lent lui permettant de réaliser les opérations d'exportation dans les conditions prévues par le certificat volé.

2) L'examen de la disposition en cause n'a révélé aucun élément de nature à en affecter la validité.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 juin 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 22 MAI 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Aux termes de l'article 12 du règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 281 du 1er novembre 1975, p. 1 et suiv.), l'exportation hors de la Communauté des produits visés à l'article 1 est soumise à la présentation d'un certificat d'exportation, délivré par les États membres à tout intéressé qui en fait la demande, quel que soit le lieu de son établissement dans la Communauté. Un tel certificat est valable dans toute la Communauté. Sa délivrance est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'exporter pendant la durée de validité du certificat (art. 12, par. 1, alinéa 3). L'article 16 de ce règlement dispose que, dans la mesure nécessaire pour permettre l'exportation des produits visés à l'article 1 et sur la base des cours ou des prix de ces produits sur le marché mondial, la différence entre ces cours ou prix et les prix dans la Communauté peut être couverte par une restitution à l'exportation. Les restitutions, qui sont identiques pour toute la Communauté, sont fixées périodiquement selon la procédure du comité de gestion visée à l'article 26 du

1 — Traduit de l'allemand.

règlement. Le montant de la restitution applicable lors de l'exportation est celui qui est valable le jour de l'exportation. Toutefois, en ce qui concerne les exportations des produits visés à l'article 1 sous a) et b), la restitution applicable le jour du dépôt de la demande de certificat, ajustée en fonction du prix de seuil qui sera en vigueur pendant le mois de l'exportation, est appliquée, sur demande de l'intéressé déposée en même temps que la demande de certificat à une exportation à réaliser pendant la durée de validité de ce certificat (art. 16). Lorsque la restitution est fixée à l'avance, la fixation à l'avance est portée — conformément à l'article 12 du règlement — sur le certificat.

Ces dispositions ont fait l'objet de modalités d'application arrêtées par des règlements de la Commission qui, en vertu des articles 12 et 16 du règlement n° 2727/75, doivent être adoptées dans le cadre de la procédure du comité de gestion (voir le règlement n° 192/75, JO n° L 25 du 31 janvier 1975, p. 1; règlement n° 193/75, JO n° L 25, p. 10; règlement n° 2042/75, JO n° L 213 du 11 août 1975, p. 5). Aux termes de l'article 9 du règlement n° 193/75, les certificats sont établis en au moins deux exemplaires, dont le premier, dénommé exemplaire pour le titulaire et portant le numéro 1, est délivré sans tarder au demandeur, et le second, dénommé exemplaire pour l'organisme émetteur et portant le numéro 2, est conservé par l'organisme émetteur. L'exemplaire n° 1 — poursuit l'article 9 — «est présenté au bureau où sont accomplies . . . dans le cas d'un certificat d'exportation ou de préfixation de la restitution, les formalités douanières relatives à l'exportation hors de la Communauté». Après imputation et visa par le bureau précité, l'exemplaire n° 1 est remis à l'intéressé. Selon l'article 13 du règlement n° 192/75, la restitution est payée sur demande écrite de l'intéressé par l'État membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies. Le paragraphe 3 de cet article dispose que le dossier de paiement de la restitution doit être déposé, sauf cas de force majeure, dans les six mois suivant le jour d'accomplissement des formalités douanières d'exportation, sous peine de forclusion. Enfin, l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 dispose:

«en cas de perte de certificat ou d'extrait de certificat, les organismes émetteurs peuvent, à titre exceptionnel, délivrer à l'intéressé un duplicata de ces documents, établi et visé, ainsi que l'ont été les documents originaux et comportant clairement la mention 'duplicata' sur chaque exemplaire.

Les duplicata ne peuvent pas être produits aux fins de la réalisation d'opérations d'importation ou d'exportation.»

