PHILIPP BROTHERS

# RAPPORT D'AUDIENCE
## présenté dans l'affaire C-155/89 *

## I — Faits et procédure

### 1. *Cadre juridique du litige*

Dans différents secteurs, les organisations communes des marchés pour les produits agricoles prévoient l'octroi de restitutions à l'exportation, ayant pour but de faciliter l'exportation des produits concernés vers des pays tiers. Ces restitutions sont destinées à couvrir la différence entre les prix communautaires et ceux pratiqués sur le marché mondial.

Dans le cadre de ce système, la Commission, se prévalant des habilitations conférées par les règlements de base portant organisation commune des marchés et par les règlements établissant, dans chaque secteur, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant, a adopté le règlement (CEE) n° 2730/79, du 29 novembre 1979, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 317, p. 1). D'ordinaire, les restitutions dont le montant diffère en fonction du pays de destination ne sont payées que lorsque les opérateurs concernés apportent la preuve que la marchandise a bien été importée dans le pays tiers. Toutefois, l'article 25 du règlement n° 2730/79 prévoit la possibilité d'un préfinancement par les États membres, de tout ou partie du montant de la restitution dès l'accomplissement des formalités douanières d'exportation et donc avant que les produits quittent effectivement le territoire douanier de la Communauté. L'octroi de ces avances est subordonné à la prestation d'une caution d'une valeur correspondant à l'avance payée, majorée de 15 %.

La caution ainsi constituée reste acquise dans le cas où l'opérateur économique n'apporte pas la preuve que le produit en cause a été importé dans le pays tiers pour lequel la restitution est prévue. En vertu de l'article 20 du règlement n° 2730/79, cette preuve doit être fournie par la production des documents suivants:

a) le document douanier relatif aux formalités de mise à la consommation, ou sa copie ou photocopie certifiées conformes, ou le certificat de dédouanement établi sur un formulaire uniforme [paragraphe 3, sous a) et b)];

b) une copie ou photocopie du document de transport (paragraphe 5).

L'article 20, paragraphe 4, énumère en outre une série de documents « de substitution » qui peuvent constituer la preuve de l'importation dans le pays tiers lorsque le document douanier ou le certificat de dédouanement ne peuvent être produits par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur ou si ces documents sont considérés comme insuffisants. Aucune exception n'est prévue à l'obligation

* Langue de procédure: le français.

de présenter une copie du document de transport.

L'article 31, paragraphe 1, du règlement n° 2730/79 impartit un délai de forclusion de six mois à compter du jour d'accomplissement des formalités douanières d'exportation, sauf cas de force majeure, pour le dépôt du dossier de paiement des restitutions. Le paragraphe 2 du même article prévoit cependant que des délais supplémentaires peuvent être accordés pour la production du document douanier ou certificat de dédouanement visés à l'article 20, paragraphe 3, ou des documents « de substitution » mentionnés à l'article 20, paragraphe 4, à la condition que « l'exportateur ait fait diligence pour se les procurer dans les délais prescrits ».

Il convient d'ajouter que le délai de six mois prévu à l'article 31, paragraphe 1, du règlement n° 2730/79 a été porté à un an par l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1663/81 de la Commission, du 23 juin 1981, portant cinquième modification du règlement n° 2730/79, deuxième modification du règlement (CEE) n° 798/80 et modifiant le règlement (CEE) n° 52/81, en ce qui concerne en particulier les délais fixés pour la présentation des documents nécessaires aux paiements à effectuer (JO L 166, p. 9). Conformément aux dispositions de son article 2, ce règlement est entré en vigueur le 1er juillet 1981; toutefois, le délai prorogé à douze mois est appliqué, à la demande de la partie intéressée, en ce qui concerne les opérations pour lesquelles le délai de six mois est expiré après le 1er janvier 1981. En outre, la faculté d'accorder des délais supplémentaires en vertu de l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 a été ultérieurement étendue au dépôt du document de transport, en vertu des dispositions de l'article 1er, point 14, du règlement (CEE) n° 568/85 de la Commission, du 4 mars 1985, portant dixième modification du règlement n° 2730/79 (JO L 65, p. 5); ces dispositions sont entrées en vigueur le 7 mars 1985, mais, en vertu de l'article 2 du même règlement, « à la demande des intéressés, (elles) sont applicables pour les dossiers non clos ». Enfin, il y a lieu de rappeler que le règlement n° 2730/79 est désormais remplacé par le 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).

2. *Antécédents du litige*

La société de droit français Philipp Brothers SA (ci-après « Philipp Brothers ») a obtenu de l'organisme d'intervention belge, l'Office central des contingents et des licences (ci-après « OCCL »), deux certificats d'exportation vers des pays tiers: l'un, en date du 23 janvier 1981, portait sur une quantité de 2 428 571 kg de blé tendre à destination de la Finlande (ci-après « opération finlandaise »); l'autre, en date du 28 janvier 1981, concernait un lot de 4 571 429 kg de blé tendre à destination de la Norvège (ci-après « opération norvégienne »). Le 18 mars 1981, Philipp Brothers a reçu de l'OCCL des avances correspondant à la totalité des restitutions préfixées pour les deux opérations, soit respectivement 4 351 899 et 8 298 816 BFR. En garantie de ces avances, Philipp Brothers a constitué, par l'intermédiaire de la Banque Vernes à Paris et de la Banque Bruxelles Lambert à Bruxelles, deux cautions dont le montant était supérieur à celui fixé par l'article 25 du règlement n° 2730/79, qui est égal à 115 % des restitutions préfinancées.

