration d'exportation est invalidée et le certificat d'exportation est annulé. L'opérateur rembourse la restitution éventuellement payée à l'avance et les différentes garanties afférentes à ces opérations sont libérées,

— les formalités douanières d'exportation ont été accomplies, mais qui ont été détruits par un pays tiers en vertu de mesures prises par celui-ci en rapport avec l'ESB, l'opérateur rembourse la restitution éventuellement payée à l'avance et, moyennant la production de la preuve de la destruction, les garanties afférentes aux opérations sont libérées,

— les formalités douanières d'exportation ont été accomplies, mais qui ont été réexpédiés vers le territoire douanier de la Communauté et détruits par l'État membre réceptionnaire en vertu de mesures prises par celui-ci en rapport avec l'ESB, l'opérateur rembourse la restitution éventuellement payée à l'avance et, moyennant la production de la preuve de la destruction, les garanties afférentes aux opérations sont libérées.

2. Sur demande de l'opérateur et pour les produits mis au Royaume-Uni sous un des régimes visés aux articles 4 et 5 du règlement (CEE) n° 565/80 au plus tard le 31 mars 1996 mais qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'exportation, le certificat d'exportation est annulé. L'opérateur rembourse la restitution payée à l'avance et les garanties constituées sont libérées. »

15 Il ressort de la décision de renvoi que First City Trading Ltd (ci-après « FCTL ») et Meatal Supplies Ltd (ci-après « Meatal »), deux des demanderesses au principal, ont pour activité l'exportation de la viande bovine à partir du Royaume-Uni. Le 27 mars 1996, date à laquelle l'embargo décidé par la Commission est devenu effectif, FCTL et Meatal procédaient à l'exportation de 648 200 kg de viande bovine, dont 615 200 kg pour FCTL et 33 000 kg pour Meatal. Environ 70 % de la viande de FCTL (432 921 kg) et la totalité de celle de Meatal avaient quitté le territoire du Royaume-Uni peu avant le 27 mars 1996 et étaient en cours de transport à cette date. Cette viande a été ensuite réexpédiée au Royaume-Uni. Les 30 % restants de viande de FCTL (182 279 kg) n'ont jamais quitté le territoire du Royaume-Uni et n'ont pas été autorisés à le faire après le 27 mars 1996. Les demanderesses au principal ont restitué la plus grande partie de la viande en cause et ont été remboursées par leurs fournisseurs ou ont reçu des titres de créance à la suite du versement d'une aide à ces fournisseurs en vertu du Beef Stocks Transfer Scheme, programme destiné à atténuer les effets de l'embargo sur les abatteurs et découpeurs.

16 A peu près à l'époque de la décision 96/239, un certain nombre de pays tiers, dont toutes les destinations possibles pour la viande bovine de FCTL et Meatal, ont interdit l'importation de viande bovine britannique. La république d'Afrique du Sud, principal débouché prévu pour la viande en question, a interdit provisoirement l'importation de boeuf britannique le 23 mars 1996. L'île Maurice, second débouché prévu par ordre d'importance, avait décrété l'interdiction le 22 mars 1996.

17 FCTL et Meatal avaient demandé, et obtenu, le paiement à l'avance de restitutions à l'exportation au titre de l'article 5 du règlement n° 565/80 et des chapitres 2 et 3 du titre 2 du règlement n° 3665/87. Ainsi que l'exige l'article 6 du règlement n° 565/80, des cautions avaient été constituées. Conformément aux articles 22, paragraphe 1, et 31, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, le montant des garanties

fournies dépassait de 15 % ou 20 % (selon le type d'exportation envisagé) le montant de la restitution à l'exportation qui leur avait été avancé.

18 En l'espèce, aucune quantité de viande bovine détenue par FCTL ou par Meatal n'est entrée sur le territoire d'un pays importateur. Cette condition préalable normale de paiement d'une restitution à l'exportation différenciée n'étant pas remplie, l'Intervention Board for Agricultural Produce (ci-après l'« Intervention Board ») a exigé des demanderesses au principal le remboursement de la restitution payée à l'avance. Devant leur refus, l'Intervention Board les a informées de son intention d'acquérir les garanties.

19 Il est établi que l'Intervention Board ne réclame pas le paiement des pénalités prévues aux articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87.