La firme Pardini, partie demanderesse au principal, s'est vu délivrer au cours de l'année 1979 par l'organisme italien compétent divers certificats d'exportation. Il s'agissait, d'une part, d'un certificat accordé aux fins de l'exportation de farine au titre de l'aide alimentaire pour l'UNRWA et, d'autre part, d'un certificat délivré aux fins de l'exportation habituelle de semoule de blé dur. Ce dernier comportait une fixation à l'avance de la restitution et portait sur une quantité de 12 500 tonnes. Il était daté du 14 juin 1979 et valable jusqu'au 31 octobre 1979.

Ces documents auraient été volés le 22 août 1979 à Rome à un représentant de la firme Pardini. La firme Pardini s'est alors adressée au ministère du commerce extérieur italien compétent en vue d'obtenir l'autorisation d'effectuer les exportations sur la base de nouveaux certifi-

cats. Le ministère a donné suite à cette demande — apparemment après consultation de la Commission — en délivrant le 27 août 1979 un nouveau certificat pour l'exportation au titre de l'aide alimentaire valable jusqu'au 31 décembre 1979. En ce qui concerne l'autre certificat évoqué, qui était apparemment destiné à des livraisons de la firme Pardini vers l'Algérie, la délivrance d'un certificat correspondant au certificat original a, par contre, été refusée sur la base des dispositions précitées de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75.

La firme Pardini, qui était apparemment disposée à constituer une caution sous la forme d'une garantie bancaire d'un montant égal au montant de la restitution fixée à l'avance, a considéré ce refus comme illégal. A son avis, les autorités italiennes auraient donné une interprétation erronée de l'article 17 du règlement n° 193/75; mais, dans l'hypothèse où cette interprétation, qui est également partagée par la Commission, serait exacte, il y aurait lieu, pour différentes raisons, de considérer cette disposition comme illégale.

Aux fins de la reconnaissance de ses prétendus droits, la firme Pardini a engagé diverses actions. Elle a adressé le 9 novembre 1979, en application de l'article 175 du traité CEE, une lettre à la Commission puis formé un recours en carence et en indemnité contre la Commission (affaire 809/79, dans le cadre de laquelle la firme Pardini a également présenté — en vain — une demande de référé). En novembre 1979, elle a par ailleurs également obtenu du pretore de Lucca une ordonnance de référé tendant à la délivrance d'un certificat de remplacement, à laquelle le gouvernement italien n'a cependant pas donné suite — une procédure principale n'a, semble-t-il, pas été engagée. Le 19 novembre 1979, la demanderesse a enfin saisi le tribunal de Lucca d'un recours en annulation du certificat volé, en application des articles 2016 et suivants du Code civil italien.

Par ordonnance du 28 novembre 1979, le président du tribunal de Lucca a sursis à statuer dans la procédure précitée et déféré à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

«1. L'article 17, paragraphe 7, premier et deuxième alinéas, du règlement CEE n° 193/75 doit-il être interprété en ce sens qu'un exportateur auquel a été volé un titre d'exportation, valide pour toute la Communauté, avec fixation à l'avance du montant de la restitution, ne peut plus demander ni obtenir un nouveau titre ou document équivalent, à délivrer par une autorité nationale, qui lui permette de réaliser les opérations d'exportation avant ou après l'échéance du délai de validité du titre volé, subissant ainsi la perte intégrale des restitutions fixées à l'avance sur la base de ce titre.

2. En cas de réponse affirmative à la question précédente, l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 cité ci-dessus, qui prévoit une sanction très grave à l'endroit de l'opérateur qui, sans faute de sa part, a été dépossédé d'un titre d'exportation,

est-il compatible avec le principe de proportionnalité considéré à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, compte tenu du fait que le règlement contesté est un règlement de la Commission et non un règlement du Conseil des ministres de la CEE?»

Ces questions appellent de notre part les remarques suivantes.

