L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67 de la Commission doit être interprété en ce sens qu'il permet de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance lorsque l'administration compétente a refusé à tort d'accorder en temps utile une prolongation justifiée par un cas de force majeure et que, de ce fait, l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat portant sur la même opération; dans ce cas, le nouveau certificat ne peut produire ses effets et doit être formellement annulé.

Pescatore Due Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 décembre 1982.

Le greffier

par ordre

H. A. Rühl

administrateur principal

Le président de la deuxième chambre

P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les faits de la procédure préjudicielle sur laquelle nous prenons position aujourd'hui peuvent être résumés comme suit:

L'entreprise H. et J. Brüggen, demanderesse et défenderesse en «Révision» dans la procédure au principal, est une entreprise de transformation de céréales établie à Lübeck. Contre constitution d'une caution, elle avait obtenu, pour l'exportation au Pérou de 595 920 kg de gruaux d'avoine, un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance valable jusqu'au 31 mai 1970 et délivré par l'organisme compétent à l'époque, le Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Les gruaux d'avoine devaient être fabriqués à partir d'avoine qui aurait dû être acheminée, en deux lots, par voie navigable de la République démocratique allemande jusqu'à Lübeck, au cours de la première et de la deuxième moitié du mois d'avril de l'année. En raison de l'hiver particulièrement rigoureux de l'époque qui avait entraîné un gel prolongé des voies navigables en République démocratique, la livraison de ce produit a cependant subi

1 — Traduit de l'allemand

un retard, de sorte que seulement 298 039 kg de gruaux d'avoine purent être exportés jusqu'au 31 mai 1970 au titre du certificat délivré.

En raison de ces circonstances, la demanderesse avait sollicité, dès le 13 mai 1970, une prolongation du certificat de deux mois en application de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement n° 473/67/CEE de la Commission du 21 août 1967 relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz (JO 204 du 24. 8. 1967, p. 16). Cette disposition prévoit, entre autres, que la durée de validité du certificat est prolongée à la demande lorsque l'exportation ne peut être effectuée dans ce délai par suite de circonstances considérées comme cas de force majeure au nombre desquels figure également, selon le paragraphe 2, lettre g), l'interruption de la navigation en période de gel.

Après que la demande de prolongation avait été rejetée le 20 mai 1970 au motif qu'il n'y avait pas de cas de force majeure justifiant une prolongation, la demanderesse s'est vue contrainte en juin 1970 d'exporter la quantité restante sur la base d'un nouveau certificat moins favorable du point de vue du taux de restitution applicable.

L'entreprise H. et J. Brüggen a attaqué avec succès la décision de refus devant le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main. Le Verwaltungsgerichtshof de Hessen a également débouté le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung de son appel interjeté en sa qualité d'organisme succédant légalement au Einfuhr- und Vorratsstelle, et jugé que, conformément à ses conclusions modifiées entre-temps, il y avait lieu de placer la demanderesse dans la situation qui eût été la sienne s'il avait été fait droit à sa demande initiale de prolongation de la durée de validité du certificat d'exportation. La partie défenderesse s'est pourvue en «Révision» contre cet arrêt devant le Bundesverwaltungsgericht. La demanderesse a conclu au rejet de la «Révision» et réitéré à titre subsidiaire dans la procédure en «Révision» sa demande initiale tendant à une prolongation a posteriori de la durée de validité du certificat d'exportation.

Cette demande a amené la VII[e] chambre du Bundesverwaltungsgericht à poser une question sur l'interprétation du règlement n° 473/67. A l'instar des juridictions inférieures, le Bundesverwaltungsgericht part également de l'idée que l'utilisation en temps utile du certificat a été empêchée en l'espèce par un cas de force majeure et que la partie défenderesse aurait donc eu l'obligation de faire droit à la demande de prolongation du certificat d'exportation. La chamre saisie a cependant des doutes sérieux sur le point de savoir si une prolongation a posteriori du certificat portant sur une période de temps déjà écoulée est possible. A son avis, dans l'hypothèse d'une telle prolongation a posteriori, l'avoine en gruaux exportée en juin 1970 dans le cadre du noveau certificat qui avait, à l'époque, été délivré à cet effet pourrait, par un jeu d'écritures, être imputée au premier certificat prolongé, avec cette conséquence que la demanderesse bénéficierait alors des taux de restitution plus favorables prévus par le premier certificat. Selon la chambre, une telle procédure affecterait cependant sensiblement le fonctionnement du système communautaire des certificats en tant qu'indicateur de l'évolution du marché dans la mesure où elle aboutirait en fin de compte à ce que le preneur de certificats puisse prolonger lui-même, en quelque sorte à titre provisoire, la durée de validité du certificat, le deuxième certificat n'ayant alors qu'une fonction provisoire de remplacement. Par ailleurs, le Bundesverwaltungsgericht admet que ce résultat est peu satisfaisant du point de vue de la protection juridique de l'opérateur communautaire puisque le droit à prolongation de la durée de validité d'un certificat ne saurait aboutir lorsqu'il se heurte au refus de l'autorité compétente,