20 Sur requête du 27 août 1996, la High Court of Justice a accordé aux demanderesses au principal le droit de demander la « judicial review » de la décision de l'Intervention Board de faire appel aux cautions afin d'obtenir le paiement des garanties à hauteur des restitutions payées à l'avance. A la même époque, la High Court a pris une ordonnance interdisant à l'Intervention Board de s'approprier les cautions ou de tenter de le faire. Par « notice of motion » du 22 octobre 1996, l'Intervention Board a demandé le retrait de l'autorisation de la « judicial review » ainsi que de l'injonction. C'est dans le cadre de cette procédure que la High Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87/CEE de la Commission, tel que modifié, trouvent-ils application au cas où, pour raison de force majeure, des marchandises en cours de transport vers des pays tiers sont réexpédiées dans l'État membre d'exportation, ou se limitent-ils au cas où les marchandises ont été importées dans un pays tiers différent de celui déclaré à l'origine par l'exportateur à l'autorité compétente?

2) Alors que:

a) la décision 96/239/CE de la Commission, en date du 27 mars 1996, a interdit les exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers des pays tiers,

b) un certain nombre de pays tiers ont, eux aussi, interdit l'importation de boeuf en provenance du Royaume-Uni,

c) les exportateurs de viande bovine procédaient, à la date de la décision précitée, au transport des marchandises vers les pays tiers,

d) lesdits exportateurs ont été contraints de réexpédier le boeuf au Royaume-Uni,

e) les exportateurs avaient bénéficié de restitutions à l'exportation payées à l'avance, conformément aux règlements n° 565/80 du Conseil et n° 3665/87 de la Commission, tels que modifiés, pour les opérations en cause, et que

f) les exportateurs ont subi un préjudice en ne pouvant pas écouler leur viande bovine sur les marchés d'exportation concernés,

les principes généraux du droit communautaire et, en particulier, la force majeure, la confiance légitime, la proportionnalité ou l'équité permettent-ils aux exportateurs de conserver tout ou partie de la restitution à l'exportation?

3) S'il est répondu à la deuxième question qu'ils ont le droit en principe de conserver tout ou partie de la restitution à l'exportation, les exportateurs sont-ils tenus de déduire toutes recettes provenant de l'écoulement de la

viande bovine au Royaume-Uni (par exemple, si le vendeur initial était tenu de reprendre la viande en vertu d'une clause de retour contenue dans le contrat de vente initial et qu'il a rendu tout ou partie du prix payé par l'exportateur)?

4) La décision 96/239/CE et le règlement 773/96/CE (ou l'un des deux) sont-ils illicites pour autant qu'ils ne permettent pas aux exportateurs, dans le cas exposé à la deuxième question, de conserver tout ou partie de la restitution à l'exportation afférente aux opérations en cause? »

Sur la première question

21 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87, dans sa version résultant du règlement n° 1615/90, doivent être interprétés en ce sens que, lorsque, par suite, notamment, d'un cas de force majeure, des produits ne parviennent pas à leur pays de destination, mais sont réexpédiés dans l'État membre d'exportation, l'exportateur est tenu de rembourser les restitutions à l'exportation payées à l'avance.

22 Il n'est pas contesté qu'aucune pénalité prévue aux articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87 n'est réclamée aux demanderesses au principal. La question doit donc être comprise comme portant uniquement sur l'obligation, pour ces dernières, de rembourser les restitutions à l'exportation perçues à titre d'avances.

23 Les demanderesses au principal ont indiqué, lors de l'audience, qu'elles devraient être autorisées à conserver les restitutions à l'exportation à titre d'indemnisation pour la perte qu'elles ont subie à la suite de la réexpédition de la viande bovine vers le Royaume-Uni.

24 Le gouvernement du Royaume-Uni considère que le cas de la réexpédition de la viande vers l'État membre d'exportation est assimilable à un changement de destination en cours de transport vers un pays pour lequel aucune restitution n'est prévue. Les articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87 seraient donc applicables, de même que les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt du 28 mars 1996, Anglo Irish Beef Processors International e.a. (C-299/94, Rec. p. I-1925), imposant le remboursement de la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due.