1. Sur la première question

De l'avis de la demanderesse au principal, la disposition précitée ne couvre pas la perte d'un certificat consécutive à un vol. A cet égard, elle renvoie, en citant de nombreux exemples, d'une part, au fait que les ordres juridiques nationaux distinguent clairement entre la perte et le vol, et elle souligne, en particulier, que les termes de l'article 17, paragraphe 7, plaident en faveur d'une telle interprétation puisque «la perte» décrit un processus dans lequel seul le comportement du titulaire du certificat importe. Elle souligne, d'autre part, la nécessité d'une telle interprétation restrictive de la disposition en question au regard des graves conséquences qui en découlent et compte tenu du fait qu'elle déroge au principe selon lequel les copies auraient, en général, la même valeur que les originaux. Cela devrait également s'appliquer aux certificats d'exportation puisqu'ils ne matérialisent pas le droit d'exporter mais devraient être considérés comme de simples documents de légitimation destinés à identifier le titulaire du droit et à attester que les conditions d'exécution d'une opération d'exportation sont remplies. Il conviendrait, en outre, de tenir compte du fait que l'article 17 du règlement n° 193/75 concerne avant tout le sort de la caution constituée, c'est-à-dire les entreprises qui se préoccuperaient uniquement de la libération de la caution et qui n'auraient absolument pas l'intention d'exécuter l'opération prévue dans le certificat. Il faudrait enfin également admettre que la grave conséquence juridique prévue par l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 ne s'impose en cas de vol. L'opérateur qui invoque le vol serait en effet amené à déposer plainte auprès des autorités judiciaires et il est permis de supposer — étant donné que les fausses plaintes sont susceptibles de sanctions pénales — que des plaintes n'interviennent que lorsqu'il s'agit effectivement d'un vol et non pas d'une perte imputable à d'autres raisons. De surcroît, les dispositions de l'article 3 du règlement n° 193/75 — inscription d'un nouveau titulaire uniquement sur demande du titulaire du certificat et par l'organisme émetteur du certificat — empêcheraient qu'un certificat volé et nominatif soit utilisé par quelqu'un d'autre. Si un duplicata était donc délivré, le danger d'une double utilisation n'existerait que dans l'hypothèse d'une falsification qui se heurterait cependant à d'autres mesures prévues dans les articles 13, 15 et 16 du règlement n° 193/75 et que de lourdes sanctions pénales prévues dans les ordres juridiques nationaux devraient également pouvoir empêcher. Dans le cas où l'on envisagerait néanmoins la possibilité que le vol soit simplement simulé et que le titulaire lui-même projette une double utilisation, celle-ci se heurterait à des difficultés considérables lorsqu'il s'agit — comme en l'espèce — de quantités considérables pour lesquelles il ne serait pas facile de trouver des sources et des clients de remplacement; dans un cas tel que l'espèce présente, où la demanderesse a attiré l'attention par cinq procédures juridictionnelles, où non seulement la durée de validité du certificat originaire est déjà expirée mais également le délai de forclusion visé à l'article 13 du règlement n° 192/75 — par rapport à la date de la procédure orale — est en passe d'expirer, des contrôles permettraient aisément de découvrir de telles manipulations qui, au demeurant, ne se seraient apparemment jamais produites dans le passé.

La Commission, au contraire, rappelle — et à cet égard elle se réfère manifeste-

ment aux graves conséquences, appréhendées par la partie demanderesse, qui pourraient résulter d'une interprétation extensive de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 — que les exportations peuvent également être effectuées après la perte d'un certificat, soit sur la base du taux de restitution applicable le jour de l'exportation, soit — lorsque le nouveau certificat le permet — sur la base d'un nouveau taux de restitution fixé à l'avance. Il y aurait lieu, surtout au regard de la finalité de cette disposition, de partir de l'idée que la notion de «perte» couvre aussi les vols. Autrement, toutes les pertes — ou, à tout le moins, un très grand nombre — seraient en effet déclarées comme vols pour lesquels il suffit de déposer une simple plainte dont le caractère non fondé serait difficile à établir. Il existerait en outre le danger, auquel on ne pourrait faire face qu'au moyen de contrôles fastidieux, que le titulaire d'une licence effectue deux fois, en cas de pertes ou de vols simulés, une opération d'importation ou d'exportation bénéficiant de conditions avantageuses, et influence ainsi d'une manière incontrôlée le marché.

