Dans l'affaire 85/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), ayant son siège à Francfort-sur-le-Main,

et

JACOB HIRSCH & SÖHNE GMBH, négoce en gros et importation de céréales, fourrages et semences, ayant son siège à Mannheim,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 16 du règlement du Conseil n° 19, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales,

LA COUR,

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

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure écrite

L'entreprise Jacob Hirsch & Söhne GmbH (ci-après: Hirsch), ayant son siège à Mannheim, a, le 16 janvier 1963, sollicité de l'Einfuhr- und Vorratsstelle

für Getreide und Futtermittel (Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages), à laquelle a succédé la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), ayant son siège à Francfort-sur-le-Main, conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 19, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO p. 933), la délivrance d'un certificat l'autorisant à importer de France en république fédérale d'Allemagne 500 tonnes d'orge de brasserie. Elle a indiqué comme date de l'importation le mois d'avril 1963.

La Bundesanstalt a accordé l'autorisation, sans indication particulière, le lendemain, 17 janvier 1963.

Le 8 février 1963, Hirsch a fait savoir à la Bundesanstalt que sa demande de certificat avait porté sur une opération à terme et que, par voie de conséquence, conformément à l'article 2 du règlement du Conseil n° 130, du 23 octobre 1962, portant dérogation à l'article 17 du règlement n° 19 du Conseil en ce qui concerne la fixation à l'avance du prélèvement pour certains produits (JO p. 2555), le certificat d'importation eût dû fixer le prélèvement au taux applicable le jour du dépôt de la demande.

Cette réclamation de Hirsch a été rejetée par la Bundesanstalt, le 15 février 1963, aucune demande de fixation à l'avance du prélèvement ne lui ayant été présentée.

Après avoir, le 19 mars 1963, demandé une préfixation du taux de prélèvement pour le moins à compter du 8 février 1963, demande que la Bundesanstalt a rejetée le 26 mars, Hirsch a, par lettre du 5 avril 1963, révoqué sa demande d'octroi de certificat d'importation du 16 janvier pour cause d'erreur.

La Bundesanstalt a, le 3 juillet 1963, conformément à l'article 7, alinéa 1, du règlement de la Commission n° 87, du 25 juillet 1962, relatif à l'établissement des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers (JO p. 1895), déclaré acquise la caution constituée en application de l'article 16, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 19.

La Bundesanstalt a, le 22 août 1963, rejeté la réclamation introduite, le 8 juillet, contre cette décision par Hirsch.

Hirsch a, le 19 septembre 1963, introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main. Celui-ci a rejeté le recours par jugement du 10 juillet 1974.

Sur appel de Hirsch, en date du 26 août 1974, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Hesse) a, par jugement du 15 mars 1976, annulé la décision du Verwaltungsgericht et admis en substance le recours. Il a jugé que le certificat d'importation délivré à Hirsch n'avait pas créé une obligation d'importer au mois d'avril 1963, mais était devenu nul du fait de la révocation de la demande, pour cause d'erreur, par Hirsch. Les conditions posées à la validité d'une révocation pour cause d'erreur seraient remplies dans le cas d'espèce.

La Bundesanstalt a, le 2 juin 1976, intenté un recours en révision contre le jugement du Hessischer Verwaltungsgerichtshof devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative). Elle a fait valoir, à l'appui de son recours, que la reconnaissance de la possibilité de révoquer une demande d'autorisation d'importation n'était pas compatible avec la réglementation communautaire, selon laquelle un certificat d'importation ne peut être utilisé que sous certaines conditions.

Le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance de sa 7e chambre du 27 janvier 1978, 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 question de savoir si une demande d'octroi de certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19/62, peut faire l'objet d'une révocation et quels sont les effets d'une telle révocation est-elle à décider d'après le droit national?
2) En cas de réponse négative à la première question: Une telle demande peut-elle, selon le droit de la CEE, être révoquée pour cause d'erreur, même si, le cas échéant, l'erreur est imputable à celui qui entend révoquer la demande?
3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question: Quelles sont les conséquences juridiques d'une telle révocation en ce qui concerne la perte de la caution que le demandeur doit constituer, conformément à l'article 16, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 19/62, pour garantir l'engagement d'effectuer l'importation pendant la durée de validité du certificat?