25 La Commission estime que le règlement n° 3665/87 exige clairement le remboursement des restitutions à l'exportation.

26 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon le règlement n° 805/68, l'octroi de restitutions à l'exportation de viande bovine couvrant la différence entre les prix du marché mondial et ceux dans la Communauté vise à sauvegarder la participation de la Communauté au commerce international de la viande bovine.

27 Conformément aux dispositions du règlement n° 3665/87, le paiement des restitutions est subordonné à la preuve que le produit a quitté le territoire douanier de la Communauté et, dans le cas de restitutions différenciées, à la condition qu'il a été importé dans un pays tiers et que les formalités de mise à la consommation ont été réalisées.

28 Dans le cas où les taux des restitutions sont différents selon les pays de destination, le fait que, pour des raisons tenant notamment à la force majeure, le produit n'atteigne pas le pays de destination envisagé, mais soit importé dans un autre pays tiers pour lequel le taux de la restitution est inférieur, a pour conséquence que l'exportateur est tenu de rembourser la différence entre la restitution au taux du pays d'exportation envisagé et celle au taux du pays où le produit a été réellement exporté.

29 En effet, l'accès effectif au marché de destination étant en principe subordonné à l'accomplissement des formalités de mise à la consommation, dans le pays de destination, la circonstance que le produit n'a pas atteint cette destination et a dû être exporté vers d'autres destinations en raison d'un cas de force majeure exclut qu'il puisse, aux fins du paiement de la restitution différenciée, être considéré comme importé au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 (voir arrêt Anglo Irish Beef Processors International e.a., précité, point 23).

30 Cette même conclusion s'impose lorsque le produit a été réexpédié vers l'État membre d'exportation. Dans cette hypothèse, en effet, les formalités de mise à la consommation dans le pays de destination n'ont pas été accomplies, ce qui exclut que le produit puisse, aux fins du paiement de la restitution différenciée, être considéré comme étant importé au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87.

31 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les articles 23 et 33 du règlement n° 3665/87, dans sa version résultant du règlement n° 1615/90, doivent être interprétés en ce sens que, lorsque, par suite, notamment, d'un cas de force majeure, des produits ne parviennent pas à leur pays de destination, mais sont réexpédiés vers l'État membre d'exportation, l'exportateur est tenu de rembourser les restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

Sur la deuxième question

32 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si les principes généraux du droit communautaire, et en particulier la force majeure, la confiance légitime, la proportionnalité ou l'équité, permettent à des exportateurs de viande bovine en provenance du Royaume-Uni de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance lorsque

a) la décision 96/239 a interdit les exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers des pays tiers,

b) un certain nombre de pays tiers ont également interdit l'importation de boeuf en provenance du Royaume-Uni,

c) les exportateurs de viande bovine procédaient, à la date de la décision 96/239, au transport des marchandises vers les pays tiers,

d) lesdits exportateurs ont été contraints de réexpédier le boeuf au Royaume-Uni,

e) les exportateurs avaient bénéficié, pour les opérations en cause, de restitutions à l'exportation payées à l'avance, conformément aux règlements n^{os} 565/80 et 3665/87, et que

f) les exportateurs ont subi un préjudice en ne pouvant pas écouler leur viande bovine sur les marchés d'exportation concernés.

33 Les conséquences de la force majeure étant clairement et limitativement prévues par le règlement n° 3665/87, il y a lieu de comprendre cette question comme visant à savoir si, dans l'hypothèse où les circonstances décrites par la juridiction de renvoi seraient constitutives d'un cas de force majeure, le règlement n° 3665/87 est invalide au regard des principes généraux du droit communautaire dans la mesure où il ne permet pas aux exportateurs de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

34 Devant la juridiction de renvoi ainsi que lors de l'audience devant la Cour, FCTL et Meatal ont exposé que leur situation était analogue à celle visée à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, selon lequel la restitution est payée lorsque

le produit a péri en cours de transport par suite d'un cas de force majeure. Elles ont souligné les différences entre la présente espèce et l'affaire Anglo Irish Beef Processors International e.a., précitée, dans laquelle la Cour n'avait pas admis que l'exportateur perçoive la restitution au taux prévu pour le pays de destination lorsque, par suite d'un cas de force majeure, le produit n'atteint pas ce pays, mais est exporté dans un autre pays tiers. La présente espèce se distinguerait par le fait qu'il n'aurait pas existé d'autre marché pour la viande britannique et que la force majeure résulterait d'un acte communautaire, hypothèse sur laquelle la Cour ne se serait pas prononcée dans l'affaire Anglo Irish Beef Processors International e.a., précitée.