En ce qui concerne ce point du litige, il convient certes de reconnaître que l'interprétation littérale de la disposition en question ainsi qu'une comparaison avec certaines réglementations nationales semblent inciter à supposer que la notion de «perte» ne couvre pas le vol. Toutefois, une telle approche n'aboutit, à elle seule, à aucun résultat déterminant.

L'examen d'autres réflexions exposées au cours de la procédure fait rapidement apparaître que l'on ne saurait être convaincu par le deuxième argument de la demanderesse au principal, selon lequel l'article 17 du règlement n° 193/75 ne vise en réalité que les questions soulevées par la perte de la caution, c'est-à-dire des situations de fait dans lesquelles il ne subsiste même plus l'intention d'effectuer une opération d'importation ou d'exportation, alors qu'il n'existe pas de réglementation visant les cas dans lesquels une telle intention subsiste parfaitement encore après la perte d'un certificat. On peut de toute évidence opposer à cette thèse le deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'article 17 du règlement n° 193/75, aux termes duquel le duplicata établi en cas de perte du certificat ne peut pas être produit aux fins de l'exportation ou de l'importation. Il s'agit ici d'effets juridiques qui débordent clairement le cadre de la perte de la caution; on part, en l'occurrence, manifestement de l'intention persistante d'effectuer une opération d'importation ou d'exportation parce que la règle en vertu de laquelle les importations ou les exportations ne peuvent pas être réalisées à l'aide d'un duplicata de certificat ne revêt un sens que dans cette hypothèse.

Il y a également lieu de considérer le fait qu'en retenant l'interprétation restrictive de l'article 17, paragraphe 7, défendue par la demanderesse, on aboutirait nécessairement à la conclusion que le règlement est incomplet, précisément parce qu'il n'envisage pas l'hypothèse du vol. A cet égard, l'article 20 du règlement n° 193/75, où il est question de force majeure, n'apporte pas non plus de solution, puisque cette disposition — dans la mesure où son contenu nous intéresse ici — ne vise qu'une prolongation de la durée de validité d'un certificat, tandis qu'elle ne prévoit pas que celle-ci puisse également être appliquée à un duplicata. Il doit, d'autre part, apparaître comme erroné de se référer, pour les vols, au droit commun ainsi qu'à la possibilité qui en découle d'établir des documents de remplacement. Abstraction faite de ce qu'il semble problématique de transposer purement et simplement dans le droit communautaire régissant le commerce extérieur, avec ses problèmes et ses exigences spécifiques, les règles juridiques nationales évoquées par la demanderesse en vertu desquelles les copies peuvent produire les mêmes effets que les originaux, et en dehors du fait qu'un traitement particulier des cas de vols ne

paraît pas approprié à tous les cas de perte — notamment ceux qui ne comportent aucune faute —, une telle démarche aboutirait en effet à vider, dans une large mesure, les dispositions de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 de leur contenu pris dans un sens restrictif. On ne peut en effet écarter l'idée qu'une interprétation restrictive de l'article 17, paragraphe 7, se traduirait nécessairement par une forte tendance à des pertes effectives, même déclarées comme vols — en vue d'éviter les conséquences juridiques de l'article 17, paragraphe 7, alinéa 2 —, ce qui ne comporterait pas de risques particuliers, parce que — comme nous le verrons ci-après — les problèmes soulevés par les contrôles excluent pratiquement la découverte de fausses plaintes.

Si cela plaide par conséquent déjà en faveur de l'interprétation, qui est recommandée par la Commission et fondée sur la finalité de la disposition, et selon laquelle la «perte» couvre toute forme de disparition des certificats, y compris celle qui implique la participation de tiers, on ne saurait pas non plus y opposer l'argument que la conséquence juridique prévue à l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 ne paraît pas, précisément en cas de vols, s'imposer obligatoirement.