L'ordonnance du Bundesverwaltungsgericht a été enregistrée au greffe de la Cour le 28 mars 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 30 mai 1978 par la Commission des Communautés européennes, le 6 juin par la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, partie demanderesse en révision, et le 12 juin 1978 par l'entreprise Jacob Hirsch & Söhne GbmH, partie défenderesse en révision.

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

Elle a cependant invité les parties au principal à répondre par écrit, avant l'ouverture de la procédure orale, à deux questions. Il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* partie demanderesse en révision, présente essentiellement les observations suivantes:

a) Quant à la première question

La mise en œuvre du droit communautarie n'exclurait pas, en principe, l'application du droit national, dans la mesure du moins où l'ordre juridique communautaire contient des lacunes et ne règle pas de manière exhaustive une situation déterminée. Une transposition de principes du droit administratif général allemand — y compris de dispositions, tirées du droit civil, concernant la révocation de déclarations de volonté de particuliers — au régime communautaire des certificats et du cautionnement ne pourrait donc être envisagée que si la réglementation communautaire apparaît incomplète et ne s'oppose pas à l'application, à titre complémentaire, de dispositions nationales sur la révocation pour cause d'erreur.

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour que le régime des certificats et du cautionnement est destiné à garantir la réalité des importations (ou exportations) pour lesquelles les certificats sont demandés, afin d'assurer une connaissance exacte des transactions projetées; que cette connaissance, ensemble avec les autres renseignements disponibles sur l'état du marché, est indispensable pour permettre aux autorités compétentes une utilisation judicieuse des instruments d'intervention, ordinaires et exceptionnels, mis à leur disposition en vue de garantir le fonctionnement du régime des prix institué par la réglementation communautaire; que les autorités compétentes doivent disposer non seulement de renseignements statistiques sur l'état du marché, mais encore de prévisions précises sur les importations (ou exportations) à venir; qu'en raison de l'obligation imposée aux États membres de délivrer des certificats d'importation (ou d'ex-

portation) à tout intéressé, une projection d'avenir serait dénuée de signification si les certificats ne comportaient pas, pour les bénéficiaires, l'engagement d'agir en conséquence; que l'exigence de certificats d'importation (ou d'exportation) comportant, pour les bénéficiaires, l'engagement d'exécuter les opérations projetées sous la garantie d'un cautionnement constitue un moyen à la fois nécessaire et approprié en vue de permettre aux autorités compétentes de déterminer de la manière la plus efficace leurs interventions sur le marché des céréales.

L'instrument d'observation du marché que constituent les certificats ne donnerait de résultats fiables que si les exceptions à l'obligation d'importer (ou d'exporter) liée à l'octroi d'un certificat restent aussi limitées que possible. Aussi le législateur communautaire aurait-il réglementé lui-même, de manière restrictive, les possibilités, pour le titulaire du certificat, d'être exonéré des obligations liées à celui-ci: il n'aurait admis comme cause d'exonération que la force majeure.

La notion de force majeure, selon la jurisprudence de la Cour, ne serait pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais devrait être entendue dans le sens de circonstances anormales, étrangères à l'importateur (ou à l'exportateur) et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées. Par contre, une exonération de l'obligation d'importer ne saurait être envisagée lorsque l'importation n'a pas eu lieu par la propre faute de l'importateur, à la suite d'une erreur de sa part ou en raison de considérations purement commerciales. Ainsi, le régime communautaire des certificats et du cautionnement réglementerait de manière exhaustive les problèmes soulevés dans le litige au principal; en particulier, il n'admettrait pas que les possibilités d'exonération de l'obligation liée au certificat soient encore étendues par la reconnaissance du droit de révoquer, pour cause d'erreur, la demande de certificat.

Il conviendrait donc de répondre à la première question posée par le Bundesverwaltungsgericht que le législateur communautaire a réglementé lui-même, et de manière exhaustive, les possibilités d'exonération des obligations liées à un certificat d'importation, au sens de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 19, de sorte qu'il n'est pas possible de faire appel, à titre complémentaire, à des règles de droit national en matière de révocation.