Dès le 1er avril 1981, la Banque Bruxelles Lambert a sollicité de l'OCCL la libération des deux cautions. Celle relative à l'opération norvégienne a été libérée le 24 avril 1981. S'agissant de l'opération finlandaise, la banque concernée a réitéré sa demande à quatre reprises; à chaque occasion, les services de l'OCCL ont apposé sur la demande la mention « Acte à annuler », mais la caution n'a été effectivement libérée que le 3 février 1982.

Le 10 août 1981, l'OCCL, constatant qu'il n'était pas en possession des documents nécessaires à la libération des cautions, a demandé à Philipp Brothers de les produire. N'ayant pas reçu de réponse, le 27 août 1982, l'OCCL a adressé à Philipp Brothers un « décompte de clôture » par lequel il réclamait le remboursement des avances versées, majorées de 15 %. Le 17 septembre 1982, la société S. G. S. Van Bree, transitaire de Philipp Brothers, a envoyé à l'OCCL les documents douaniers relatifs aux formalités de mise à la consommation; cependant, alors que le document se rapportant à l'opération norvégienne était transmis en copie certifiée conforme, celui afférent à l'opération finlandaise était communiqué sous forme de copie simple. En outre, par lettre du 24 décembre 1982, S. G. S. Van Bree a fait parvenir à l'OCCL une copie des documents de transport, en indiquant que les originaux avaient été expédiés le 19 août 1981.

Le 22 mars 1983, l'OCCL a informé Philipp Brothers qu'il maintenait sa demande de remboursement, aux motifs que les documents lui étaient parvenus hors délai, que le document finlandais était sous forme de copie simple et non de copie certifiée conforme et que, même s'il était démontré que les documents de transport originaux lui avaient été envoyés le 19 août 1981, cette transmission était intervenue après l'expiration du délai de six mois fixé par l'article 31, paragraphe 1, du règlement n° 2730/79. En outre, par lettre du 15 avril 1983, il a rejeté la demande introduite le 1er avril par le conseil de Philipp Brothers en vue de se voir octroyer des délais supplémentaires pour régulariser les dossiers.

Étant donné que l'OCCL n'avait pu obtenir de la Banque Bruxelles Lambert le paiement des cautions constituées, qu'il avait libérées à la suite de ce qu'il qualifie d'erreur administrative, l'État belge, représenté par son ministre des Affaires économiques, a assigné Philipp Brothers devant le tribunal de grande instance de Paris. Par jugement du 28 janvier 1987, cette juridiction a débouté l'État belge, aux motifs essentiels que le délai de production des pièces justificatives avait été porté à un an par le règlement n° 1663/81, que, si le commissionnaire de Philipp Brothers n'a produit les documents qu'après l'expiration de ce délai, l'article 20, paragraphe 4, du règlement n° 2730/79 autorise toutefois la production de documents de substitution de la part de l'exportateur qui a été victime de circonstances indépendantes de sa volonté et que l'article 31, paragraphe 2, du même règlement prévoit l'octroi de délais supplémentaires, dont la durée n'est pas précisée, lorsque l'exportateur justifie avoir fait diligence, ce qui aurait été le cas en l'espèce.

L'État belge a fait appel de ce jugement devant la cour d'appel de Paris.

3. *Question préjudicielle*

Estimant que le litige soulevait des problèmes d'interprétation et de validité de dispositions communautaires, la cour

d'appel de Paris, par arrêt avant dire droit du 3 février 1989, a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) La libération de la caution prévue à l'article 25 du règlement n° 2730/79, du 29 novembre 1979, par l'organisme national d'intervention de l'État membre qui a versé l'avance d'une restitution à l'exportation, a-t-elle pour effet d'exonérer l'exportateur, en tout ou partie, de ses obligations, spécialement quant aux formes et délais de production des preuves exigées pour bénéficier de la restitution?

2) Une erreur quelconque de l'administration est-elle de nature à permettre de remettre en cause la portée de la décision de libération de la caution susvisée?

3) La demande des délais supplémentaires prévus à l'article 31, paragraphe 2, du règlement précité doit-elle être formée avant l'expiration du délai ordinaire de forclusion?

4) L'article 31, paragraphe 2, du règlement précité subordonne-t-il à la constatation de la force majeure l'octroi de délais supplémentaires pour la production de documents douaniers de substitution?

5) L'article 31, paragraphe 2, du règlement précité s'applique-t-il par analogie à la production des documents de transport des produits exportés?

6) En cas de réponse négative à la cinquième question, l'article 31, paragraphe 2, du règlement précité, par la discrimination qu'il opère entre deux catégories de preuves, est-il valide, au regard du principe de la proportionnalité?