Il convient certes d'admettre qu'en cas de vol réel, le danger de voir un tiers et le titulaire initial du certificat effectuer deux fois l'opération autorisée au moyen d'un certificat identique, est relativement faible. Compte tenu des conditions de forme, déjà évoquées, que fixe l'article 3 du règlement n° 193/75 — participation du titulaire initial du certificat et de l'organisme émetteur du certificat lors de la modification du nom —, la répétition de l'opération ne serait possible qu'au moyen d'une falsification, c'est-à-dire par un moyen dont on peut, sans doute, faire abstraction, compte tenu des dispositions particulières des article 13, 15 et 16 du règlement n° 193/75 et des sévères dispositions pénales nationales. On peut, de même, en raison également des exigences de l'article 3 du règlement n° 193/75 et de la possibilité de découverte ainsi établie, considérer comme relativement faible le risque que le titulaire d'un certificat qui ne fait que simuler un vol, utilise lui-même un duplicata en laissant un tiers utiliser le certificat original.

En revanche, on ne saurait négliger les risques — et c'est, sans doute, ce que le législateur a envisagé en premier lieu — pour le fonctionnement des organisations communes des marchés — absence d'un tableau sûr des mouvements du marché et influence directe sur le marché par l'exécution d'opérations non répertoriées —, dont il faudrait tenir compte en cas de simulation d'un vol et d'utilisation par le titulaire lui-même tant du certificat original que d'un duplicata dans plusieurs États membres. En outre, en dépit de conditions du marché éventuellement différentes dans les divers États membres, une tentation pourrait naître sous plusieurs aspects, par exemple, lorsque des certificats comportant la fixation à l'avance de taux de restitution avantageux ont été accordés et que, par la suite, la restitution a été réduite ou — comme dans l'espèce présente — éliminée; par ailleurs, dans des cas dans lesquels, postérieurement à la délivrance du certificat, l'établissement de certificats a été suspendu d'une manière générale, ainsi que dans des situations dans lesquelles la délivrance de certificats est subordonnée à des conditions plus difficiles, tel l'achat de produits aux organismes d'intervention communautaires.

On ne saurait y objecter que jusqu'à présent les manipulations appréhendées par la Commission ne se sont jamais produites en pratique, puisque cela trouve manifestement une explication dans le fait que la réglementation communautaire ne prévoit pas l'établissement de duplicata équivalents aux certificats originaux. On ne peut pas non plus invoquer à cet égard les particularités de l'espèce présente dans laquelle il s'agit d'un certificat portant sur un volume considérable de marchandises, et sur laquelle de nombreuses procédures juridictionnelles ont pu attirer l'attention des services intéressés; en effet, dans la tâche d'interprétation que nous sommes appelés à remplir ici, il faut tenir compte du fait que l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 constitue une règle générale, applicable à tous les cas, qui ne permet évidemment pas de procéder aux différenciations telles que les conçoit la demanderesse au principal. Enfin, on ne peut pas non plus y objecter que le risque mentionné serait absolument minime en raison du danger de la découverte de manipulations illicites qui entraînerait des sanctions sur le plan national. Une telle découverte supposerait en effet l'existence de contrôles efficaces; or, compte tenu du nombre très considérable des opérations entrant en ligne de compte — nous y reviendrons plus exhaustivement à propos de la deuxième question — et au regard des périodes qui jouent un rôle en l'espèce — nous rappelons, à cet égard, le délai fixé dans l'article 13 du règlement n° 192/75 —, ces contrôles sont pratiquement impossibles.

En conséquence, nous ne pouvons qu'adhérer à l'interprétation que la Commission propose en s'appuyant sur la finalité de la disposition, et constater, en réponse à la première question du tribunal de Lucca, que la notion de «perte» visée à l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 couvre également le vol.

