

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN MISCHO

présentées le 23 janvier 2003¹

1. Le renvoi préjudiciel que nous a adressé le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Allemagne) concerne des céréales vendues par un organisme d'intervention agricole, à travers une procédure d'adjudication, pour être exportées vers des États signataires de la convention liant la Communauté et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après les «États ACP»). La question qui se pose est celle de savoir quel est le fait qui déclenche le délai de douze mois dans lequel la preuve de la mise à la consommation des produits dans les États de destination doit être apportée.

chés dans le secteur des céréales², prévoit que les organismes d'intervention désignés par les États membres achètent certains types de céréales, dont le blé tendre, récoltés dans la Communauté, qui leur sont offerts, pour autant que les offres répondent aux conditions déterminées, notamment en ce qui concerne la qualité et la quantité.

3. L'article 5 autorise la Commission, dans le cadre de la procédure du comité de gestion, à fixer les procédures et conditions de mise en vente des céréales par les organismes d'intervention des États membres.

I — Cadre juridique: la réglementation communautaire

B — Le règlement (CEE) n° 2131/93

A — Le règlement (CEE) n° 1766/92

2. L'article 4 du règlement (CEE) n° 1766/92 du Conseil, du 30 juin 1992, portant organisation commune des mar-

4. Le règlement (CEE) n° 2131/93 de la Commission, du 28 juillet 1993, fixant les procédures et conditions de la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention³, prévoit deux procédures

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 181, p. 21.

3 — JO L 191, p. 76.

d'adjudication distinctes pour la mise en vente des céréales sur le marché de la Communauté, d'une part, et la mise en vente pour l'exportation, d'autre part.

2. La garantie visée à l'article 13 paragraphe 4 est libérée pour les quantités pour lesquelles:

— [...]

5. Conformément à l'article 13, paragraphe 4, il convient, dans les deux cas, de constituer une garantie. De plus, lors de la mise en vente pour l'exportation, une garantie spécifique doit être constituée dans certaines circonstances afin de garantir que les céréales soient effectivement exportées et non pas écoulées sur le marché communautaire.

— le paiement du prix de vente a été effectué dans le délai imparti et, en cas de vente pour l'exportation et dans le cas où le prix payé est inférieur au prix minimal à respecter lors d'une remise en vente sur le marché de la Communauté, conformément aux dispositions de l'article 5 paragraphes 1, 2 et 3, une garantie couvrant la différence entre ces deux prix a été constituée.

6. En ce qui concerne la libération ou l'acquisition des deux garanties, l'article 17 du règlement n° 2131/93, tel que modifié par le règlement (CE) n° 120/94 de la Commission, du 25 janvier 1994⁴, dispose ce qui suit:

3. La garantie visée au paragraphe 2 deuxième tiret est libérée pour les quantités pour lesquelles:

— [...]

«1. Les garanties visées au présent règlement sont constituées selon les dispositions du titre III du règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission.

— les preuves visées à l'article 18 du règlement (CEE) n° 3665/87 ont été apportées. Toutefois, la garantie est libérée si l'opérateur apporte la preuve qu'une quantité d'au moins 1 500 tonnes de produits céréaliers a quitté

⁴ — JO L 21, p. 1.

le territoire douanier de la Communauté sur un bateau apte à la navigation maritime.

8. L'article 2 prévoit que, «sous réserve des dispositions du présent règlement, les ventes de blé tendre panifiable visées ont lieu conformément aux procédures et conditions fixées par le règlement n° 2131/93».

[...]

9. L'article 8 dispose:

5. Sauf cas de force majeure, la garantie visée au paragraphe 2 deuxième tiret reste acquise pour les quantités pour lesquelles les preuves visées au paragraphe 3 deuxième tiret ne sont pas apportées *dans le délai*⁵ prévu à l'article 47 du règlement (CEE) n° 3665/87.»

«1. La garantie constituée en application de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 2131/93 doit être libérée dès que les certificats d'exportation auront été délivrés aux adjudicataires.

2. L'obligation d'exporter et d'importer dans les pays destinataires définis à l'annexe I est couverte par une garantie s'élevant à 60 écus par tonne, dont un montant de 20 écus par tonne est constitué lors de la délivrance du certificat d'exportation et le solde de 40 écus par tonne est constitué avant l'enlèvement des céréales.

C — *Le règlement (CE) n° 2372/95*

7. C'est le règlement (CE) n° 2372/95 de la Commission, du 10 octobre 1995, relatif à l'ouverture d'adjudications permanentes pour la vente de blé tendre panifiable détenu par les organismes d'intervention français et allemand et destiné à être exporté vers certains États ACP au cours de la campagne 1995/1996⁶, qui fait, à titre principal, l'objet du litige.

Par dérogation à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3002/92 de la Commission:

— le montant de 20 écus par tonne doit être libéré dans un délai de vingt jours ouvrables suivant la date à laquelle

5 — Souligné par l'auteur.

6 — JO L 242, p. 13.

l'adjudicataire apporte la preuve que le blé tendre enlevé a quitté le territoire douanier de la Communauté,

11. L'article 18, paragraphe 1, qui définit les documents que l'exportateur doit présenter pour apporter la preuve de l'accomplissement des formalités douanières de mise à la consommation, prévoit:

- le montant de 40 écus par tonne doit être libéré dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la date à laquelle l'adjudicataire apporte la preuve de la mise à la consommation dans l'État ou les États ACP visés à l'article 5, paragraphe 3. Cette preuve est apportée conformément aux dispositions des articles 18 et 47 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission.