b) Quant à la deuxième question

Même si, par hypothèse, le droit communautaire admettait la possibilité de révoquer, pour cause d'erreur, des déclarations de volonté adressées par un particulier à l'administration, cette possibilité devrait être soumise aux restrictions que connaît, à cet égard, le droit administratif allemand. Il s'agirait, en particulier, de concilier, d'une part, l'intérêt individuel du citoyen à se délier de sa propre déclaration, qui a donné lieu à l'acte de puissance publique, au cas où il a commis, lors de sa déclaration, une erreur entraînant des conséquences juridiques, d'autre part, l'intérêt public, supérieur, au maintien d'actes de souveraineté, au moins dans les cas où l'acte administratif édicté à la suite d'une demande a, au-delà de ses effets sur le statut juridique du particulier, des effets directs pour la collectivité. En ce qui concerne le régime des certificats et du cautionnement, la Cour de justice aurait jugé que des considérations tirées uniquement de l'intérêt du comportement de certains opérateurs économiques ne sauraient prévaloir sur un régime défini dans l'intérêt public de la Communauté. Ainsi serait exclue la possibilité d'une révocation pour cause d'erreur qui tend, au-delà du retrait de la demande d'octroi d'un certificat, à l'annulation de certificat d'importation lui-même et de ses effets de droit.

Il y aurait donc lieu de répondre à la deuxième question qu'il n'est pas

possible, d'après le droit communautaire, de révoquer, pour cause d'erreur, une demande faite conformément à l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19/62.

c) Quant à la troisième question

La réponse donnée à la deuxième question rendrait superflue une prise de position sur la troisième.

Selon l'*entreprise Jacob Hirsch & Söhne GmbH,* partie défenderesse en révision, le rappel des principaux points de fait et l'analyse des dispositions applicables à l'époque confirmeraient que son intention avait bien été de demander l'octroi d'un certificat d'importation avec préfixation du montant du prélèvement et qu'elle n'a nullement entendu faire un emploi abusif du droit de révoquer une déclaration de volonté faite par erreur.

a) Quant à la première question

Le droit communautaire lui-même exigerait, pour l'octroi du certificat d'importation et pour la préfixation du prélèvement, une demande préalable; seul le contenu de la demande, dans la mesure où il n'était pas déjà déterminé au préalable par sa finalité, aurait été, à l'époque, régi par le droit national.

La révocation aurait pour objet d'annuler la demande; elle devrait donc, tout comme la présentation de celle-ci, être régie par le droit communautaire. L'application du droit national pourrait conduire à des discriminations et à des distorsions de concurrence. De même que le recours à des règles du droit national pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire, des actes que le droit communautaire impose aux citoyens de la Communauté ne sauraient être appréciés que selon ce seul droit communautaire. Il conviendrait donc de répondre comme suit à la première question:

Ce n'est pas en recourant au droit national qu'il y a lieu d'apprécier si une demande d'octroi d'un certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19/62, peut faire l'objet d'une révocation.

b) *Quant à la deuxième question*

En l'absence de disposition de droit communautaire à cet égard, il faudrait admettre que celui-ci n'exclut pas le droit de révocation pour cause d'erreur, dès lors que cette institution juridique est connue et appliquée dans certains au moins des États membres; la rétractation ultérieure d'une déclaration de volonté faite par erreur serait une nécessité de tout ordre juridique.

Le fait que le droit communautaire admet lui-même la possibilité de retrait rétroactif d'une demande d'octroi de certificat serait confirmé par l'article 5, paragraphe 3, du règlement de la Commission n° 1373/70, du 10 juillet 1970, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles soumis à un régime de prix unique (JO n° L 158, p. 1) et l'article 5, paragraphe 3, du règlement de la Commission n° 173/75, du 17 janvier 1975 (JO n° L 25, p. 10).

Le législateur communautaire ne considérerait donc pas la révocation d'une demande d'octroi d'un certificat d'importation comme contraire à l'esprit et aux finalités du régime des certificats.

La vue d'ensemble de la situation du marché que doit assurer le régime des certificats résulterait, d'une part, de la connaissance des importations et exportations effectivement réalisées, d'autre part, de la prévision, fondée sur les certificats demandés et octroyés, des importations et exportations attendues. Cette prévision serait soumise à certaines fluctuations, dues au fait que, d'après le droit en vigueur à l'époque, le certificat pouvait être utilisé à concurrence de 5 % en plus

ou en moins, soit avec une marge de 10 %, et que les certificats pouvaient ne pas être utilisés en cas de force majeure. La prévision pourrait également être modifiée à très court terme. Les certificats avec préfixation, tablant sur une hausse du prélèvement à l'importation, seraient établis la plupart du temps à long terme, alors que les certificats sans préfixation seraient demandés à court terme. Les autorités seraient ainsi dans l'obligation de modifier chaque jour leurs prévisions. La révocation d'une demande d'octroi d'un certificat d'importation déposée en janvier pour une importation prévue en avril ne saurait donc influer sur la prévision des autorités compétentes quant à l'évolution du marché. La révocation normale, intervenant en temps utile, d'une demande d'octroi d'un certificat sans préfixation pour une importation prévue beaucoup plus tard ne serait pas contraire à l'esprit et à la finalité du régime des certificats.