2. Sur la deuxième question

Dans le cadre le l'interprétation de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 que nous considérons comme exacte, le contrôle de légalité doit s'effectuer, d'une part, au regard du problème de savoir si, en l'absence d'une habilitation spécifique et explicite dans le règlement pertinent du Conseil, un règlement de la Commission tel que le règlement n° 193/75 peut déclarer éteint un droit qui existe en vertu du règlement du Conseil, et, d'autre part, à la lumière de la question de savoir si la conséquence juridique prévue dans l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 — le duplicata qui est établi en cas de perte ne peut pas être utilisé aux fins de l'importation ou de l'exportation — est compatible avec le principe de la proportionnalité.

a) En ce qui concerne le premier aspect, la demanderesse au principal rappelle qu'aux termes du règlement de base du Conseil entrant en ligne de compte (règlement n° 2727/75), tout intéressé dispose d'un droit à l'autorisation d'effectuer des opérations d'importation et d'exportation. D'après le régime de l'organisation commune des marchés, il y aurait lieu de distinguer clairement le droit d'effectuer une opération d'importation et d'exportation du document qui sert à attester ce droit, et qui doit donc être considéré comme document de légitimation. Or, le règlement du Conseil n'habilite la Commission qu'à réglementer des questions de forme et les modalités d'application. Lorsqu'il s'agit d'une compétence plus large, telle que celle de fixer la durée de validité des certificats, qui affecte la valeur juridique en tant que telle, cela serait explicitement indiqué (article 12 du règlement n° 2727/75). De l'avis de la demanderesse,

ces réflexions ne permettent pas de supposer que la Commission est habilitée à prescrire que la perte d'un certificat, c'est-à-dire d'un document de légitimation, entraîne l'extinction du droit d'effectuer l'opération d'importation et d'exportation en cause.

Cette argumentation qui peut, à première vue, sembler pertinente, doit cependant être rejetée. A notre avis, la distinction entre le droit d'exporter et le document justificatif y afférent semble artificielle. Ce domaine du droit communautaire présente un caractère nécessairement formaliste — et ce déjà dans le cadre du règlement de base du Conseil — eu égard à la multitude de telles opérations et aux exigences de la gestion administrative. Nous pouvons, à cet égard, renvoyer à la jurisprudence existante (affaire 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co, arrêt du 17 décembre 1970, Recueil 1970, p. 1177) dans laquelle la Cour affirme que les certificats comportent, pour les bénéficiaires, l'engagement d'agir en conséquence, ce qui s'applique naturellement aussi — à savoir le lien inséparable entre le document de cautionnement et l'obligation qui en résulte — pour l'autre aspect de l'affaire, le droit de l'importateur ou de l'exportateur. En effet, cela seul permet de réaliser la finalité du règlement qui est d'assurer une vue d'ensemble exacte des échanges et d'exclure les opérations incontrôlées qui affectent, voire perturbent, le cas échéant, le marché.

En conséquence, si, d'après le règlement de base du Conseil, la compétence de réglementer les modalités d'application — ainsi que les questions de forme et de procédure — est déléguée à la Commission — qui doit, au reste, intervenir dans la procédure du comité de gestion, c'est-à-dire avec la participation de représentants des États membres —, cela ne peut, dans l'intérêt de la capacité de fonctionnement du système, qu'être compris en ce sens que la compétence normative vise également la question de savoir ce qui doit se produire lorsque des fautes telles que la perte de documents qui confèrent le droit d'exporter se produisent dans ce domaine. La supposition selon laquelle les «modalités d'application» recouvrent également ce qui garantit des contrôles efficaces correspond manifestement aussi à la conception que le Conseil a de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75, précisément parce que des réactions correspondantes du Conseil ou des États membres qui, comme nous venons de le dire, sont représentés au comité de gestion, ont fait défaut. En tout état de cause, on conçoit difficilement qu'il y ait lieu de conclure de l'article 12 du règlement n° 2727/75, qui a trait à la fixation de la durée de validité des certificats, que d'autres dispositions d'habilitation exigent une interprétation restrictive, en d'autres termes, qu'une habilitation aux fins de la réglementation des conséquences de la perte d'un document d'importation ou d'exportation fait défaut. Cela signifierait que le Conseil aurait, à cet égard, considéré une grave lacune comme acceptable. Ou alors cela devrait être compris en ce sens que le Conseil est parti de l'idée qu'en cas de perte d'un document d'exportation ou d'importation, les principes généraux des ordres juridiques des États membres permettent purement et simplement la délivrance d'un deuxième document de même valeur. Les deux cas sont difficilement concevables, et le dernier notamment au regard des risques graves qu'il comporte et qui pourraient seulement être éliminés par des mécanismes de contrôle efficaces que les États membres — comme nous l'avons entendu — n'ont cependant pas été disposés à mettre en œuvre jusqu'à présent parce qu'ils entraîneraient un effort considérable pour leur appareil administratif.