7) Les articles 25 et 31 du règlement précité sont-ils valides, au regard du principe de la proportionnalité, en ce qu'ils mettent à la charge de l'exportateur le remboursement de la restitution perçue d'avance, majorée de 15 %, lorsque les preuves de l'exportation, du transport et de la mise à la consommation n'ont pas été produites en temps utile, bien que l'opération ait été effectivement réalisée? »

Il ressort des motifs du jugement de renvoi que, de l'avis de la juridiction nationale, la libération de la caution par un organisme national d'intervention pourrait impliquer la constatation préalable de la régularité du dossier de paiement des restitutions et, par conséquent, l'exonération ou l'atténuation des obligations mises à la charge de l'exportateur. En outre, il ne résulterait pas de manière évidente des dispositions de l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 que l'octroi de délais supplémentaires soit subordonné à la constatation de la force majeure, ni qu'une telle prorogation ne puisse s'appliquer, par analogie, à la production des documents de transport, ni que la demande de délais supplémentaires doive être formée avant l'expiration du délai ordinaire de forclusion. Enfin, la juridiction de renvoi remarque que l'obligation essentielle que doit garantir la caution, en cas d'avance sur restitutions, est la réalisation effective de l'exportation, qui doit se traduire par la mise à la consommation des produits agricoles dans le pays de destina-

tion. Dès lors, il pourrait paraître contraire au principe de proportionnalité de sanctionner le défaut de production, dans un délai de rigueur, des preuves réglementaires d'une opération effectivement réalisée, par la déchéance du droit à restitution, avec une majoration de 15 %. De même, il pourrait être contraire au principe de proportionnalité d'admettre l'octroi de délais supplémentaires pour la production des documents douaniers et de l'exclure pour la présentation du document de transport.

4. *Procédure*

La décision de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 2 mai 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour, des observations écrites ont été déposées par l'État belge, appelant au principal, représenté par M^es^ Benoît Cambier et Luc Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, par la société Philipp Brothers, intimée au principal, représentée par M^es^ Jean-François Bellis et Jean-Yves Art, avocats au barreau de Bruxelles, et par M^e^ François Sage, avocat au barreau de Paris, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M^me^ Denise Sorasio.

Par décision du 6 décembre 1989, prise en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a renvoyé l'affaire devant la sixième chambre. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, elle a, en outre, décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Elle a cependant invité la Commission des Communautés européennes à répondre par écrit à des questions portant sur la finalité et l'interprétation de certaines modifications du règlement n° 2730/79, qui se trouve au centre du présent litige, ainsi que de certaines dispositions du règlement n° 3665/87, qui l'a remplacé. La Commission a produit dans les délais.

## II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

1. *Sur les effets de la libération de la caution (première et deuxième questions)*

L'*État belge*, appelant au principal, affirme que, dans le cas d'espèce, la libération des cautions est due à une méprise sur la nature des cautions; les cautions constituées pour le compte de Philipp Brothers étant plus élevées que le montant requis pour les opérations en cause, les services de l'OCCL auraient cru avoir à faire à des cautions globales, constituées pour plusieurs opérations effectuées par le même exportateur, et non à des cautions spécifiques, se rapportant à une opération bien déterminée. Dès lors, ils auraient annulé les deux cautions non pas après vérification de la régularité des dossiers relatifs aux opérations litigieuses, mais au moment où le solde des garanties présentées par Philipp Brothers suffisait pour garantir les opérations en cours.

De l'avis de l'État belge, la jurisprudence de la Cour exclurait que la libération de la caution puisse exonérer l'opérateur économique de ses obligations réglementaires. Dans l'arrêt du 5 décembre 1985, Direktoratet for Markedsordningerne/Corman (124/83, Rec. p. 3777), qui portait sur la libération d'une caution destinée à garantir la transformation d'un lot de beurre, la Cour aurait déclaré qu'une telle libération

ne fait pas obstacle à un recours contre l'opérateur commercial pour manquement à ses obligations par application du principe de la sécurité juridique. Pour ce qui concerne la présente affaire, la caution ne serait qu'un privilège garantissant le remboursement des avances perçues et de la majoration de 15 %, qui constituerait la sanction pour le non-respect des obligations réglementaires; sa libération ne comporterait pas renonciation à l'application d'une telle sanction.

Dans le même arrêt du 5 décembre 1985, Corman, la Cour aurait rappelé que, en vertu de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune, les États membres sont tenus de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Il s'ensuivrait que la seule conséquence d'une décision erronée de libération de la caution est de priver l'organisme d'intervention de ce privilège garantissant le remboursement des sommes perçues et le versement de la majoration en cas de non-respect des obligations réglementaires.

Dès lors, il y aurait lieu de répondre comme suit aux deux premières questions:

« La libération de la caution n'exonère pas l'opérateur économique de ses obligations réglementaires; la seule portée à reconnaître à une décision erronée de libération de la caution est de priver l'organisme payeur de ce privilège garantissant le remboursement des sommes perçues, en cas de non-respect de la réglementation. »

La société *Philipp Brothers*, intimée au principal, soutient que la présente affaire se distingue sur un point fondamental de celle envisagée dans l'arrêt Corman: dans cette dernière affaire, il aurait été établi que l'opérateur commercial avait manqué à son obligation principale, à savoir la transformation du beurre, tandis que, dans la présente procédure, il serait établi que l'exportateur s'est régulièrement acquitté de son obligation principale, celle dont l'exécution est essentielle à la réalisation des objectifs de la réglementation communautaire: les produits ont été exportés, transportés et importés en vue de leur mise à la consommation dans le pays tiers. L'obligation de déposer le dossier de paiement de la restitution dans un délai déterminé serait, au contraire, une obligation secondaire, ayant pour seul but de permettre de vérifier que l'obligation principale a été régulièrement exécutée.