Tel serait à plus forte raison le cas lorsque, comme en l'espèce, l'importateur, non seulement révoque la demande d'octroi du certificat sans préfixation, mais fait, en même temps, connaître son intention de demander un certificat avec préfixation et d'effectuer l'importation à l'époque primitivement prévue. L'octroi d'un certificat avec préfixation, au lieu d'un certificat sans préfixation, n'affecterait ni la vue d'ensemble de la situation du marché ni les prévisions concernant les importations et exportations attendues.

Il importerait peu, au regard de l'esprit et de la finalité du régime des certificats, que l'erreur repose ou non sur une faute de l'auteur de la révocation; la question de savoir si une demande d'octroi de certificat, une fois déposée, peut faire l'objet d'une révocation serait indépendante du problème de la faute. En toute hypothèse, l'organisme d'intervention n'aurait pu subir, en l'occurrence, aucun dommage.

Il conviendrait de donner à la deuxième question la réponse suivante:

Une demande d'octroi d'un certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19/62, peut, à tout le moins, en droit communautaire, faire l'objet d'une révocation pour cause d'erreur, dès lors qu'est en même temps annoncée la demande d'octroi d'un nouveau certificat comportant les mêmes dates d'importation, abstraction faite de ce que l'erreur a été causée ou non par la faute de l'auteur de la révocation, dans la mesure où l'office d'intervention qui octroie le certificat conserve ainsi une vue d'ensemble du marché.

c) Quant à la troisième question

La révocation de la demande aurait un effet rétroactif: la situation serait celle qui eût existé en l'absence de toute demande. La demande constituant une condition indispensable à l'octroi du certificat, celui-ci serait donc annulé avec effet rétroactif; les droits et obligations qui en découlent seraient inexistants. Le dépôt de la caution aurait uniquement pour objet d'assurer la réalisation de l'engagement d'effectuer l'importation pendant la durée de validité du certificat; l'obligation de dépôt de la caution disparaîtrait avec l'obligation d'importation ou, si la caution a déjà été déposée, elle ne pourrait rester acquise.

La troisième question comporterait la réponse suivante:

La révocation de la demande d'octroi d'un certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19/62, a comme conséquence, lorsque, dans des cas particuliers, elle est recevable et produit effet, que la caution déposée pour garantir l'obligation d'effectuer l'importation n'est pas perdue.

La *Commission des Communautés européennes* rappelle les dispositions de droit communautaire applicables à l'époque des faits et insiste sur la constatation que le régime des certificats ne peut assurer une vue d'ensemble des importations (ou

exportations) à prévoir qu'à la condition d'avoir la garantie que des certificats ne seront demandés que pour les transactions que l'importateur (ou l'exportateur) effectue réellement ou a sérieusement l'intention d'effectuer.

Quant à la portée des questions posées par le Bundesverwaltungsgericht, il conviendrait de relever que l'entreprise Hirsch a reçu un certificat d'importation conforme à celui qu'elle avait demandé; ce certificat aurait autorisé, mais également obligé, Hirsch à importer la quantité indiquée du produit désigné, dans le délai de validité du certificat. Cette importation n'ayant pas été effectuée, la conséquence juridique serait, à l'expiration de la durée de validité du certificat, la perte de la caution déposée par Hirsch en garantie de l'accomplissement de son obligation. Sous l'angle du droit communautaire, la question serait donc d'abord de savoir si la Bundesanstalt pouvait, voire devait, considérer l'erreur invoquée par Hirsch comme une circonstance susceptible de justifier une exception au principe de l'obligation d'importer et, à défaut, de la perte de la caution; dans la négative, se poserait alors la question de savoir si la restitution de la caution peut, malgré tout, être obtenue par le recours à l'institution, empruntée au droit national, de la révocation, pour cause d'erreur, de la demande de certificat.