En conséquence, nous estimons que la validité de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 de la Commission

ne saurait être mise en doute au motif que la Commission aurait, par cette disposition, dépassé le cadre de l'habilitation que le Conseil lui a conférée.

b) Il reste enfin à examiner la question de savoir si l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 de la Commission peut être mis en doute du point de vue de la violation du principe de la proportionnalité.

La demanderesse au principal fait valoir à cet égard que les certificats d'exportation devraient être considérés uniquement comme des documents de légitimation. Or, en vertu d'un principe général du droit, il serait possible, en cas de perte d'un tel document, d'apporter la preuve nécessaire par un autre moyen, et il existerait même des règles qui prévoient, pour des titres qui matérialisent un droit, la délivrance de documents de remplacement. La conséquence juridique prévue par le droit communautaire en cas de perte d'un certificat devrait donc être qualifiée d'exorbitante. En outre, il y aurait lieu de reconnaître que l'objectif d'empêcher l'utilisation abusive — utilisation simultanée d'un certificat identique et du certificat original prétendument perdu — peut également être atteint d'une manière moins radicale. A cet égard, une solution serait déjà apportée — comme le démontrerait le caractère peu alarmant de l'expérience acquise jusqu'à présent — par les possibilités de sanctions existant sur le plan national et le fait qu'il soit possible de dévoiler de telles manipulations par des contrôles appropriés. Aussi pourrait-on envisager — cela, toutefois, uniquement dans l'hypothèse d'une négligence grave de la part du titulaire du certificat, ayant abouti à la perte — de subordonner la délivrance d'un duplicata pouvant se substituer pleinement au certificat original, dans le cas d'une exportation projetée, à la constitution d'une caution d'un montant égal à la restitution initialement prévue.

La Commission, au contraire, renvoie surtout à la fonction déjà évoquée du système des certificats et attire l'attention sur le fait que la reconnaissance de la thèse de la demanderesse comporte le danger de voir des pertes purement et simplement déclarées comme vols. Ceci entraînerait une multiplication de situations problématiques qui ne se sont que rarement produites jusqu'à présent, précisément en raison de la réglemention existante. Seuls des contrôles efficaces permettraient d'y faire face en cas de délivrance de duplicata, tant il est vrai que l'effet de dissuasion des sanctions en dépendrait également. Mais cela constituerait un problème de masse énorme parce qu'il s'agit d'une réglementation générale, applicable tant aux importations qu'aux exportations ainsi qu'aux prélèvements et aux restitutions. Il y aurait donc lieu de tenir compte du fait qu'une multitude de services nationaux dans les divers États membres participerait au déroulement de telles opérations, que chaque service aurait à examiner un grand nombre de tels dossiers et qu'un contrôle efficace, au regard du délai applicable en vertu de l'article 13 du règlement n° 192/75, devrait, le cas échéant, couvrir une période considérable. Compte tenu de la méthode actuellement utilisée — les archives ne sont établies que manuellement —, des contrôles efficaces entraîneraient un travail administratif gigantesque, impliquant également des dépenses considérables auxquelles les États membres se sont jusqu'à présent toujours refusés en dépit de discussions consacrées depuis plusieurs années à ce problème.