Par conséquent, si, au moment où l'organisme d'intervention prétend avoir libéré la caution par erreur, l'exportateur établit que les produits ont été régulièrement exportés et mis à la consommation dans le pays tiers, il n'y aurait plus aucune raison de poursuivre le paiement d'une somme équivalant à la caution. En effet, l'objectif du contrôle préalable par le dépôt du dossier de paiement dans un délai déterminé serait d'éviter les fraudes et, dans ce cas, il n'y aurait aucun risque de fraude dès lors que l'on apporte la preuve de l'exécution de l'obligation principale.

Philipp Brothers propose donc de répondre comme suit aux deux premières questions posées par la cour d'appel de Paris:

« Lorsqu'il est établi que les produits agricoles ont effectivement été exportés et mis à la consommation sur le marché des pays tiers, la libération de la caution a pour effet de libérer l'exportateur de son obligation de

déposer le dossier de paiement de la restitution dans les formes et les délais prévus par le règlement n° 2730/79. »

La *Commission* souligne que la finalité du régime de cautions mis en place par le règlement n° 2730/79 est de garantir le remboursement de l'avantage financier perçu par l'opérateur qui bénéficie d'avances, au cas où il n'apporterait pas la preuve de la réalisation de l'opération ouvrant droit à cet avantage dans les délais prévus. L'acquisition de la caution n'aurait donc pas la nature juridique d'une pénalité imposée à l'opérateur, mais celle de la perte d'un avantage indu.

Le règlement n° 2730/79 ferait clairement obligation aux États membres de ne libérer la caution que si l'opérateur respecte certaines conditions expressément énumérées. Il s'ensuivrait que, si l'organisme national d'intervention libère la caution sans avoir constaté que l'opérateur a rempli ses obligations, cette situation est sans incidence sur l'étendue des obligations pesant sur l'opérateur. Au vu de la finalité de la caution, destinée à garantir que l'opérateur ne réalise pas un avantage indu, et plus généralement au vu de l'économie du régime des restitutions à l'exportation, il incomberait à l'État membre d'utiliser toutes les voies qui lui sont ouvertes pour récupérer les sommes indûment versées lorsque, en libérant à tort la caution, il a privé de garantie les montants avancés à charge du budget communautaire. La Commission renvoie également, sur ce point, à l'article 8 du règlement n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune qui imposerait aux États membres de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences et qui laisserait à leur charge les conséquences financières de telles situations à défaut d'avoir procédé à ladite récupération.

La Commission suggère donc d'apporter la réponse suivante aux deux premières questions:

« La libération de la caution prévue à l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 2730/79 de la Commission, par l'organisme national d'intervention de l'État membre qui a versé l'avance d'une restitution à l'exportation, n'a pas pour effet d'exonérer l'exportateur en tout ou en partie de ses obligations, spécialement quant aux formes et délais de production des preuves exigées pour bénéficier de la restitution. En cas d'erreur de l'organisme national d'intervention, ayant conduit à la libération de la caution en l'absence de respect des conditions prévues par la réglementation communautaire, l'État membre est tenu d'exiger de l'opérateur le paiement prévu à l'article 25, paragraphe 1, par toutes les voies de droit qui lui sont ouvertes. »

2. *Sur le délai pour la présentation de la demande de délais supplémentaires (troisième question)*

L'*État belge* rappelle que, en vertu de l'article 31, paragraphe 1, du règlement n° 2730/79, le délai pour la production des documents est prévu « sous peine de forclusion ». Il estime que, dans le même esprit, toute demande de prolongation du délai de forclusion doit être introduite avant l'expiration dudit délai.

La solution moins restrictive retenue par la Cour dans ses arrêts du 30 janvier 1974, Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (158/73, Rec. p. 101), et du 28 mai 1974, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter (3/74, Rec. p. 589), s'expli-

querait par les particularités des affaires en question. En toute hypothèse, la Cour aurait précisé, dans le second de ces arrêts, que les opérateurs économiques sont tenus de faire valoir leurs prétentions de la manière la plus diligente.

La réponse à la troisième question serait donc que

« la demande de délais supplémentaires prévus à l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 doit, en raison de leur caractère de 'forclusion' (article 31, paragraphe 1, du règlement) être formée avant l'expiration du délai ordinaire ».

Subsidiairement, la réponse pourrait être que

« une demande de délai supplémentaire formée après l'expiration du délai ordinaire de forclusion n'est recevable que si l'opérateur économique était dans l'impossibilité, en raison d'un cas de force majeure, de formuler cette demande dans les délais ».

*Philipp Brothers* fait observer qu'aucune disposition du règlement n° 2730/79 n'exige de l'exportateur qu'il présente la demande de prolongation du délai avant l'expiration de celui-ci. Par ailleurs, il sera généralement difficile pour l'exportateur de démontrer avant l'expiration du délai prescrit l'impossibilité de déposer le document d'importation dans ce délai. Si l'exportateur était tenu de présenter la demande de prolongation du délai avant l'expiration de celui-ci, il risquerait, dans bien des cas, de se voir privé du bénéfice que lui réserve l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79.

Philipp Brothers suggère donc à la Cour d'étendre au cas présent la solution adoptée dans l'arrêt du 30 janvier 1974, Kampffmeyer, précité, et de répondre comme suit à la troisième question:

« Il est licite qu'une demande au titre de l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 soit présentée après l'expiration du délai de forclusion. »

La *Commission* observe tout d'abord que, en vertu des dispositions de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 1663/81, le délai prévu pour la présentation des documents probants a été prorogé à douze mois pour toutes les opérations pour lesquelles le délai de six mois n'avait pas encore expiré le 1er juillet 1981. La question des conditions d'octroi de délais supplémentaires devrait donc se comprendre comme relative à l'obtention de délais au-delà de douze mois.

La Commission rappelle, ensuite, l'obligation pesant sur l'opérateur de fournir la preuve qu'il a fait diligence pour se procurer le document douanier ou les documents équivalents dans les délais. Cela impliquerait que, sauf circonstances tout à fait particulières relevant de la force majeure, l'opérateur est tenu d'adresser à l'organisme d'intervention compétent une demande de délais supplémentaires avant l'expiration du délai normal de douze mois. En effet, la notion de diligence engloberait toute démarche utile à la portée de l'opérateur. La demande de délais supplémentaires, qui ne comporte aucune difficulté particulière, devrait assurément se présenter à l'esprit d'un opérateur normalement diligent.

La troisième question devrait donc recevoir la réponse suivante:

« L'obligation de diligence pesant sur l'opérateur implique que celui-ci demande à bénéficier des délais supplémentaires prévus à l'article 31, paragraphe 2, dès qu'il constate qu'il lui est impossible de se procurer les documents requis dans le délai de douze mois, et en tout cas avant l'expiration de celui-ci. »

3. *Sur les conditions pour l'octroi de délais supplémentaires (quatrième question)*

Quant à la *quatrième question*, l'*État belge*, *Philipp Brothers* et la *Commission* s'accordent pour estimer que l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 subordonne l'octroi de délais supplémentaires non pas à l'existence d'un cas de force majeure, mais à la condition que l'opérateur ait fait diligence pour se procurer les documents nécessaires dans les délais prescrits.

L'*État belge* souligne que l'impossibilité de produire les documents malgré la diligence employée est une notion plus large que celle de force majeure.

*Philipp Brothers* et la *Commission* argumentent, de manière similaire, que l'article 31, paragraphe 1, du règlement considère l'existence d'un cas de force majeure comme une exception automatique à la forclusion. Par conséquent, la règle figurant au paragraphe 2 du même article doit nécessairement s'appliquer à des hypothèses autres que la force majeure. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante de la Cour, afin d'établir un cas de force majeure, un opérateur économique ne pourrait pas se contenter de démontrer qu'il a fait diligence pour se procurer un document déterminé. La preuve qu'il devrait rapporter serait considérablement plus étendue quant à son objet et porterait sur l'existence de circonstances imprévisibles et anormales qui lui sont étrangères et dont il n'a pu éviter les conséquences malgré toutes les diligences que l'on est en droit d'attendre d'un opérateur prudent.

4. *Sur l'octroi de délais supplémentaires pour la production des documents de transport (cinquième et sixième questions)*

Pour ce qui concerne la possibilité d'appliquer par analogie l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 à la production des documents de transport, l'*État belge* fait observer que ladite disposition énonce une dérogation au principe général selon lequel les documents doivent être produits dans les délais ordinaires. Elle serait donc de stricte interprétation et l'on ne pourrait en étendre l'application aux documents de transport, qu'elle ne viserait pas expressément.

Cette interprétation serait également conforme à la *ratio* de la disposition en cause, qui viserait à prendre en considération les difficultés que les exportateurs pourraient rencontrer pour obtenir le document d'importation auprès de l'administration d'un pays tiers. Aucune difficulté de ce genre ne devrait se présenter pour l'obtention des documents de transport, dont la production dépend de personnes de droit privé contractuellement liées à l'exportateur.

Cette différence objective justifierait le sort distinct réservé au délai de production de ces pièces et exclurait toute discrimination. Par ailleurs, le paragraphe 1 de l'article 31 prendrait en considération les hypothèses où un cas de force majeure aurait empêché l'exportateur de produire le document de transport dans les délais de rigueur.

Par conséquent, les réponses à la cinquième et à la sixième question devraient être que

« l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 ne peut trouver à s'appliquer par analogie à la production des documents de transport des produits exportés; le sort différent réservé aux délais de production des documents douaniers n'est pas discriminatoire et ne viole en rien le principe de la proportionnalité ».

*Philipp Brothers* attire l'attention sur le fait que, dans toutes les hypothèses où le dossier doit contenir le document d'importation, il doit également inclure une copie du document de transport: c'est ce qui ressortirait des articles 10 et 20 du règlement n° 2730/79. Or, bien que l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 ne prévoie la possibilité d'octroyer des délais supplémentaires que pour le document d'importation, il serait absurde de s'en tenir à une interprétation littérale.

Deux situations pourraient être envisagées:

— soit les documents d'exportation et d'importation sont déposés dans les délais et le document de transport est la seule pièce manquante dans le dossier: dans ce cas, il faudrait bien admettre que la marchandise a été transportée du territoire de la Communauté vers celui du pays tiers et il serait contraire au principe de proportionnalité de décider que la caution est acquise parce que le document de transport n'a pas été produit dans les délais;

— soit l'exportateur ne produit pas non plus le document d'importation dans le délai normal et il obtient un délai supplémentaire à cet effet: dans ce cas, la date d'apurement définitif de la situation administrative étant reportée, il serait également contraire au principe de proportionnalité de ne pas appliquer l'extension du délai pour la production du document de transport, alors qu'aucun inconvénient ne pourrait en résulter.