«1. La preuve de l'accomplissement des formalités douanières de mise à la consommation est apportée:

- a) par la production du document douanier ou de sa copie ou photocopie; cette copie ou photocopie doit être certifiée conforme, soit par l'organisme qui a visé le document original, soit par les services officiels du pays tiers concerné, soit par les services officiels d'un des États membres

[...]»

ou

D — *Le règlement (CEE) n° 3665/87*

10. Le règlement particulier en l'espèce se réfère, du point de vue de l'administration de la preuve, au 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 agricoles⁷.

- b) par la production du certificat de dédouanement établi sur un formulaire conforme au modèle figurant à l'annexe II; ce formulaire doit être rempli dans une ou plusieurs langues officielles de la Communauté et dans une langue en usage dans le pays tiers concerné

⁷ — JO L 351, p. 1.

ou

c) par la production de tout autre document visé par les services douaniers du pays tiers concerné, comportant l'identification des produits et démontrant que ceux-ci ont été mis à la consommation dans ce pays tiers.»

2. Le dossier pour le paiement de la restitution ou la libération de la garantie doit être déposé, *sauf cas de force majeure, dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation*⁹.

12. Il résulte, par ailleurs, du paragraphe 2 du même article que, si aucun des documents prévus au paragraphe 1 ne peut être produit par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'exportateur ou s'ils sont considérés comme insuffisants, la preuve de l'accomplissement des formalités douanières de mise à la consommation peut encore être considérée comme apportée par la production de sept autres types de documents.

[...]

4. Lorsque les documents exigés au titre de l'article 18 n'ont pas pu être produits dans le délai fixé au paragraphe 2, bien que l'exportateur ait fait diligence pour se les procurer et les communiquer dans ce délai, *des délais supplémentaires peuvent lui être accordés*¹⁰ pour la production de ces documents.

13. S'agissant de la procédure à suivre et des délais à respecter pour le paiement de la restitution à l'exportation, l'article 47 du règlement n° 3665/87, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1829/94 de la Commission, du 26 juillet 1994⁸, dispose ce qui suit:

[...]»

«1. La restitution n'est payée que, sur demande spécifique de l'exportateur, par l'État membre dans le territoire duquel la déclaration d'exportation a été acceptée.

E — *Le règlement (CEE) n° 2220/85*

[...]

14. Le règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du

8 — JO L 191, p. 5.

9 — Souligné par l'auteur.

10 — Souligné par l'auteur.

régime des garanties pour les produits agricoles¹¹, contient les dispositions régissant les garanties à fournir dans le cadre des règlements portant organisation commune des marchés, notamment dans le secteur des céréales, *sauf disposition contraire prévue dans lesdits règlements*¹² (article 1^{er}).

ment (CEE) n° 1181/87 de la Commission, du 29 avril 1987¹³, sont libellés comme suit:

«Article 21

15. L'article 3 dispose:

Dès que la preuve prévue à cet effet a été fournie que toutes les exigences principales, secondaires et subordonnées ont été respectées, la garantie est libérée.

«Au sens du présent règlement on entend par:

Article 22

a) 'garantie', l'assurance qu'un montant sera payé ou restera acquis à l'autorité compétente si une obligation déterminée n'est pas remplie.

1. Une garantie est acquise en totalité pour la quantité pour laquelle une exigence principale n'a pas été respectée, à moins qu'un cas de force majeure ait rendu impossible ce respect.

[...]»

2. Une exigence principale est considérée comme n'ayant pas été respectée si la preuve correspondante n'est pas produite dans le délai imparti pour la production de cette preuve, à moins que la force majeure ait empêché la production de cette preuve dans le délai imparti. La procédure prévue à l'article 29 pour recouvrer le montant acquis est immédiatement engagée.

16. Les articles 21, 22 et 28 du règlement n° 2220/85, tels que modifiés par le règle-

11 — JO L 205, p. 5.

12 — Souligné par l'auteur.

13 — JO L 113, p. 31.

3. Si la preuve du respect de la ou des exigence(s) principale(s) est apportée dans les *dix-huit mois* qui suivent le délai visé au paragraphe 2, 85 % du montant acquis est remboursé.

obtenir la libération d'une garantie, ce délai est de:

Si la preuve du respect de la ou des exigence(s) principale(s) est apportée dans les dix-huit mois qui suivent le délai visé au paragraphe 2 et si l'exigence secondaire y afférente n'a pas été respectée, le montant remboursé est égal au montant qui serait libéré dans un cas d'application de l'article 23 paragraphe 2, diminué de 15 % de la partie concernée du montant garanti.

a) 12 mois à partir du délai limite spécifié pour le respect de la ou des exigence(s) principale(s)

ou

4. Aucun remboursement du montant acquis n'est effectué dans le cas où la preuve du respect de la ou des exigence(s) principale(s) est apportée postérieurement au délai de dix-huit mois visé au paragraphe 3, à moins qu'un cas de force majeure ait empêché la production de cette preuve dans le délai imparti.

b) si un tel délai n'est pas spécifié, douze mois à compter de la date à partir de laquelle la ou les exigence(s) principale(s) ont été respectées.