étant donné qu'il devient normalement sans objet en raison de l'expiration des délais avant qu'une décision judiciaire ne soit possible. Eu égard à ce conflit d'intérêts, la VII[e] chambre du Bundesverwaltungsgericht a, par ordonnance du 17 décembre 1981, sursis à statuer et posé, en application de l'article 177 du traité CEE, la question préjudicielle suivante:

«L'article 9, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 473/67/CEE du 21 août 1967 (JO 204 du 24. 8. 1976, p. 16) permet-il de prolonger pour une période de temps passée, donc rétroactivement, la durée de la validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance afin de garantir de cette manière et pour cette opération l'application du taux de restitution fixé à l'avance en faveur d'un exportateur dont le certificat n'a pas été prorogé en temps utile et qui, de ce fait, a procédé à l'opération d'exportation sur la base d'un nouveau certificat?»

Cette question appelle de notre part les observations suivantes:

Ainsi que la juridiction de renvoi le constate dans son ordonnance, la demanderesse cherche en réalité à ne pas avoir à assumer les inconvénients de caractère juridique qu'elle a subis du fait que la partie défenderesse n'a pas donné suite jusqu'à présent dans la mesure nécessaire à sa demande de prolongation de la durée de validité du certificat n° B - 10 755. La chambre part à cet égard de l'idée que la demanderesse était empêchée, en raison d'un cas de force majeure, d'exporter la marchandise en question dans le délai fixé par ce certificat et qu'en refusant de faire droit à la demande de prolongation présentée avant l'expiration du délai, la partie défenderesse a donc agi illégalement eu égard aux dispositions de l'article 9, paragraphe 1, lettre b), du règlement n° 473/67 aux termes desquelles la durée de validité du certificat est prolongée en présence de telles circonstances. Étant donné que de l'avis de la juridiction de renvoi, la partie défenderesse ne saurait être tenue, au titre de la réparation des conséquences dommageables de sa décision, de procéder à un «règlement» du certificat délivré à la demanderesse «sur la base d'une opération hypothétique d'exportation entièrement menée à terme», le succès du pourvoi en «Révision» dépend donc de la possibilité de prolonger la durée de validité d'un certificat, en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement en question, pour un période située dans le passé. Mais la prolongation a posteriori de la durée de validité du premier certificat n'a, en outre, d'intérêt pour la demanderesse que si le deuxième certificat, qui a permis d'exporter le restant de la marchandise, peut en même temps être annulé à posteriori. En effet, si cela n'était pas possible, la défenderesse perdrait la caution constituée pour ce certificat, puisque le deuxième certificat ne serait pas utilisé en raison du transfert a posteriori de l'exportation sur le premier certificat. En conséquence, comme l'ensemble des parties à la procédure s'accorde à le souligner, la Cour devra d'abord se prononcer sur la question de savoir si, compte tenu des circonstances décrites, un certificat peut encore être prolongé à l'expiration de sa durée de validité et si le nouveau certificat qui a permis de réaliser l'exportation peut être annulé avec effet rétroactif et a posteriori.

1. En ce qui concerne la première question, la juridiction de renvoi ainsi que les autres parties à la procédure partent, à juste titre, de l'idée que la question d'une prolongation rétroactive de la durée de validité d'un certificat n'est pas explicitement réglée dans le règlement n° 473/67. En substance, les parties s'accordent également à penser que cette lacune de la réglementation ne peut en définitive être comblée qu'au moyen d'une appréciation des intérêts en présence, à savoir la protection et le fonctionnement du système des certificats instauré par le

droit communautaire et la protection du preneur de certificat intéressé. Les points de vue sont cependant partagés sur la question de savoir auquel des deux intérêts juridiques il convient en définitive de donner la préférence.

La juridiction de renvoi et la partie défenderesse au principal admettent certes que, du point de vue de la protection juridique de l'opérateur communautaire, une non-prolongation a posteriori de la durée de validité d'un certificat peut laisser subsister un résultat peu satisfaisant, mais ils attribuent une importance primordiale à la fiabilité et au fonctionnement du système des certificats en tant qu'indicateur des tendances du marché. Si l'on ne veut pas mettre en cause la signification des certificats, il est indispensable, de l'avis du Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, que les obligations d'importation ou d'exportation qui y sont attachées soient exécutées, abstraction faite de certaines exceptions strictement définies et explicitement prévues.

La demanderesse au principal et la Commission, qui ne contestent pas non plus la nécessité d'un système de certificats fiable, tirent en revanche de l'appréciation de l'ensemble des circonstances la conclusion que les conséquences négatives d'une prolongation a posteriori de la durée de validité des certificats sur le fonctionnement du système des certificats se maintiennent dans des limites étroites, alors que la protection juridique de l'intéressé serait très incomplète dans le cas d'un non prolongation a posteriori des certificats. Dans un cas comme celui de l'espèce présente, il y aurait donc lieu d'accorder la priorité au plein exercice des droits de l'intéressé.

A notre avis — et pour anticiper le résultat — il convient, pour les raisons suivantes, de se rallier au point de vue que nous venons de rappeler:

a) Il est certes exact que le système communautaire des certificats doit permettre aux organes de la Communauté de prévoir l'évolution de la situation du marché aux fins de la gestion de l'organisation commune des marchés et que le régime du cautionnement, qui vise à garantir l'exécution des obligations d'importation et d'exportation, doit donner à la prévision en question un degré de certitude aussi grand que possible. A cet égard, contrairement aux arguments avancés par la partie demanderesse, il est difficile de contester que les modifications à apporter a posteriori à deux certificats ont, dans une certaine mesure, pour effet d'affecter la fiabilité du système des certificats d'importation et d'exportation de produits agricoles dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Tant la partie défenderesse que la Commission ont à juste titre souligné à cet égard que, pour établir des prévisions sur l'évolution du marché, les autorités communautaires doivent en principe pouvoir se fier au début de la durée de validité d'un certificat à ce que les demandeurs exécutent leur obligation d'importation ou d'exportation, sans que, pour des raisons de technique administrative, cela puisse être à chaque fois contrôlé directement. A cet égard, la délivrance d'un double certificat enregistre deux opérations d'importation ou d'exportation alors que, si le premier certificat est prolongé et le deuxième certificat annulé, une seule opération d'importation ou d'exportation se produit en fait.

Mais, contrairement au point de vue exprimé par la partie défenderesse au principal, une telle «comptabilisation double» ne suffit pas, à elle seule, à mettre en cause la signification du système des certificats. Une prévision de l'évolution du marché ne suppose pas, en effet, la connaissance absolument précise des opérations d'importation et d'exportation, mais il doit suffire que leurs

ordres de grandeur puissent être déterminés avec la plus grande précision possible. L'intérêt public, qui exige une prévision aussi exacte que possible de l'évolution des importations et des exportations dans chaque État membre, doit en outre, comme la Cour l'a souligné, entre autres, dans l'affaire Kampffmeyer [1], être concilié avec la nécessité, répondant elle aussi à l'intérêt public, de ne pas entraver le commerce entre États par des obligations trop rigides. C'est la raison pour laquelle le règlement en question n° 473/67 prévoit également une réglementation particulière pour les cas dans lesquels l'importation ou l'exportation ne peut être effectuée pendant la durée de validité du certificat par suite d'un cas de force majeure. Ainsi que la juridiction de renvoi le relève à juste titre, d'après la jurisprudence constante de la Cour (voir, par exemple, affaire Kampffmeyer [1]; l'affaire 3/74 [2]; l'affaire 11/70 [3]; l'affaire 4/68 [4]), il n'y a cas de force majeure que lorsque la circonstance empêchant l'importation ou l'exportation relève d'un événement inhabituel, extérieur à la sphère d'influence de l'exportateur et dont l'avènement et les conséquences ne peuvent être empêchés par lui, même en déployant toutes les précautions que l'on est en droit d'attendre d'un négociant prudent et diligent. Il résulte de cette définition que les cas de force majeure doivent toujours reposer sur des circonstances matérielles objectives dont l'existence peut être clairement démontrée et qui échappent à l'influence des intéressés. Ce critère relativement rigoureux que les autorités et juridictions doivent appliquer pour répondre à la question de savoir si elles sont effectivement en présence d'un cas de force majeure garantit cependant que les demandes légitimes d'annulation ou de prolongation de la durée de validité des certificats ne deviennent pas trop fréquentes et que, de ce fait, leurs conséquences négatives sur le fonctionnement du système des certificats demeurent également dans des limites étroites.