35 Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'aucun des principes énoncés par la juridiction nationale ne justifie que les exportateurs conservent tout ou partie des restitutions à l'exportation. S'agissant de la force majeure, son effet serait prévu par le règlement n° 3665/87 et serait limité à la dispense de payer les pénalités. Le principe de protection de la confiance légitime ne serait pas non plus applicable, car aucun élément ne permettait d'espérer une situation différente de celle fixée avec précision dans la réglementation et confirmée par la jurisprudence de la Cour. Par ailleurs, compte tenu de la véritable fonction du système des restitutions à l'exportation, l'obligation de les rembourser, même en cas de force majeure, ne serait pas contraire au principe de proportionnalité. Enfin, l'obligation de rembourser les restitutions avancées ne violerait pas le principe d'équité. Au contraire, ce serait dans le cas où les demanderesses au principal pourraient conserver les restitutions qu'elles seraient injustement avantagées par rapport à des opérateurs économiques qui auraient choisi de vendre leur viande sur le marché britannique ou à ceux qui auraient souhaité exporter leur viande, mais n'auraient pas demandé à bénéficier de l'avance des restitutions.

36 La Commission considère que le règlement n° 3665/87 est clair et que ni la théorie de la force majeure ni le principe d'équité ne peuvent changer quoi que ce soit à l'obligation de rembourser les restitutions à l'exportation. Quant aux principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité, elle rappelle que la Cour a déjà pris position à cet égard dans l'arrêt Anglo Irish Beef Processors International e.a., précité.

37 A titre liminaire, il convient de relever que, contrairement à ce que prétendent FCTL et Meatal, il n'y a pas lieu de distinguer la présente affaire de celle qui a été jugée par la Cour dans l'arrêt Anglo Irish Beef Processors International e.a., précité, ni en ce que la force majeure résulterait d'un acte communautaire ni en ce qu'il n'aurait pas existé d'autre marché pour la viande originaire du Royaume-Uni.

38 En effet, il résulte d'une jurisprudence constante que la notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées (voir, notamment, arrêt du 5 février 1987, Denkavit, 145/85, Rec. p. 565, point 11).

39 Il est donc indifférent que le fait du prince, éventuellement constitutif d'une telle force majeure, soit une interdiction d'importer de la viande bovine en provenance du Royaume-Uni adoptée par le pays de destination ou une interdiction d'exporter adoptée par la Communauté puisque, dans les deux cas, il s'agit de circonstances étrangères à l'exportateur.

40 De même, la notion même de force majeure ne doit pas être confondue avec ses conséquences éventuelles. Il est donc indifférent que, en l'occurrence, il n'ait pas existé un autre marché pour la viande refusée par les pays de destination, contrairement aux circonstances de l'affaire Anglo Irish Beef Processors International e.a., précitée, dans laquelle l'exportateur avait pu exporter le produit dans un autre pays tiers.

41 En ce qui concerne les dispositions du règlement n° 3665/87 relatives à la force majeure, il est de jurisprudence constante que, la notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit communautaire, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets (voir, notamment, arrêt du 7 décembre 1993, Huygen e.a., C-12/92, Rec. p. I-6381, point 30). Le règlement n° 3665/87 n'est

donc pas contraire aux principes généraux du droit communautaire en ce qu'il précise et limite les effets de la force majeure en matière de restitutions à l'exportation.

42 S'agissant de la violation du principe de proportionnalité, il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé, dans l'arrêt Anglo Irish Beef Processors International e.a., précité, point 29, que, dans le cas où, par suite d'une force majeure, des marchandises ne parviennent pas à leurs pays de destination mais sont exportées dans d'autres pays tiers pour lesquels la restitution à l'exportation est inférieure ou inexistante, l'acquisition d'une partie de la garantie égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due, sans l'imposition d'aucune pénalité, est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

43 Or, il n'y a pas de différence substantielle entre le cas où des marchandises sont exportées dans d'autres pays tiers pour lesquels la restitution à l'exportation est inexistante et celui où les marchandises sont réexpédiées dans l'État membre d'exportation. Dans l'un et l'autre cas, en effet, les produits subventionnés ne parviennent pas au marché de destination pour y être commercialisés.

44 Il s'ensuit qu'exiger le remboursement des restitutions à l'exportation perçues à titre d'avance lorsque les marchandises sont réexpédiées dans l'État membre d'exportation est proportionné à l'objectif poursuivi.

45 S'agissant de la violation du principe de protection de la confiance légitime, la Cour a également jugé que les dispositions des règlements n^{os} 565/80 et 3665/87 ne pouvaient faire naître d'espoir légitime autre que celui de bénéficier du droit à la restitution dans les limites dans lesquelles il a été prévu (voir arrêt Anglo Irish Beef Processors International e.a., précité, points 30 à 33).

46 Il y a lieu également de rappeler que les dispositions de ces règlements relatives à la force majeure ont été adoptées précisément pour protéger les opérateurs économiques des conséquences préjudiciables, pour eux, de circonstances anormales et qu'ils ne pouvaient pas prévoir. Selon ces dispositions, les exportateurs sont dispensés du paiement des pénalités, mais non du remboursement des restitutions perçues à l'avance.

47 Il s'ensuit que, dans l'affaire au principal, FCTL et Meatal ne pouvaient faire valoir aucune confiance légitime quant à la possibilité de conserver les restitutions à l'exportation perçues à l'avance, même dans le cas où l'existence d'un cas de force majeure serait établie.

48 S'agissant de l'argument selon lequel il serait contraire à l'équité de contraindre les exportateurs à rembourser les restitutions à l'exportation perçues à l'avance, il y a lieu de considérer que l'équité ne permet pas de déroger à l'application des dispositions communautaires hors les cas prévus par la réglementation ou dans l'hypothèse où la réglementation elle-même serait déclarée invalide.

49 Par ailleurs, c'est précisément dans le cas où les exportateurs seraient autorisés à conserver les restitutions perçues à l'avance qu'ils bénéficieraient d'un traitement inéquitable au regard de la situation des exportateurs qui, n'ayant pas demandé à bénéficier de paiements à l'avance, ne recevraient dès lors aucune restitution à l'exportation.

50 En conséquence, il y a lieu de répondre à la deuxième question que le règlement n° 3665/87 n'est pas contraire aux principes généraux du droit communautaire, et en particulier à la force majeure, à la confiance légitime, à la proportionnalité ou à l'équité, en ce qu'il ne permet pas à des exportateurs de viande bovine en provenance du Royaume-Uni de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance lorsque

a) la décision 96/239 a interdit les exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers des pays tiers,

b) un certain nombre de pays tiers ont également interdit l'importation de boeuf en provenance du Royaume-Uni,

c) les exportateurs de viande bovine procédaient, à la date de la décision 96/239, au transport des marchandises vers les pays tiers,

d) lesdits exportateurs ont été contraints de réexpédier le boeuf au Royaume-Uni,

e) les exportateurs avaient bénéficié, pour les opérations en cause, de restitutions à l'exportation payées à l'avance, conformément aux règlements n^{os} 565/80 et 3665/87, et que

f) les exportateurs ont subi un préjudice en ne pouvant pas écouler leur viande bovine sur les marchés d'exportation concernés.

Sur la troisième question

51 Par sa troisième question, posée au cas où les exportateurs pourraient conserver tout ou partie de la restitution, la juridiction nationale demande s'ils sont tenus de déduire les recettes provenant de l'écoulement de la viande bovine au Royaume-Uni.

52 Compte tenu de la réponse apportée aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur la quatrième question

53 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi s'interroge sur la validité de la décision 96/239 et du règlement n° 773/96, en ce qu'ils ne permettent pas aux exportateurs, dans les circonstances décrites à la deuxième question, de conserver tout ou partie de la restitution à l'exportation.

Sur la décision 96/239

54 L'examen de la légalité de cette décision a fait l'objet des arrêts de la Cour du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211), et Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265).

55 Il y a lieu d'observer que les demanderesses au principal, qui étaient parties intervenantes dans l'affaire National Farmers' Union e.a., précitée, ont, à ce titre, également participé à la procédure devant la Cour.

56 Il convient toutefois de constater qu'elles n'ont développé, dans la présente espèce, aucun moyen distinct de ceux qui avaient déjà été examinés dans le cadre de l'affaire National Farmers' Union e.a., précitée, susceptible de mettre en cause la légalité de la décision 96/239.

57 Il y a lieu, dès lors, de renvoyer, pour ce qui concerne cette question, aux arrêts National Farmers' Union e.a. et Royaume-Uni/Commission, précités.

58 Il convient donc de conclure sur ce point que l'examen de la question posée n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 96/239.

Sur le règlement n° 773/96

59 Le Royaume-Uni considère qu'aucun élément ne justifie l'illégalité du règlement n° 773/96. Autoriser les exportateurs à conserver les restitutions aurait été contraire à l'objectif du système des restitutions. Il estime qu'il relevait, par ailleurs, du pouvoir discrétionnaire de la Commission de ne pas prévoir une telle mesure lors de l'adoption dudit règlement.

60 La Commission se demande sur quelle base le règlement n° 773/96 pourrait être considéré comme n'étant pas conforme aux principes de protection de la confiance légitime ou de proportionnalité. Elle considère également que prévoir une compensation pour la viande bovine qui n'a pas pu atteindre la destination prévue serait contraire au régime des restitutions à l'exportation, aux objectifs du règlement n° 3665/87, à la jurisprudence de la Cour et au principe général de non-discrimination.

61 A cet égard, il y a lieu de constater que le règlement n° 773/96 édicte des mesures spéciales dérogeant au règlement n° 3665/87, sans toutefois dispenser les exportateurs de rembourser les restitutions à l'exportation perçues à l'avance lorsque les marchandises n'ont pas été importées et commercialisées dans les pays tiers de destination.

62 Ainsi qu'il a été examiné dans le cadre de la réponse à la deuxième question, les principes généraux du droit communautaire, et en particulier la force majeure, la confiance légitime, la proportionnalité ou l'équité, n'imposaient pas que, dans les circonstances décrites par la juridiction de renvoi, les exportateurs soient autorisés à conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

63 Il s'ensuit que le règlement n° 773/96 n'est pas invalide en ce que, dans les circonstances décrites à la réponse à la deuxième question, il ne prévoit pas la possibilité, pour les exportateurs, de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

Sur les dépens

64 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que par la Commission, qui ont 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 la High Court of Justice, Queen's Bench Division, par ordonnance du 26 mars 1997, dit pour droit:

1) Les articles 23 et 33 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des

restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 1615/90 de la Commission, du 15 juin 1990, doivent être interprétés en ce sens que, lorsque, par suite, notamment, d'un cas de force majeure, des produits ne parviennent pas à leur pays de destination, mais sont réexpédiés vers l'État membre d'exportation, l'exportateur est tenu de rembourser les restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

2) Le règlement n° 3665/87 n'est pas contraire aux principes généraux du droit communautaire, et en particulier à la force majeure, à la confiance légitime, à la proportionnalité ou à l'équité, en ce qu'il ne permet pas à des exportateurs de viande bovine en provenance du Royaume-Uni de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance lorsque

a) la décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, a interdit les exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers des pays tiers,

b) un certain nombre de pays tiers ont également interdit l'importation de boeuf en provenance du Royaume-Uni,

c) les exportateurs de viande bovine procédaient, à la date de la décision 96/239, au transport des marchandises vers les pays tiers,

d) lesdits exportateurs ont été contraints de réexpédier le boeuf au Royaume-Uni,

e) les exportateurs avaient bénéficié, pour les opérations en cause, de restitutions à l'exportation payées à l'avance, conformément aux

règlements (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, et n° 3665/87, et que

f) les exportateurs ont subi un préjudice en ne pouvant pas écouler leur viande bovine sur les marchés d'exportation concernés.

3) L'examen de la question posée n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 96/239.

Le règlement (CE) n° 773/96 de la Commission, du 26 avril 1996, portant mesures spéciales dérogeant au règlement (CEE) n° 3665/87, au règlement (CEE) n° 3719/88 et au règlement (CEE) n° 1964/82 dans le secteur de la viande bovine, n'est pas invalide en ce que, dans les circonstances décrites à la réponse à la deuxième question, il ne prévoit pas la possibilité, pour les exportateurs, de conserver tout ou partie des restitutions à l'exportation perçues à l'avance.

Wathelet Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 septembre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la première chambre

M. Wathelet