Article 28

1. Si aucun délai n'est prévu pour la production des preuves nécessaires pour

2. Le délai prévu au paragraphe 1 ne peut pas dépasser trois ans à compter de la date à laquelle la garantie a été affectée à l'obligation en cause, sauf cas de force majeure.»

II — Le litige au principal et la question préjudicielle

république d'Afrique du Sud, où il a été entreposé dans un premier temps pour ensuite, dès que les moyens de transport furent disponibles, être transporté vers les trois pays ACP en cause.

A — Antécédents du litige au principal

17. La société Glencore Grain Rotterdam BV (ci-après «Glencore»), demanderesse au principal, a pris part à l'adjudication ouverte par le règlement n° 2372/95. Une quantité totale de 102 359 tonnes de blé tendre lui a été adjugée et elle a alors constitué la garantie de 60 écus par tonne, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2372/95.

18. Selon les certificats d'exportation délivrés, le blé tendre était destiné à être livré à un ou plusieurs États ACP énumérés dans l'annexe du règlement n° 2372/95. Le blé tendre adjugé a été soumis aux formalités douanières et il a quitté par bateau le territoire de la Communauté entre janvier et mars 1996.

19. La demanderesse au principal relève que, en réalité, seules les exportations vers le Botswana, le Lesotho et le Swaziland sont pertinentes pour l'affaire au principal. En outre, elle fait valoir que, ces trois pays étant situés à l'intérieur du sud de l'Afrique et ne disposant pas de ports, le blé tendre a été débarqué à Durban, un port de la

20. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, premier tiret, du règlement n° 2372/95, la garantie de 20 écus par tonne a été libérée par la défenderesse au principal après la production de la preuve que la marchandise enlevée avait quitté le territoire douanier de la Communauté.

21. Toutefois, les documents attestant la mise à la consommation des marchandises dans les pays de destination n'ont été déposés auprès de la défenderesse au principal que le 24 juin 1997, soit plus de dix-huit mois après l'acceptation de la déclaration d'exportation.

22. La défenderesse au principal a alors déclaré acquis 15 % de la garantie constituée à hauteur de 40 écus par tonne, en invoquant comme base légale les articles 22, paragraphes 2 et 3, et 29 du règlement n° 2220/85 en combinaison avec les articles 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, et 2 du règlement n° 2372/95, l'article 17, paragraphe 5, du règlement n° 2131/93, ainsi que les articles 18 et 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87.

23. Après avoir contesté sans succès cette décision, la demanderesse au principal a, le 3 avril 1998, introduit un recours contre l'acquisition partielle de sa garantie, devant le Verwaltungsgericht.

24. Devant la juridiction de renvoi, la demanderesse au principal a fait valoir principalement que le délai de douze mois fixé par l'article 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87 ne s'appliquait pas dans le cadre de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 2372/95. À son avis, il convient plutôt d'appliquer le délai de douze mois de l'article 28, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2220/85. Ce dernier — contrairement à l'article 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87 — ne fait pas courir le délai à compter du jour suivant l'acceptation de la déclaration d'exportation mais prévoit simplement que la preuve nécessaire à la libération de la garantie doit être fournie douze mois à compter de la date à laquelle l'exigence principale a été respectée.

25. En revanche, la défenderesse au principal considère que l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 constitue la base légale de la décision litigieuse déclarant la garantie acquise. Selon ces dispositions, la garantie de 40 écus par tonne doit être libérée dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la date à laquelle l'adjudicataire apporte la preuve de la mise à la consommation dans l'État ou les États ACP visés à l'article 5, paragraphe 3, de ce règlement. Cette preuve est apportée conformément aux dispositions des articles 18 et 47 du règlement n° 3665/87.

26. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le Verwaltungsgericht tend à partager l'avis de la demanderesse au principal selon lequel le renvoi, à l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95, à l'article 47 du règlement n° 3665/87 et donc au délai figurant à son paragraphe 2 constitue une erreur de rédaction du législateur. À son avis, le règlement n° 2372/95 ne fixe aucun délai pour le respect de l'obligation principale, à savoir l'importation du blé tendre panifiable dans un État ACP.

B — *La question préjudicielle*

27. Considérant que la solution du litige dont elle était saisie exigeait l'interprétation de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 et de l'article 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement (CE) n° 2372/95 de la Commission, du 10 octobre 1995, doit-il être interprété en ce sens que l'article 47, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, doit être simplement appliqué par analogie, le délai de douze mois pour apporter la preuve de l'importation dans l'État ACP concerné ne commen-

çant à courir que lorsque l'obligation principale imposée par ce règlement, à savoir l'importation dans l'État ACP, est remplie?»

juridiction de renvoi, la preuve de l'importation du blé a été apportée dans les délais prescrits, car, selon une interprétation correcte de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95, le délai de douze mois prescrit pour apporter la preuve de l'importation dans l'État ACP concerné ne commence à courir que lorsque l'importation dans cet État a été accomplie.

III — En droit

28. En substance, la juridiction de renvoi demande à la Cour de dire si les dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 et de l'article 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87 peuvent être interprétées en ce sens que le délai de douze mois pour apporter la preuve de l'importation dans l'État ACP concerné ne commence à courir que lorsqu'il est satisfait à l'exigence principale imposée par la réglementation, à savoir, selon la juridiction de renvoi, l'importation dans l'État ACP.