L'espèce se distingue à cet égard aussi clairement des faits qui étaient à l'origine de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Hirsch [5] auquel le Bundesverwaltungsgericht se réfère. Dans cette affaire, il s'agissait de la question de savoir si, et dans quelle mesure, les déclarations de volonté prescrites par le droit communautaire peuvent, le cas échéant, faire l'objet, sur la base des règles du droit national, d'une révocation pour cause d'erreur. Or, contrairement aux cas de force majeure, l'erreur repose sur des prestations défectueuses subjectives et trouve son origine dans la sphère de responsabilité propre de l'intéressé. Compte tenu du risque de manipulation que cela comporte, la Cour a, entre autres, dit pour droit dans l'arrêt précité qu'une demande de délivrance d'un certificat d'importation ne peut pas être révoquée pour cause d'erreur.

S'il y a lieu, en conséquence, de partir de l'idée que les exceptions étroitement définies et restreintes aux cas de force majeure n'affectent pas en principe la fiabilité du système des certificats, il importe également peu de savoir à cet égard si la durée de validité des certificats peut être prolongée avant ou seule-

1 — Arrêt du 30 janvier 1974 rendu dans l'affaire 158/73, E. Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil 1974, p. 101.

2 — Arrêt du 28 mai 1974 rendu dans l'affaire 3/74, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma Wilhelm Pfützenreuter, Recueil 1974, p. 589.

3 — Arrêt du 17 décembre 1970 rendu dans l'affaire 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil 1970, p. 1125.

4 — Arrêt rendu le 11 juillet 1968 dans l'affaire 4/68, Firma Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Recueil 1968, p. 561.

5 — Arrêt du 12 décembre 1978 rendu dans l'affaire 85/78, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung/Jacob Hirsch & Sohne GmbH, Recueil 1978, p. 2517.

ment après leur expiration. Le fait qu'une telle prolongation a posteriori soit valide peut d'ailleurs, comme la partie demanderesse l'observe à juste titre, également être déduit de l'article 36, paragraphe 2, du règlement actuellement applicable n° 3183/80 de la Commission du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO L 338 du 13. 12. 1980, p. 1) aux termes duquel une demande de prorogation de la durée de validité du certificat peut être déposée jusqu'à 30 jours après l'expiration du délai de validité. Or, si même la demande de prorogation peut être déposée après l'expiration du délai de validité du certificat, alors la décision qui suit chronologiquement cette demande peut également intervenir a posteriori, ce qui a pour conséquence que la prorogation s'applique rétroactivement à la période comprise entre l'expiration de la durée de validité du certificat et la décision statuant sur la demande de prorogation.

b) Si l'on refusait une prolongation a posteriori de la durée de validité du certificat d'exportation, la protection juridique du titulaire de certificats intéressé serait en outre très insuffisante. Les droits à prolongation de la durée de validité d'un certificat que l'article 9 du règlement en question confère aux titulaires de certificats ne pourraient pas, dans ce cas, être exercés en pratique lorsqu'ils se heurtent au refus de l'autorité administrative compétente, comme le soulignent à juste titre tant la juridiction de renvoi que la demanderesse au principal et la Commission, car, contrairement aux droits à libération de la caution, ils deviennent généralement sans objet en raison de l'expiration des délais avant qu'une décision judiciaire ne soit possible. Dans un tel cas, des mesures provisoires ne s'avèrent également guère utiles puisqu'elles reviennent pratiquement à préjuger la décision au fond et qu'elles entraîneraient, en outre, pour l'exportateur le risque d'effectuer une exportation sur une base juridique très incertaine, étant donné que la décision définitive sur la légalité ne serait rendue qu'ultérieurement.

Enfin, le recours en indemnité ne permettrait pas non plus aux intéressés d'obtenir toujours gain de cause puisque le droit national n'ouvre les actions en indemnité contre des autorités nationales que dans les cas où le comportement de l'autorité est fautif. Or, dans des cas de force majeure, une telle faute paraît difficile à prouver.

Au reste, le fait de renvoyer les intéressés aux possibilités de recours en indemnité offertes par le droit national se heurte à ce que, dans ce cas, une obligation de réparer le préjudice serait établie à la charge du budget national ou du fonctionnaire responsable, alors que la déchéance de la caution et la réduction de la restitution à l'exportation bénéficieraient au budget communautaire.

Un arrêt qui se bornerait à constater que l'autorité était tenue de prolonger le certificat à la date où la demande en avait été faite aurait, en définitive, certes pour conséquence d'imposer la libération de la caution déclarée acquise à tort, mais elle n'aurait pas pour effet d'accorder également à l'intéressé la restitution fixée à l'avance puisque la marchandise a été exportée sur la base du nouveau certificat.

Puisque ces motifs concernant la protection juridique du titulaire de certificats revêtent donc une telle importance et qu'une prolongation a posteriori n'affecte pas sensiblement la fiabilité du système des certificats, une prolongation de la durée de validité du certificat également a posteriori paraît, par conséquent, devoir être considérée comme valide, au regard des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/67.

2. Mais comme une telle prolongation a posteriori de la durée de validité du premier certificat n'a d'intérêt pour l'opérateur que s'il a en même temps la possibilité de faire annuler rétroactivement le deuxième certificat sur la base duquel la marchandise a été exportée, cela soulève la question supplémentaire du fondement juridique d'une telle annulation. Il est incontestable que l'article 9 du règlement n° 473/67 n'est pas directement applicable dans ce cas puisque le deuxième certificat n'est pas resté inutilisé pour des raisons de force majeure.

Alors que le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung se prononce en l'occurrence également, dans l'intérêt du fonctionnement du système de certificats, contre une interprétation extensive, la Commission propose de fonder une obligation de l'autorité nationale d'annuler le deuxième certificat par voie d'application par analogie des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, point a), et paragraphe 3, du règlement en question, aux termes desquelles des circonstances autres que celles visées au paragraphe 2 peuvent être admises comme cas de force majeure.

Eu égard à ce qui précède, la Cour devrait, à notre avis, suivre également ici la proposition de la Commission et établir, par voie d'application par analogie de la disposition précitée, qu'il y a lieu d'annuler le certificat délivré ultérieurement. A cet égard, il y a lieu de tenir compte du fait que ce dernier n'a été demandé que parce que l'organisme qui a précédé dans ses fonctions le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung avait refusé à tort de prolonger la durée de validité du premier certificat dans un cas de force majeure. De ce point de vue, la décision de refus doit également être considérée comme un événement extérieur à la sphère d'influence de la demanderesse et faisant suite à un cas de force majeure dont elle ne pouvait pas empêcher l'avènement et les conséquences, même en déployant toutes les précautions que l'on est en droit d'attendre d'un négociant prudent et diligent. Il s'agissait en l'occurrence également de circonstances qui échappent à l'influence du titulaire du certificat et qui ne seront donc pas très fréquentes. Les conséquences négatives que comporte l'annulation du certificat pour le fonctionnement du système des certificats restent donc également dans des limites étroites, alors que l'annulation paraît de nouveau s'imposer pour garantir aux intéressés une protection juridique efficace. Étant donné, en outre, que la disposition dérogatoire de l'article 9, paragraphe 1, du règlement en question, qui s'applique aux cas de force majeure, s'inspire également de considérations d'équité, nous ne verrions pas d'obstacle à fonder une obligation d'annuler le deuxième certificat par voie d'application par analogie de cette disposition.

3. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle du Bundesverwaltungsgericht:

La durée de validité d'un certificat d'exportation avec restitution fixée à l'avance peut, conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 473/677/CEE de la Commission du 21 août 1967, être prolongée même après son expiration lorsque l'autorité compétente a refusé à tort d'accorder une prolongation en temps utile et que, de ce fait, l'exportation a dû être effectuée sur la base d'un nouveau certificat. Dans ce cas, le certificat délivré ultérieurement doit être annulé.