a) Quant à l'acquisition de la caution

En vertu de l'article 8 du règlement n° 87, la Bundesanstalt aurait disposé d'une marge d'appréciation discrétionnaire certes importante, mais nullement illimitée, pour tenir compte, en application du paragraphe 1, de circonstances, susceptibles de justifier une exception à l'obligation d'importer et à la perte de la caution en cas de non-importation, autres que celles indiquées, à titre exemplatif, au paragraphe 2 de cette disposition. L'objet de l'article 8 du règlement n° 87 aurait été de permettre une équitable compensation des intérêts dans les cas où l'exécution de l'obligation en temps voulu a été empêchée par des circonstances survenues seulement après l'octroi du certificat. En alléguant avoir prévu l'importation sur la base du prélèvement applicable au jour du dépôt de sa demande et avoir simplement oublié de demander la préfixation de celui-ci, Hirsch ne ferait pas valoir de raisons qui l'eussent empêchée d'effectuer l'importation après obtention du certificat: elle invoquerait les considérations d'ordre commercial qui l'ont incitée à demander un certificat; or, le certificat serait indépendant des motivations et prévisions d'ordre commercial pour lesquelles il est demandé. Permettre à un importateur d'opter, après le dépôt de la demande, entre le prélèvement en vigueur à cette date et le prélèvement applicable lors de l'importation empêcherait le prélèvement de remplir efficacement sa fonction de péréquation des prix dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

Le fait que Hirsch se soit rendu compte, plusieurs semaines après avoir obtenu le certificat, que le montant du prélèvement applicable le jour du dépôt de sa demande lui eût été plus favorable que ceux fixés ultérieurement ne saurait justifier une exception au sens de l'article 8 du règlement n° 87. Des certificats d'importation sans le moindre effet obligatoire et dont l'utilisation serait laissée à l'entière discrétion du titulaire ne permettraient d'obtenir aucune vue d'ensemble certaine, fût-elle approximative, du volume des importations effectivement escompté.

b) Quant à la révocation pour cause d'erreur

La question de la révocation pour cause d'erreur n'aurait pas été abordée expressément par le règlement n° 87; l'article 7, alinéa 2, de celui-ci, par ailleurs, aurait permis aux États membres d'adopter les mesures d'exécution nécessaires, notamment en ce qui concerne la perte de la caution. Selon la jurisprudence de la

Cour, cependant, l'application uniforme des dispositions communautaires ne permettrait le recours aux règles nationales que dans la mesure nécessaire à l'exécution des règlements; les dispositions internes ne pourraient affecter la portée des règlements communautaires.

Or, l'application des principes du droit allemand en matière de révocation pour cause d'erreur serait incompatible avec le texte, l'économie et l'objet du règlement n° 87.

Un certificat dont il suffirait au titulaire de prétendre s'être trompé pour pouvoir se libérer à son gré ne serait pas de nature à permettre d'établir des prévisions un tant soit peu valables sur les importations attendues.

Lier l'octroi du certificat à une obligation d'importer, dont l'exécution est garantie par une caution, ne constituerait qu'une vaine formalité si le titulaire pouvait récupérer la caution en se contentant de justifier l'inexécution de son obligation par l'argument qu'il se serait trompé sur le montant des prélèvements applicables lors du dépôt de sa demande.

La révocation pour cause d'erreur supprimerait le pouvoir d'appréciation reconnu, par la réglementation communautaire, aux organismes nationaux compétents et permettrait au titulaire du certificat de contraindre ceux-ci à restituer la caution dans des cas où celle-ci devrait, selon le règlement n° 87, être déclarée acquise.

c) Quant aux réponses aux questions posées

Il conviendrait de donner une réponse négative aux deux premières questions posées par le Bundesverwaltungsgericht. La 3e question deviendrait, de ce fait, sans objet.