Nous devons admettre que nous avons été parfaitement convaincu par ces arguments de la Commission ainsi que par ses déclarations sur un cas d'exception rencontré apparemment au cours des années 1971 à 1973 et mettant en évidence les difficultés auxquelles se heurtent les contrôles nécessaires. La question déterminante aux fins de

l'examen de la proportionnalité de la conséquence juridique prévue dans l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 est en effet de savoir si la solution contraire défendue par la demanderesse — délivrance d'un duplicata équivalant à l'original, en tout cas dans l'hypothèse d'un vol — ne comporte pas de danger de causer un préjudice considérable au régime communautaire. Un tel danger, qui résulte de la double utilisation de certificats, ne doit certainement pas être négligé — eu égard à la réglementation actuellement en vigueur, il ne semble, en l'occurrence, guère pertinent d'invoquer les expériences acquises jusqu'à présent —, notamment lorsqu'on considère que maint cas de perte, qui peut aisément se produire en cas de participation de plusieurs agents pour une entreprise, deviendrait un cas de vol si l'on admettait en l'espèce la délivrance de certificats identiques. L'élimination de ce danger exigerait des contrôles sûrs qui entraîneraient cependant, comme on nous l'a montré, un effort gigantesque et injustifiable pour les administrations nationales.

On ne peut pas non plus admettre d'autres solutions en envisageant la possibilité de renvoyer les certificats d'exportation à des fins de contrôle à l'organisme émetteur. Cela ne serait, en effet, d'aucun secours dans le cas où un entrepreneur de mauvaise foi, ce qui est aisément concevable dans l'hypothèse d'une double exportation avec un bénéfice correspondant, renonce à la libération de la caution qu'il a constituée. De même, on ne saurait parvenir à une autre conclusion en ce qui concerne la possibilité, évoquée par la demanderesse, de constituer une caution d'un montant égal à celui de la restitution, possibilité qu'elle ne considère en outre comme justifiable que dans le cas où la perte d'un certificat résulte d'une négligence grave du titulaire. En effet, cette possibilité implique elle aussi la nécessité de statuer un jour, à savoir à l'expiration du délai visé à l'article 13 du règlement n° 192/75, sur la libération de cette caution. Mais cela ne peut se faire que lorsqu'il n'y a pas eu utilisation tant du certificat original que du certificat identique qui l'a remplacé, c'est-à-dire qu'il serait, dans ce cas, également nécessaire de mettre en œuvre les mécanismes de contrôle gigantesques décrits par la Commission qui soumettraient l'administration à un effort difficilement supportable.

A notre avis, la validité de l'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 ne peut donc pas non plus être mise en doute sur la base du principe de la proportionnalité. Les réflexions relatives aux droits fondamentaux et à la discrimination que la demanderesse a également exposées à cet égard ne nous paraissent pas apporter d'autres éléments importants dans cette appréciation.

Il y a donc lieu d'appliquer la réglementation existante — même si elle ne semble pas pleinement satisfaisante —, en tout cas tant qu'il ne sera pas possible de modifier les mécanismes de l'organisation des marchés et l'appareil administratif qui y est lié de manière à réduire le coût des contrôles nécessaires, par exemple, au moyen de l'informatique. En attendant, on ne peut qu'inciter — comme cela semble d'ailleurs être le cas dans quelques États membres — les opérateurs économiques intéressés à faire preuve du plus grand soin possible — le cas échéant, en collaboration avec les autorités administratives intéressées — dans l'utilisation des certificats d'exportation et d'importation.

3. En conséquence, nous proposons de répondre comme suit aux questions du tribunal de Lucca:

a) L'article 17, paragraphe 7, du règlement n° 193/75 doit être interprété en ce sens qu'un exportateur auquel a été volé un certificat d'exportation, valide pour toute la Communauté, avec fixation à l'avance du montant de la restitution, ne peut pas non plus demander l'octroi d'un duplicata qui lui permette de réaliser l'exportation dans les conditions fixées dans le certificat original.

b) La procédure n'a fait apparaître aucun motif susceptible de mettre en question la validité de l'article 17, parapraphe 7, du règlement n° 193/75 interprété dans ce sens.