30. À cet égard, la demanderesse au principal fait valoir d'abord que, contrairement au règlement n° 3665/87 sur les restitutions à l'exportation, le règlement n° 2372/95 prévoit uniquement un délai dans lequel la marchandise doit être exportée, mais il ne prévoit pas expressément de délai dans lequel la marchandise doit être importée dans l'État ACP de destination. Dans cette réglementation, qui ne concerne que les exportations dans les États ACP, le législateur a intentionnellement renoncé à fixer un délai pour l'accomplissement des importations dans l'État ACP concerné, car, bien souvent, le délai de douze mois ne peut pas être respecté. En effet, la marchandise, venant d'Europe par bateau, doit, pour des raisons logistiques, être dans un premier temps entreposée de manière provisoire avant de pouvoir être chargée sur des camions ou des trains. Elle est alors transportée à travers l'Afrique dans des conditions souvent très difficiles. Aucun délai n'ayant été fixé pour l'importation dans l'État ACP, cela implique nécessairement qu'un délai ne pourra pas non plus être imposé pour la fourniture de la preuve.

A — *Le libellé de la disposition en cause et son interprétation*

1) Les arguments de Glencore

29. Selon la demanderesse *au principal*, dont le point de vue est partagé par la

31. Selon la demanderesse *au principal*, la comparaison avec l'article 17 du règlement

n° 2131/93 montre également que le législateur n'a pas voulu soumettre la preuve de l'importation au respect d'un délai de douze mois suivant l'accomplissement des formalités douanières à l'exportation. Cette disposition prévoit que la garantie est libérée soit à la suite de la production des documents attestant le paiement de droits de douane à l'importation en application de l'article 18 du règlement n° 3665/87, soit lorsque la preuve est apportée que les céréales ont quitté le territoire douanier de la Communauté après avoir été chargées sur un bateau de haute mer. Il est expressément indiqué que ces preuves doivent être fournies dans le délai prévu à l'article 47 de ce règlement. Indépendamment du fait que le délai prévu à l'article 47, paragraphe 2, est expressément mentionné, à l'article 17 susvisé, une telle réglementation est rationnelle, car la preuve que la marchandise a quitté la Communauté sur un bateau de haute mer peut être apportée simplement et sans difficultés. Dans le règlement n° 2372/95, un délai n'a été prévu que pour l'exportation. Si le législateur avait voulu fixer également un délai pour la fourniture de la preuve de l'importation dans les États ACP, il n'aurait pas manqué de le faire.

32. Enfin, l'interprétation susmentionnée de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 est, selon Glencore, également justifiée par le fait que le règlement n° 2220/85 trouve application. La garantie à constituer dans le cadre des exportations conformément au règlement n° 2372/95 est une garantie au sens de l'article 3, sous a), du règlement n° 2220/85. L'importation des céréales dans les États destinataires ACP constitue

une exigence principale conformément à l'article 20, paragraphe 2, de ce règlement. Il n'est pas contesté qu'elle a été respectée.

33. Certes, l'article 22, paragraphe 2, du même règlement donne l'impression que l'exigence principale doit être considérée comme n'ayant pas été respectée si la preuve correspondante n'est pas produite dans le délai imparti pour la production de cette preuve. Cependant, l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95, contrairement à l'article 17, paragraphe 5, du règlement n° 2131/93, ne fixe pas de délai pour fournir la preuve.

34. Dans la mesure où un délai n'a pas non plus été prévu pour le respect de l'exigence principale, le délai pour apporter la preuve de l'importation dans l'État membre de destination est, selon l'article 28, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2220/85, de douze mois à partir du respect de l'exigence principale, à savoir les importations dans les États ACP de destination. Pour éviter que ce délai ne s'étende trop, le paragraphe 2 de cet article prévoit un délai maximal absolu de trois ans à compter de la date à laquelle la garantie a été constituée.

35. La demanderesse au principal en conclut que l'article 8, paragraphe 2,

second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 ne prévoit pas de délai pour fournir la preuve de l'importation et que le renvoi à l'article 47 du règlement n° 3665/87 peut uniquement être interprété en ce sens que cette disposition peut se voir appliquer une interprétation par analogie adaptée au règlement n° 2372/95.

36. Le délai de douze mois ne doit dès lors commencer à courir que lorsque l'exigence principale imposée par ce règlement, à savoir l'importation dans l'État ACP, est remplie.

2) Le point de vue de la Commission

37. La Commission estime que les dispositions en matière de délai prévues à l'article 47 du règlement n° 3665/87 sont applicables de plein droit en vertu de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95, de sorte que la preuve de l'importation de la marchandise dans le ou les pays ACP concerné(s), qui est nécessaire pour la libération de la garantie, doit être apportée — sous réserve d'une prolongation du délai au titre de l'article 47, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 3665/87 ou en cas de force majeure — dans les douze mois à compter de la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

38. Pour la Commission, le libellé de l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement n° 2372/95 est clair et univoque: cette disposition ne contient aucun élément suggérant que la référence à l'article 47 du règlement n° 3665/87 ne devrait pas s'étendre également à la disposition en matière de délai prévue à son paragraphe 2. Si, relève-t-elle, cette disposition en matière de délai n'était pas prise en compte, la référence serait privée de tout effet.

39. La Commission estime que le recours, proposé par la demanderesse au principal, aux dispositions en matière de délai prévues à l'article 28 du règlement n° 2220/85 n'est pas recevable, car ce règlement ne s'applique, aux termes de son article 1^{er}, que dans la mesure où les règlements sectoriels adoptés dans le cadre de l'organisation commune des marchés concernés ne contiennent aucune disposition contraire. La Commission se réfère aussi, sur ce point, à l'avant-dernier considérant du règlement n° 2220/85. Pour la Commission, une telle démarche serait, en outre, contraire au principe de sécurité juridique, selon lequel «la législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés»¹⁴.

40. Pour la Commission, s'il s'était agi d'une erreur de rédaction, il aurait été aisé de rectifier ou de modifier en conséquence

¹⁴ — Voir, notamment, arrêt du 16 juin 1993, France/Commission (C-325/91, Rec. p. I-3283, point 26).

la disposition. Or, il n'y a pas eu de rectification ou de modification en ce sens, bien que la Commission ait modifié, en novembre 1995, une autre disposition du règlement n° 2372/95.

41. D'ailleurs, observe la Commission, l'article 17 du règlement n° 2131/93 renvoie lui aussi, pour ce qui concerne le délai à observer pour la libération de la garantie, à l'article 47 du règlement n° 3665/87. Et, poursuit la Commission, l'article 8 du règlement n° 2372/95 s'inscrit donc dans la ligne des modalités applicables aux procédures de mise en vente des céréales provenant des stocks d'intervention. Le fait que le libellé de la référence varie légèrement d'une disposition à l'autre n'y change rien. Si le législateur avait eu, sur la question des délais, l'intention de s'écarter des modalités générales d'application, il l'aurait clairement fait savoir.

3) Appréciation

42. On ne peut, évidemment, que regretter le fait que la Commission recoure à la technique du renvoi à d'autres règlements même dans des cas où il serait très facile d'exprimer directement la règle que l'on veut établir.

43. Ainsi le règlement n° 2372/95 n'aurait pas été indûment allongé si la Commission avait, à l'article 8, paragraphe 2, indiqué:

«Cette preuve est apportée, sauf cas de force majeure, dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation, selon l'un des modes de preuve prévus à l'article 18 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission. Toutefois lorsque les documents exigés au titre de l'article 18 n'ont pas pu être produits dans ce délai, bien que l'exportateur ait fait diligence pour se les procurer et les communiquer dans ce même délai, des délais supplémentaires peuvent lui être accordés pour la production de ces documents»¹⁵.

44. Cela dit, il ne fait cependant pas de doute, à notre avis, que les dispositions en cause ne sont pas ambiguës. Il n'est, en effet, pas possible d'interpréter le renvoi à l'article 47 du règlement n° 3665/87 en ce sens qu'il viserait toutes les dispositions de l'article 47, sauf celles du paragraphe 2, qui fixe un délai de douze mois commençant à courir à la date où la déclaration d'exportation est acceptée, et celles du paragraphe 4, qui prévoit la possibilité de l'octroi de délais supplémentaires.

45. L'article 47, tout comme les autres dispositions du règlement n° 3665/87 dans

15 — Cette dernière phrase est reprise de l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87.

lequel il figure, concerne, en effet, le régime des restitutions à l'exportation. Or, de telles restitutions n'ont pas été accordées dans le contexte des adjudications en cause dans la présente affaire. Dans ces conditions, la Commission a raison d'observer que le renvoi à cet article n'aurait pas de sens s'il ne visait pas les deux paragraphes qui ont trait aux délais.

46. Ajoutons que l'avocat général Léger, dans des conclusions, auxquelles la Commission se réfère, relatives à l'interprétation de règlements relatifs à la gestion et au contrôle d'aides communautaires, relève:

«Les dispositions du droit communautaire qui ne présentent aucune ambiguïté se suffisent à elles-mêmes. Elles font l'objet d'une interprétation par votre Cour qui doit au moins autant à leur libellé qu'aux objectifs poursuivis par le texte dans lequel elles s'insèrent. Pourquoi interpréter un texte à la fois clair et précis en lui prêtant un sens qu'il ne peut manifestement pas avoir?»¹⁶.

47. Dans ces mêmes conclusions, l'avocat général Léger estime qu'il convient «de privilégier l'interprétation la plus respectueuse du principe de sécurité juridique, à savoir celle qu'impose la lettre même»¹⁷ de la disposition en cause.

48. La Cour elle-même refuse d'admettre une argumentation allant à l'encontre de la lettre d'une disposition d'un règlement qui est dépourvue d'ambiguïté et dont le libellé est suffisamment clair¹⁸.

49. Quant aux arguments tirés par Glencore du règlement n° 2220/85 ainsi que d'une prétendue erreur de rédaction, nous estimons que les réponses que la Commission y a données (reprises ci-dessus aux points 38 et 39) sont entièrement convaincantes.

50. Nous concluons donc que les dispositions en cause ne sont pas ambiguës et que leur libellé n'autorise pas l'interprétation proposée par la juridiction de renvoi. Au contraire, le délai de douze mois dont dispose l'opérateur pour apporter la preuve de l'importation commence bel et bien à courir à la date de l'acceptation de la déclaration d'exportation.

51. Comme cette conclusion nous permet déjà d'apporter une réponse définitive à la question posée par la juridiction de renvoi, ce n'est qu'à titre subsidiaire que nous évoquerons les autres arguments soulevés dans cette affaire.

16 — Conclusions dans l'affaire Schilling et Nehring (arrêt du 16 mai 2002, C-63/00, Rec. p. I-4483), point 24.

17 — Ibidem, point 32.

18 — Voir, notamment, arrêt du 16 décembre 1999, DAT-SCHAUB (C-74/98, Rec. p. I-8759, points 31 et 44).

B — *La ratio legis du mécanisme et des modalités prévus en matière de délai par le règlement n° 2372/95 au regard de la spécificité de ce règlement et des circonstances de l'espèce*

52. Sur ce point, nous estimons indiqué de reprendre les observations de la juridiction de renvoi qui sont plus détaillées que celles de Glencore tout en ayant une portée identique.

1) Le point de vue formulé par la juridiction de renvoi

53. Cette juridiction, tout comme Glencore, est d'avis que le règlement n° 2372/95 ne fixe aucun délai pour le respect de l'exigence principale, à savoir l'exportation du blé tendre dans les États ACP.

54. Or, nous dit le Verwaltungsgericht, si l'on suivait l'opinion de la Bundesanstalt selon laquelle les documents certifiant l'importation dans un État ACP sont à produire dans les douze mois suivant l'acceptation de la déclaration d'exportation, cela reviendrait à créer, par le biais d'une exigence secondaire subordonnée, indirectement un délai d'exécution de l'exigence principale.

55. Dès lors, si le renvoi à l'article 47 du règlement n° 3665/87, opéré par l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2372/95, ne constituait pas une erreur de rédaction, ce dernier règlement aboutirait à détériorer la situation de l'exportateur par rapport aux obligations que lui impose le règlement n° 2131/93 et cet état de choses serait contraire à l'esprit et à la finalité¹⁹ du règlement.

56. Il ressort en effet des considérants, rappelle la juridiction nationale, que la spécificité de l'opération ainsi que la situation comptable du blé tendre en cause appelaient un assouplissement des mécanismes et obligations de revente des stocks d'intervention. Des modalités spéciales devaient être fixées pour assurer la régularité des opérations et leurs contrôles; à cet effet, il était approprié de prévoir un système de garantie assurant le respect des objectifs voulus tout en évitant des charges excessives et il convenait, dès lors, de déroger à certaines règles, notamment du règlement n° 2131/93.

57. Or, contrairement à ce que lui imposait le règlement n° 2131/93, l'importateur est tenu, par les dispositions du règlement n° 2372/95, non seulement d'enlever les marchandises après la vente et de les commercialiser en dehors de la Communauté, mais aussi d'importer les marchandises dans des États ACP.

19 — Souligné par l'auteur.

58. On exige donc plus de l'exportateur qui a bénéficié d'une adjudication au titre du règlement n° 2372/95 que de l'exportateur visé dans le règlement n° 2131/93.

59. Par ailleurs, alors que l'exportateur au titre de ce dernier règlement dispose de douze mois pour prouver que la marchandise a été chargée sur un bateau (preuve relativement simple parce qu'elle peut être délivrée par les autorités des États membres de la Communauté), l'exportateur au titre du règlement n° 2372/95 doit apporter la preuve que la marchandise a été mise à la consommation dans un État ACP (preuve plus difficile à apporter) et il dispose, à cet effet, du même délai de douze mois. Tout cela ne tient aucun compte du fait que le règlement n° 2372/95 devait éviter des charges excessives pour les opérateurs, ce qui nécessitait de déroger à certaines dispositions du règlement n° 2131/93.

60. En outre, rappelle la juridiction de renvoi, l'exportateur doit, en application du règlement n° 2372/95, déposer une garantie nettement plus élevée (soit 60 écus par tonne) que celle qu'il est tenu de constituer en vertu du règlement n° 2131/93.

61. Cette garantie n'assure, en raison de son montant, pas seulement la différence entre le prix du marché mondial et celui en vigueur dans la Communauté, mais elle

poursuit un autre but en raison de son montant. L'argument de la défenderesse selon lequel les dispositions du règlement n° 2131/93 s'appliquent toujours ne peut pas l'emporter, à moins que le règlement n° 2372/95 n'en dispose autrement.

62. L'article 17, paragraphe 5, du règlement n° 2131/93 ne saurait constituer la base légale pour la garantie prévue par le règlement n° 2372/95, car la garantie visée par cette disposition ne représente ni une garantie de l'offre ni une garantie destinée à couvrir la différence entre le prix en vigueur dans la Communauté et le prix du marché mondial.

2) Le point de vue de la Commission

63. Dans ses observations, la Commission entend d'abord souligner, à titre purement préventif, qu'une interprétation se fondant sur l'objectif de la disposition, loin de contredire les arguments soulevés à l'appui de sa thèse, vient plutôt conforter ses arguments.