III — Procédure orale

La Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, partie demanderesse en révision, représentée par Me Albrecht Stockburger, avocat à Francfort-sur-le-Main, l'entreprise Jacob Hirsch & Söhne GmbH, partie défenderesse en révision, représentée par Mes Barbara Festge et Fritz Modest, avocats à Hambourg, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Kalbe, ont été entendues en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 11 octobre 1978.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 9 novembre 1978.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 27 janvier 1978, parvenue à la Cour le 28 mars suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions relatives à l'interprétation du règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1962, p. 933) et du règlement n° 130 du Conseil, du 23 octobre 1962, portant dérogation à l'article 17 du règlement n° 19 en ce qui concerne la fixation à l'avance du prélèvement pour certains produits (JO 1962, p. 2555), en rapport avec la question de la prise en considération éventuelle d'une erreur

commise par le demandeur d'un certificat d'importation dans le cadre des dispositions applicables, à l'époque, aux échanges intracommunautaires de céréales;

2 qu'il apparaît de l'ordonnance de renvoi que, le 16 janvier 1963, l'entreprise Jacob Hirsch GmbH a demandé à l'organisme allemand d'intervention une licence pour l'importation d'un lot d'orge française en indiquant dans sa demande comme date de livraison le mois d'avril de la même année;

que, conformément aux dispositions réglementaires applicables, l'exécution du certificat d'importation demandé a été garantie par une caution bancaire;

que le certificat d'importation a été accordé par l'organisme d'intervention le lendemain de l'introduction de la demande, soit le 17 janvier 1963,

que, trois semaines après avoir obtenu le certificat, l'entreprise s'est adressée à l'organisme d'intervention en vue d'obtenir une préfixation du prélèvement, au taux valable au jour de sa demande du 16 janvier 1963, en faisant valoir un oubli de sa part au moment de remplir le formulaire visant à la délivrance du certificat;

que l'organisme d'intervention ayant rejeté cette requête, l'entreprise intéressée a, par lettre du 5 avril 1963, déclaré contester la validité de sa première demande, en raison de l'erreur qu'elle aurait commise lors de la présentation de celle-ci;

que, par voie de conséquence, elle maintient que la licence d'importation accordée sur base de cette demande ne serait pas valide et exige dès lors la libération de sa caution;

que, pour sa part, l'organisme d'intervention a déclaré acquise la caution au moment où il a été établi que l'importation faisant l'objet de la licence délivrée n'avait pas été exécutée dans le délai fixé;

3 qu'un recours introduit par l'entreprise intéressée devant le Verwaltungsgericht de Francfort, en vue de récupérer la caution, a été rejeté par jugement du 10 juillet 1974;

que l'entreprise s'étant pourvue en appel devant le Hessische Verwaltungsgerichtshof, cette juridiction lui a donné gain de cause en se fondant, essen-

tiellement, sur une argumentation tirée de l'application analogique des règles du droit civil allemand relatives à la révocation de déclarations de volonté pour cause d'erreur;

que l'organisme d'intervention ayant introduit un recours en révision contre cet arrêt devant le Bundesverwaltungsgericht, cette juridiction a adressé à la Cour les questions suivantes:

1) La question de savoir si une demande d'octroi de certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19, peut faire l'objet d'une révocation et quels sont les effets d'une telle révocation est-elle à décider d'après le droit national?

2) En cas de réponse négative à la première question: Une telle demande peut-elle, selon le droit de la CEE, être révoquée pour cause d'erreur, même si, le cas échéant, l'erreur est imputable à celui qui entend révoquer la demande?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question: Quelles sont les conséquences juridiques d'une telle révocation en ce qui concerne la perte de la caution que le demandeur doit constituer, conformément à l'article 16, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 19, pour garantir l'engagement d'effectuer l'importation pendant la durée de validité du certificat?

4 attendu que les questions soulevées par le Bundesverwaltungsgericht doivent être résolues dans le cadre du système mis en place par les règlements n^{os} 19 et 130 relatifs à l'organisation des marchés dans le secteur des céréales;

5 qu'en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, le règlement n° 19 a établi un régime de prélèvements lié, selon l'article 16, à la délivrance d'un certificat d'importation;

que la délivrance de ce certificat est subordonnée, par le paragraphe 2 de cet article, à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'effectuer l'importation pendant la durée de validité du certificat et qui reste acquise au cas où l'importation n'est pas réalisée dans ce délai;

qu'aux termes de l'article 17 du règlement n° 19, le montant du prélèvement est, pour chaque importation, le prélèvement applicable au jour où l'importation est réalisée;

que, par dérogation à ce principe, le paragraphe 2 du même article avait prévu la possibilité de fixer à l'avance le montant du prélèvement pour les céréales importées en provenance des pays tiers (régime dit de la «préfixation»);

qu'ultérieurement, le règlement n° 130 a étendu cette faculté aux importations de certaines céréales dans les échanges intracommunautaires;

qu'à cet effet, l'article 2 de ce règlement dispose que le prélèvement applicable lors de l'importation en provenance des États membres de ces céréales, dont l'orge, «est fixé à l'avance sur demande à présenter par l'intéressé lors du dépôt de la demande de certificat, pour une importation à réaliser pendant la durée de validité de ce certificat»;