Les autorités communautaires auraient d'ailleurs reconnu qu'il était absurde de limiter l'application de l'article 31, paragraphe 2, aux documents d'importation: l'article 1er, point 14, du règlement n° 568/85 aurait étendu la possibilité d'octroyer des délais supplémentaires au dépôt des documents de transport; de même, l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87, qui a remplacé l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79, autoriserait l'octroi de délais supplémentaires dans les mêmes conditions pour le dépôt des documents douaniers et des documents de transport.

Philipp Brothers propose donc de répondre de la manière suivante à la cinquième et à la sixième question:

« L'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 s'applique par analogie à la production des documents de transport. »

De l'avis de la *Commission*, il résulterait de la seule lecture de l'article 31, paragraphe 2, que l'octroi de délais supplémentaires n'est prévu que pour la production des documents douaniers ou des documents équivalents. Il en résulterait que, sauf cas de force majeure, les autorités nationales ne sont pas en droit d'octroyer des délais supplémen-

taires pour la production du document de transport.

Même si la sixième question fait référence au principe de non-discrimination, celui-ci ne vaudrait qu'entre assujettis à une réglementation et non pas au regard de règles de procédure qui s'appliquent toutes indifféremment à l'ensemble des opérateurs en cause. Le problème de la validité de la distinction entre deux catégories de preuves se résumerait à vérifier s'il n'a pas été porté atteinte au principe de proportionnalité en ne permettant aucune exception autre que la force majeure à l'obligation de produire les documents de transport dans des délais de forclusion.

La distinction entre documents douaniers et documents de transport s'expliquerait par les considérations suivantes: les premiers devraient être visés par les autorités douanières du pays tiers d'importation de la marchandise au moment de la mise à la consommation. Or, l'opérateur communautaire ne disposerait d'aucun moyen de pression sur les autorités si elles négligent de procéder à ces formalités. De surcroît, la marchandise pourrait être mise à la consommation après l'expiration du délai prévu pour le dépôt du dossier de paiement, par exemple lorsqu'elle reste pendant plusieurs mois dans un entrepôt douanier. En revanche, en ce qui concerne le document de transport, s'il s'agit d'une vente caf, l'exportateur en détiendrait une copie, puisqu'il est le commanditaire du transport; si l'exportation est fob, avec transport à la charge de l'acheteur, l'exportateur serait à même, dans le cadre d'un rapport contractuel avec l'acheteur, d'exiger une copie certifiée conforme du document de transport.

Au vu de cette différence substantielle, l'application de règles divergentes à la production des deux types de documents ne contreviendrait en rien au principe de proportionnalité.

La cinquième et la sixième question pourraient donc recevoir la réponse suivante:

« L'article 31, paragraphe 2, exclut que des délais supplémentaires puissent être octroyés pour la production du document de transport mentionné à l'article 20, paragraphe 5. L'examen des questions posées par la juridiction de renvoi n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 31 du règlement n° 2730/79 de la Commission. »

5. *Sur la validité des articles 25 et 31 du règlement n° 2730/70 au regard du principe de proportionnalité (septième question)*

L'*État belge* affirme que la jurisprudence de la Cour sur le respect du principe de proportionnalité a déjà dégagé des règles dont l'application en l'espèce permet de rejeter les objections d'illégalité soulevées à l'encontre des articles 25 et 31 du règlement n° 2730/79.

Il serait vrai que, dans les arrêts du 20 février 1979, Buitoni/FORMA (122/78, Rec. p. 677), et du 24 septembre 1985, Man Sugar/IBAP (181/84, Rec. p. 2889), la Cour a considéré comme excessive la perte pure et simple de la caution pour les opérateurs qui n'ont pas apporté la preuve d'une exportation ou importation. Toutefois, la Cour se serait fondée sur l'idée que la réglementation relative aux certificats d'importation et d'exportation ne comporte aucun

avantage financier en faveur des opérateurs économiques, mais est destinée à faciliter aux organismes nationaux et aux autorités communautaires la connaissance exacte des opérations sur les marchés agricoles.

En l'espèce, l'octroi de restitutions à l'exportation représenterait un avantage financier considérable pour les exportations qui justifierait qu'on leur impose des obligations contraignantes, dont la violation est sanctionnée par la perte de tous leurs droits et avantages.

En outre, dans les arrêts du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70, Rec. p. 1125), et Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster (25/70, Rec. p. 1161), la Cour aurait jugé que le fait de prévoir un délai de rigueur ne revêt pas un caractère disproportionné ou excessif lorsque des exceptions sont organisées en faveur des opérateurs qui se seraient trouvés en présence d'un cas de force majeure. En l'espèce, les articles 25 et 31 du règlement n° 2730/79 contiendraient effectivement des règles spéciales qui tiennent compte de la situation des opérateurs qui sont confrontés à un cas de force majeure, en les exemptant de la perte de la majoration de 15 % lorsque le produit atteint une autre destination ou que la preuve de l'exportation ne peut être apportée et en prévoyant l'octroi de délais supplémentaires pour la production des documents probants.

Dans l'arrêt du 22 janvier 1986, Denkavit France/FORMA (266/84, Rec. p. 149), la Cour aurait considéré que l'instauration d'un délai impératif de six mois pour l'introduction des demandes de paiement des montants compensatoires monétaires est une mesure nécessaire et non disproportionnée. Le cas ainsi tranché par la Cour présenterait des analogies marquées avec la présente affaire pour ce qui est notamment de la durée du délai, de l'existence d'exceptions pour les cas de force majeure et des finalités des réglementations concernées. Ces dernières viseraient l'octroi d'avantages financiers importants aux opérateurs économiques, ce qui expliquerait la rigueur avec laquelle les dossiers sont traités. Le gouvernement belge estime donc que la solution retenue par la Cour est parfaitement transposable au cas d'espèce.

Il suggère donc à la Cour de répondre à la septième question que

« les articles 25 et 31 du règlement n° 2730/79 sont conformes au principe de la proportionnalité ».

*Philipp Brothers* fait observer que l'article 25 du règlement n° 2730/79 sanctionne par la perte de la caution le manquement à deux obligations différentes, à savoir celle d'exporter et celle de déposer les preuves réglementaires dans un délai déterminé. Cependant, les deux obligations seraient manifestement d'importance inégale, puisque l'exécution de la première serait essentielle à la réalisation des objectifs de la réglementation, à savoir permettre l'écoulement des produits communautaires sur les marchés des pays tiers, tandis que la seconde aurait un caractère secondaire et viserait à permettre l'apurement des situations administratives aussi rapidement que possible.

Pourtant, l'application de l'article 25, paragraphe 2, conduirait à sanctionner plus sévèrement le manquement à l'obligation

secondaire, étant donné que l'opérateur qui n'exporte qu'une partie des produits pour lesquels une avance a été accordée ne devrait rembourser qu'une partie de l'avance, calculée au prorata des quantités non exportées, tandis que l'exportateur qui a régulièrement exporté les quantités prévues, mais rapporte les preuves après l'expiration des délais, serait tenu de rembourser le montant total de l'avance, majoré de 15 %.

Dans le premier cas, le remboursement de l'avance ne constituerait pas une sanction, mais serait la conséquence normale de l'inexécution de l'obligation; par contre, le remboursement de l'avance en raison du dépassement du délai imparti pour rapporter la preuve de l'exportation effectuée se traduirait en une perte économique considérable pour l'opérateur qui se trouverait à supporter la différence entre le prix des produits sur le marché communautaire et le prix inférieur auquel il a pu vendre le produit dans le pays tiers.

Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 20 février 1979, Buitoni, précité, du 24 septembre 1985, Man Sugar, précité, et du 27 novembre 1986, Maas/BALM, 21/85, Rec. p. 3537) que, lorsqu'une réglementation communautaire établit une distinction entre une obligation principale, dont l'accomplissement est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, et une obligation secondaire, à caractère essentiellement administratif, elle ne peut, sans méconnaître le principe de proportionnalité, sanctionner aussi sévèrement la méconnaissance de l'obligation secondaire et celle de l'obligation principale.

La position ainsi adoptée par la Cour serait directement transposable au cas présent, qui présenterait une grande similitude avec l'affaire Buitoni: dans les deux cas, une même sanction frapperait l'inexécution de deux obligations d'importance inégale; l'obligation secondaire consisterait dans le respect d'un délai pour la production des preuves de l'exécution de l'obligation principale; ledit délai serait imposé exclusivement par des considérations tenant à une bonne gestion administrative; une exception serait prévue à l'application de la sanction en cas de force majeure; la sanction frappant le non-respect de l'obligation principale serait proportionnée à l'importance de la violation, alors que la sanction de l'inexécution de l'obligation secondaire serait forfaitaire.

En revanche, la présente affaire différerait substantiellement de la situation examinée par la Cour dans l'arrêt du 22 janvier 1986, Denkavit France, précité. Dans cette affaire, la fixation d'un délai impératif pour le dépôt des dossiers de paiement des montants compensatoires monétaires aurait été justifiée non seulement par des motifs de bonne gestion administrative, mais aussi, indirectement, par le souci d'éviter des distorsions de concurrence. En outre, dans cette occasion, la Cour ne se serait prononcée que sur la compatibilité avec le principe de proportionnalité de la forclusion attachée au dépassement du délai, et non pas sur la légalité de la sanction frappant le non-respect du délai.

Enfin, les autorités communautaires elles-mêmes auraient implicitement reconnu que l'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 n'était pas conforme au principe de proportionnalité, puisque l'article 48, paragraphe 3, du règlement n° 3665/87 aurait remplacé la sanction forfaitaire qui était édictée par une sanction modulée en fonction de divers critères.

Philipp Brothers propose donc d'apporter à la septième question la réponse suivante:

« L'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 2730/79 est non valide en tant qu'il sanctionne le défaut de production du dossier de paiement de la restitution dans le délai visé à l'article 31 du règlement par le remboursement de l'avance octroyée à l'exportateur. »

La *Commission* considère que, telle qu'elle est formulée, la septième question ne rend pas complètement compte de la situation réglementaire sur la validité de laquelle la Cour est interrogée. D'une part, la majoration de 15 % ne serait pas recouvrée lorsque les preuves requises ne peuvent être apportées en conséquence d'un cas de force majeure, tandis que la même situation de force majeure ferait échapper l'opérateur à la forclusion en cas de non-respect du délai fixé pour la présentation des documents. D'autre part, la juridiction nationale semblerait partir de l'hypothèse qu'en l'espèce la mise à la consommation des produits en Finlande et en Norvège est établie; or, les éléments versés au dossier indiqueraient que les documents mentionnés dans le règlement, qui seraient les seules preuves certaines à cet égard, n'ont jamais été produits. Partant, la question de la validité de l'obligation de rembourser la restitution majorée de 15 % serait à examiner uniquement dans l'hypothèse où les documents probants auraient été introduits hors délais et en l'absence d'un cas de force majeure.

Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour, et notamment de l'arrêt du 23 février 1983, Fromançais/FORMA (66/82, Rec. p. 395), que des dispositions qui prévoient des conséquences identiques soit pour la non-réalisation de l'opération, soit pour sa réalisation en dehors des délais prescrits, peuvent être considérées comme conformes au principe de proportionnalité. Par ailleurs, la distinction opérée par la Cour, sur le plan des conséquences, entre les délais de réalisation des opérations matérielles et ceux relatifs à la production des preuves documentaires, ainsi que l'invalidation des dispositions sanctionnant la deuxième hypothèse plus lourdement que la première, porteraient sur des pénalités venant s'ajouter au manque à gagner dérivant de la suppression de l'avantage financier auquel l'opérateur aurait eu droit s'il avait respecté les obligations réglementaires (arrêts du 20 février 1979, Buitoni, précité, et du 21 juin 1979, Atalanta Amsterdam/Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Rec. p. 2137). Or, la présente affaire aurait pour objet l'octroi de l'avantage lui-même, à savoir la restitution à l'exportation, majorée d'un pourcentage tenant compte de l'avantage de trésorerie dérivant du versement de l'avance.

Pour ce qui est de cette majoration, l'arrêt du 18 novembre 1987, Maizena/BALM (137/85, Rec. p. 4603), indiquerait qu'un taux de 15 à 20 % n'est pas de nature à constituer une violation du principe de proportionnalité.

Enfin, la Commission se réfère à l'arrêt du 22 janvier 1986, Denkavit France, précité, pour conclure à la validité d'une disposition instaurant une forclusion pour le non-respect du délai de présentation d'un dossier de paiement, lorsque l'exigence tenant au respect d'un délai impératif est fondée sur des raisons de bonne gestion administrative et s'explique par le souci d'éviter des différences de traitement et des distorsions de concurrence entre les opérateurs. En l'espèce, le délai de douze mois apparaissant raisonnable et les cas de force

majeure étant expressément réservés, les dispositions en cause ne seraient pas de nature à porter atteinte au principe de proportionnalité.

La septième question appellerait donc la réponse suivante:

« L'examen des questions posées par la juridiction de renvoi n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des articles 25 et 31 du règlement n° 2730/79 de la Commission. »

**III — Réponses de la Commission aux questions posées par la Cour**

La Cour a invité la Commission à répondre par écrit aux questions suivantes:

« 1) La Cour a constaté que l'article 1er, point 14, du règlement n° 568/85 de la Commission, du 4 mars 1985, portant dixième modification du règlement n° 2730/79 (JO L 65, p. 5), et l'article 47, paragraphe 4, du règlement 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), ont admis l'octroi de délais supplémentaires pour la production des documents de transport. La Commission pourrait-elle indiquer à la Cour quelles sont les raisons qui l'ont amenée à modifier la réglementation sur ce point?

2) La Cour a également constaté que le règlement n° 3665/87 prévoit, en son article 48, des dispositions qui attachent des conséquences moins rigoureuses que la perte de la caution au non-respect des délais impartis pour la production des preuves, du moins lorsque le dépassement n'est pas supérieur à six mois. La Commission pourrait-elle expliquer les finalités de cette nouvelle réglementation?

3) La Commission pourrait-elle indiquer quels sont, à son avis, les 'dossiers encore ouverts' au sens de l'article 51, troisième alinéa, du règlement n° 3665/87? »

Dans sa lettre de réponse, parvenue le 15 janvier 1990 et inscrite au registre de la Cour le 16 janvier 1990, la Commission a affirmé, pour ce qui est de la *première question*, avoir estimé opportun d'aligner le régime des délais pour la production des documents de transport sur celui des preuves d'arrivée à destination pour des raisons liées à la gestion des dossiers de restitution. En effet, il serait apparu que l'obligation de fournir le document de transport avant le document d'arrivée à destination rendait la gestion des dossiers plus compliquée pour les organismes nationaux. Les dossiers auraient en effet dû faire l'objet d'un double traitement, c'est-à-dire la vérification du respect des délais pour l'apport des documents de transport, d'une part, et la vérification des autres délais et éléments du dossier, d'autre part.

Quant à la *deuxième question*, la Commission a exposé que, au vu de l'expérience acquise, il est apparu possible, sans compromettre le bon fonctionnement du régime des restitutions à l'exportation, d'introduire une

certaine gradation dans les conséquences du non-respect des délais impartis pour la production des documents probants, pour autant que le retard reste circonscrit à une courte période de temps, et ce afin d'introduire un certain assouplissement du régime en faveur des opérateurs.

En réponse à la *troisième question*, la Commission a exprimé l'opinion que la notion de « dossiers encore ouverts » doit être interprétée comme couvrant les cas où l'administration nationale n'a pas encore statué sur un dossier de paiement. Dans le cadre du règlement n° 3665/87, et en particulier au regard de l'article 48, paragraphe 2, de ce règlement, rendu applicable par l'article 51, troisième alinéa, aux exportations « pour lesquelles les dossiers sont encore ouverts », il s'ensuivrait que les organismes nationaux étaient tenus d'opérer, le cas échéant, la réduction graduelle de la restitution mentionnée dans la réponse à la deuxième question dans tous les cas où les délais d'introduction du dossier de paiement n'avaient pas expiré lors de l'entrée en vigueur du règlement n° 3665/87.

G. F. Mancini
Juge rapporteur