64. Se référant aux deuxième et troisième considérants du règlement n° 2372/95, la Commission souligne que l'adjudication permanente ainsi ouverte devait avant tout couvrir les besoins des pays ACP en blé tendre panifiable. Pour la Commission,

l'importation de blé dans ces pays constituait donc bel et bien l'exigence principale imposée aux bénéficiaires, dont l'exécution était assurée par la constitution de la garantie prévue à l'article 8, paragraphe 2. Fixer un délai plus généreux que le délai comparable, applicable dans le cadre du régime général de l'article 17, paragraphe 5, du règlement n° 2131/93, pour apporter la preuve de l'importation de la marchandise dans les pays ACP concernés, preuve nécessaire pour libérer la seconde partie de la garantie, aurait nui à l'importance que revêt cette obligation pour le succès de l'ensemble de la mesure. Telle aurait cependant été la conséquence du recours, proposé par Glencore, aux dispositions en matière de délai de l'article 28, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2220/85.

nous rappellerons, tout d'abord, les conclusions de l'avocat général Léger, que nous avons déjà citées ci-dessus²⁰, qui énoncent:

«Un examen attentif de votre jurisprudence montre que l'interprétation qualifiée de 'téléologique' n'est pas un instrument utilisé par votre Cour en toute circonstance.

[...]

65. Enfin, note la Commission, le fait que la prescription relative à la garantie énoncée à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2372/95 avait pour but, conformément au quatrième considérant du règlement, d'éviter des charges excessives pour les opérateurs ne s'oppose pas non plus à cette appréciation: cette constatation se rapporte en effet simplement au montant de la garantie à constituer, et non pas aux conditions de sa libération, lesquelles font plutôt l'objet du cinquième considérant.

La référence à la finalité poursuivie par le texte communautaire est souvent utilisée pour confirmer le libellé de la disposition en cause. Elle est destinée à conforter le sens d'une disposition qui, sans être toujours absolument claire et univoque, laisse généralement une faible place au doute. Le recours à la lettre et le recours à la finalité des règles communautaires remplissent alors une fonction complémentaire dans le processus d'interprétation.

3. Appréciation

L'interprétation finaliste joue, au contraire, un rôle primordial lorsque le texte en cause est malaisé à interpréter à partir de son seul libellé. Il en est ainsi lorsque la disposition litigieuse est ambiguë [...]

66. S'agissant de l'intérêt et de l'importance d'une interprétation téléologique,

20 — Précitées à la note 15.

En l'espèce, [...] la disposition est claire et précise. Pour cette raison, elle ne nécessite, du strict point de vue de l'interprétation, aucune confirmation ni aucun éclaircissement qui imposerait d'interroger l'objectif poursuivi par le texte dans lequel elle s'insère»²¹.

67. Eu égard à l'absence d'ambiguïté des dispositions en cause, il ne nous apparaît donc pas nécessaire d'en rechercher la ratio legis. C'est, dès lors, à titre subsidiaire seulement que nous examinerons cette question.

68. Nous reconnaissons volontiers que la Commission n'a pas expliqué en quel sens le règlement n° 2372/95 aurait procédé à «un assouplissement des mécanismes et obligations de revente des stocks d'intervention» (quatrième considérant). Elle n'a pas non plus montré quelles étaient les «charges excessives» que le système de garantie mis en place a évité d'imposer aux opérateurs. L'exemple du montant de la garantie n'est évidemment pas convaincant puisque celle-ci est plus élevée que pour des exportations ordinaires.

69. Cela dit, il convient de constater que l'objectif principal du règlement n° 2372/95 n'est pas d'assouplir certains mécanismes ou d'éviter certaines charges, mais de

garantir que le blé parvienne à destination dans un délai raisonnable, et ce pour deux raisons.

70. D'une part, les livraisons en cause avaient pour objet de procurer aux États ACP destinataires les quantités importantes de blé dont ils avaient besoin, et l'on peut supposer qu'ils en avaient besoin assez rapidement même si nous ne sommes pas en présence d'une opération d'aide alimentaire d'urgence.

71. D'autre part, le deuxième considérant du règlement n° 2372/95 constate que, «compte tenu du contexte actuel des marchés, il est [...] indiqué d'ouvrir une adjudication spécifique visant à garantir l'accès des utilisateurs de ces pays au blé tendre panifiable à des conditions adéquates à la situation de concurrence existant sur le marché mondial». Les prix auxquels les lots ont été attribués se situaient donc dans un contexte économique précis et les livraisons devaient donc avoir lieu pendant la période où ce contexte persistait.

72. Nous estimons qu'il s'agit là de raisons valables qui ont pu, légitimement, amener la Commission à soumettre «l'obligation d'exporter et d'importer dans les pays destinataires» (article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2372/95) à un délai strict et à garantir l'observation de ce délai par le dépôt d'une caution relativement élevée.

21 — Ibidem, points 23 à 28.

73. Glencore ne nous a pas présenté les contrats qu'elle a conclus avec les pays de destination et qui, selon l'article 4 du règlement n° 2372/95, ont dû être communiqués, avant la date de la première adjudication, à l'organisme national d'intervention. Ces contrats devaient indiquer le délai de livraison. Or, d'après l'article 4 également, ces contrats ne devaient «porter que sur les seules livraisons²² à effectuer sur la période d'octobre 1995 à février 1996».

74. De telles règles ne sont pas imposées pour les exportations «normales» effectuées dans le cadre du règlement n° 2131/93, qui vise uniquement à garantir que les céréales provenant des stocks des organismes d'intervention soient effectivement exportées dans des pays tiers non autrement précisés et non pas écoulées sur le marché communautaire.

75. Par ailleurs, il convient de souligner que le règlement n° 2131/93 ne constitue pas la base juridique du règlement n° 2372/95. Il n'est pas mentionné parmi les «visas» de ce règlement. Les deux règlements se situent au même niveau. Ils ont tous les deux comme base juridique l'article 5 du règlement n° 1766/92, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

76. L'article 2 du règlement n° 2372/95 précise dès lors, fort logiquement, que le

règlement n° 2131/93 ne s'applique que pour autant que le règlement n° 2372/95 n'en dispose pas autrement.

77. Notons enfin, à titre surabondant, que, du point de vue technique, le régime en cause en l'espèce présente nombre de similitudes avec celui des restitutions différenciées, dans la mesure où l'identité du pays destinataire joue un rôle essentiel dans l'un et l'autre cas.

78. Or, dans l'arrêt DAT-SCHAUB²³, la Cour, après avoir identifié les caractéristiques spécifiques du régime en cause («la différenciation de la restitution procédant de la volonté de tenir compte des caractéristiques propres à chaque marché d'importation sur lequel la Communauté veut jouer un rôle»), en a déduit les considérations suivantes:

«Au regard de cette finalité du régime des restitutions différenciées, il est essentiel que les produits subventionnés par l'octroi d'une restitution parviennent effectivement sur le marché de destination pour y être commercialisés [...].

23 — Précité à la note 18 (points 27 à 29); voir aussi arrêts du 11 juillet 1984, Dimex, (89/83, Rec. p. 2815, point 8), et du 28 mars 1996, Anglo Irish Beef Processors International e.a. (C-299/94, Rec. p. I-1925, points 21 et 28), auxquels renvoie l'arrêt DATA-SCHAUB, précité.

22 — Souligné par l'auteur.

Ainsi, conformément aux dispositions du règlement n° 3665/87, le paiement des restitutions est subordonné, dans le cas de restitutions différenciées, à la condition que le produit a été importé dans un pays tiers et que les formalités de mise à la consommation ont été réalisées»²⁴.

79. Nous parvenons donc à la conclusion que la prise en compte de la finalité des dispositions en cause ne conduit nullement à une interprétation différente de celle qui découle de leur libellé.

C — *Le principe de proportionnalité*

80. Devant la juridiction de renvoi, la demanderesse au principal a soutenu que le montant considérable de la garantie restant acquise serait également contraire au principe de proportionnalité.

81. À cet égard, il convient, cependant, de souligner que l'article 47, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87 permet expressément à l'opérateur de fournir la preuve d'un cas de force majeure²⁵ et que le paragraphe 4

de la même disposition lui permet de demander des délais supplémentaires. Comme la Commission l'a fait remarquer à l'audience, l'utilisation du pluriel indique que plusieurs délais supplémentaires pourraient, successivement, être accordés.

82. Par ailleurs, la Commission a relevé, à juste titre, dans ses observations écrites, que l'article 22 du règlement n° 2220/85 prévoit un système de sanctions graduel pour le cas où l'exécution des obligations principales n'a pas lieu dans les délais impartis. Ainsi, conformément au paragraphe 3, premier alinéa, la garantie n'est acquise définitivement qu'à hauteur de 15 % lorsque la preuve est apportée dans les dix-huit mois après l'expiration du délai initial. C'est seulement à l'expiration de ce «délai supplémentaire» que la garantie est acquise dans son intégralité conformément au paragraphe 4. Avec cette graduation, l'article 22 tient compte des principes développés par la Cour dans sa jurisprudence²⁶, sur la proportionnalité des sanctions en cas de non-respect des délais.

83. Si la juridiction de renvoi avait interrogé la Cour sur le point de savoir si le règlement n° 2372/95 devait être considéré comme invalide parce qu'il violerait le principe de proportionnalité, la Cour aurait donc dû, à notre avis, répondre par la négative à cette question.

24 — La Cour renvoie, sur ce point, à l'arrêt du 29 septembre 1998, *First City Trading e.a.* (C-263/97, Rec. p. I-5537, point 27).

25 — La requérante au principal aurait pu invoquer la force majeure devant la juridiction de renvoi. Celle-ci ne nous interroge cependant pas à cet égard.

26 — Voir, en dernier lieu, arrêt du 6 juillet 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (C-356/97, Rec. p. I-5461).

IV — Conclusion

84. Eu égard aux observations qui précèdent nous vous proposons de répondre de la manière suivante à la question posée par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

«L'article 8, paragraphe 2, second alinéa, second tiret, du règlement (CE) n° 2372/95 de la Commission, du 10 octobre 1995, relatif à l'ouverture d'adjudications permanentes pour la vente de blé tendre panifiable détenu par les organismes d'intervention français et allemand et destiné à être exporté vers certains États ACP au cours de la campagne 1995/1996, doit être interprété en ce sens que la preuve de l'importation de la marchandise dans les États ACP concernés, qui est nécessaire pour la libération de la garantie à hauteur de 40 écus par tonne, doit être apportée, conformément à l'article 47, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, dans un délai de douze mois suivant le jour de l'acceptation de la déclaration d'exportation, à moins que l'exportateur n'ait obtenu un délai supplémentaire pour fournir la preuve requise ou qu'il ne s'agisse d'un cas de force majeure, conformément à l'article 47, paragraphes 4 et 5, du dernier règlement cité.»