7 qu'il résulte du rapprochement entre l'article 17 du règlement de base n° 19 et la disposition citée du règlement n° 130 que la règle générale en la matière est l'application du prélèvement valable au jour de l'importation, alors que la préfixation apparaît comme un avantage particulier dont l'importateur ne peut bénéficier que sur demande expresse de sa part;

qu'il incombe dès lors à l'importateur de faire les diligences nécessaires en vue d'obtenir l'octroi de cet avantage, si tel est son intérêt commercial, l'administration n'étant tenue d'accorder le bénéfice de la préfixation qu'en présence d'une demande explicite à cet effet;

8 que la circonstance que la demande de tout certificat d'importation doit être accompagnée d'une caution bancaire souligne le fait que, par sa demande, l'importateur s'engage à se conformer strictement aux termes du titre d'importation sollicité;

9 qu'en présence des variations continuelles du taux de prélèvement la prise en considération d'erreurs invoquées par les opérateurs économiques ouvrirait la porte à des remises en cause unilatérales, au gré de ces fluctuations, des engagements pris par les importateurs et enlèverait ainsi toute certitude aux prévisions indispensables en vue d'assurer une gestion efficace du marché commun des céréales;

10 que le fait d'écarter toute mise en cause unilatérale, par l'importateur, de sa demande n'entraîne d'ailleurs aucune rigueur injustifiée, dans des cas comme celui de l'espèce, alors que le maintien de la licence une fois accordée, conformément aux termes de la demande introduite auprès de l'organisme d'intervention, n'a pas d'autre effet que d'entraîner l'application du prélèvement justifié par l'état du marché au moment même de l'importation;

11 qu'il convient de conclure que l'invocation d'une erreur subjective, par l'importateur, en ce qui concerne la possibilité du choix entre le taux du prélèvement valable au jour de la demande et celui valable au jour de l'importation ne saurait être prise en considération dans le cadre du régime de marché établi par les règlements n^{os} 19 et 130;

12 qu'il y a donc lieu de répondre, en premier lieu, que la question de savoir si une demande d'octroi de certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 19, peut faire l'objet d'une révocation et quels sont les effets d'une telle révocation doit être décidée, compte tenu du régime institué par le règlement cité, ensemble avec le règlement n° 130, sur la base du droit communautaire;

qu'il y a lieu de répondre, en conséquence, à la deuxième question que, compte tenu du régime prévu par les règlements cités, une demande visant à la délivrance d'un certificat d'importation ne saurait être révoquée par l'auteur de celle-ci pour cause d'erreur dans sa déclaration de volonté en ce qui concerne le choix, ouvert par le règlement n° 130, entre l'application du prélèvement au jour de la demande et l'application du prélèvement au jour de l'importation;

13 qu'en vue de la réponse donnée à la deuxième question, la troisième question est sans objet;

Quant aux dépens

14 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le Bundesverwaltungsgericht, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht par ordonnance du 27 janvier 1978, dit pour droit:

1) **La question de savoir si une demande d'octroi de certificat d'importation, au titre de l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement du Conseil n° 19, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales peut faire l'objet d'une révocation et quels sont les effets d'une telle révocation doit être décidée, compte tenu du régime institué par ledit règlement, ensemble avec le règlement du Conseil n° 130, du 23 octobre 1962, portant dérogation à l'article 17 du règlement n° 19 du Conseil en ce qui concerne la fixation à l'avance du prélèvement pour certains produits, sur la base du droit communautaire.**

2) **Compte tenu du régime prévu par les règlements du Conseil n^{os} 19 et 130, une demande visant à la délivrance d'un certificat d'importation ne saurait être révoquée par l'auteur de celle-ci pour cause d'erreur dans sa déclaration de volonté en ce qui concerne le choix, ouvert par le règlement n° 130, entre l'application du prélèvement au jour de la demande et l'application du prélèvement au jour de l'importation.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 décembre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher