

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 9 NOVEMBRE 1978 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La procédure à laquelle nous consacrons aujourd'hui nos conclusions concerne l'application du règlement n° 19 du 4 avril 1962 (JO 1962, n° 30, p. 933) portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et des dispositions y afférentes, en particulier le règlement n° 130 du Conseil (JO 1962, n° 66, du 28 juillet 1962, p. 1995) relatif à l'établissement des modalités d'application concernant les certificats d'importation et d'exportation pour les céréales et les produits céréaliers.

Le règlement n° 19 a institué des prélèvements également dans les échanges intra-communautaires, du fait de la différence existant dans le niveau des prix entre les États membres. L'opérateur qui voulait importer des marchandises en provenance d'autres États membres avait besoin à cette fin d'un certificat d'importation qui était délivré sur demande et valable quelques mois. Le taux du prélèvement applicable était en principe celui du jour de l'importation. Par dérogation, le règlement n° 130 a prévu pour certains produits — entre autres l'orge — la fixation à l'avance du prélèvement. Si celle-ci était demandée, le taux de prélèvement appliqué était celui en vigueur le jour de dépôt de la demande. L'octroi des certificats n'engendrait pas seulement le droit, mais aussi l'obligation d'importer. Pour garantir l'exécution de cette obligation, l'importateur devait constituer une caution qui restait acquise s'il ne remplissait pas cette obligation. Ce n'est que dans certains cas que la caution ne restait pas acquise. A cet égard, l'article 8 du règlement n° 87 de la Commission dispose, en particulier:

«Pour déterminer si une caution reste acquise en tout ou en partie, il est tenu compte des circonstances qui justifient une exception.

Les circonstances suivantes notamment justifient une exception au sens du paragraphe 1:

- grève,
- guerre et troubles,
- interdictions d'exportation édictées par le gouvernement,
- naufrage,
- avarie,
- panne de machine,
- blocage par les glaces,
- entraves mises à la navigation par des actes de souveraineté.

...

Si les États membres admettent une exception au sens du paragraphe 1 pour des raisons autres que celles qui sont énumérées au paragraphe 2, alinéa a), ils portent sans délai cette raison à la connaissance de la Commission.»

Compte tenu de ces dispositions, la Firma Hirsch & Söhne, partie défenderesse au principal, a sollicité le 16 janvier 1963 l'octroi d'un certificat pour l'importation d'orge de brasserie en provenance de France. Le formulaire de demande était libellé comme suit: «livraison jusqu'à avril 1963»; un bordereau d'accompagnement mentionnait également «livraison avril 1963». L'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages), auquel a succédé la partie demanderesse au principal, a délivré le 17 janvier 1963 le certificat demandé.

¹ — Traduit de l'allemand.

Celui-ci ne comportait pas de fixation à l'avance du prélèvement; il s'agissait donc de ce que l'on appelle un certificat sans préfixation, en vertu duquel le taux de prélèvement applicable était celui en vigueur le jour de l'importation.

Lorsque la défenderesse l'a constaté — et cela, seulement ultérieurement —, elle s'est adressée à la demanderesse par téléphone puis, le 8 février 1963, également par écrit. La défenderesse a fait valoir que sa demande concernait une opération à terme, qu'il y avait donc lieu de compléter le certificat et d'y mentionner le taux du prélèvement en vigueur le jour du dépôt de la demande. La demanderesse a rejeté cette demande le 15 février 1963, au motif que la demande n'avait pas porté sur une opération à terme. La défenderesse n'a pas voulu s'accommoder de cette décision et elle s'est adressée à plusieurs reprises, les 20 février, 4 mars et 19 mars, à la demanderesse. Elle a déclaré maintenir sa réclamation contre le certificat. Mais, dans un souci de compromis, elle a aussi suggéré — le 19 mars — à la demanderesse d'appliquer au certificat le taux de prélèvement en vigueur entre le 1^{er} et le 11 février. Cette proposition ayant été rejetée elle aussi, le 21 mars 1963, la défenderesse a fait savoir le 5 avril 1963 dans une nouvelle demande non seulement qu'elle maintenait sa réclamation, mais encore qu'elle révoquait sa demande du 16 janvier 1963. A cette fin, elle s'est prévalu de l'application par analogie des dispositions du droit civil relatives à la révocation de déclarations de volonté pour cause d'erreur et a invoqué le fait qu'elle avait toujours eu l'intention de procéder à une opération à terme et non pas d'obtenir un certificat sans préfixation. En même temps, elle a déclaré qu'elle n'utiliserait en aucun cas le certificat qui lui avait été octroyé, mais qu'elle maintenait sa demande d'octroi d'un certificat d'importation avec préfixation du prélèvement (mois d'importation avril 1963).

Il semble que, par la suite, la marchandise ait été effectivement importée en avril 1963 au moyen d'un nouveau certificat d'importation. Mais comme le certificat délivré à l'origine n'avait pas été utilisé et comme l'Einfuhr- und Vorratsstelle n'avait pas voulu admettre la révocation du certificat initial pour cause d'erreur et son annulation consécutive, la caution constituée a été déclarée acquise par l'Einfuhr- und Vorratsstelle en juillet 1963.

En septembre 1963, la Firma Hirsch a attaqué cette décision, d'abord sans succès devant le Verwaltungsgericht, qui a rejeté le recours en juillet 1964, et, ensuite, devant le Verwaltungsgerichtshof de Hesse. Dans son arrêt du 15 mars 1976, cette juridiction a, en substance, donné raison à la Firma Hirsch. A son avis, une révocation pour cause d'erreur de la demande d'octroi d'un certificat n'est pas exclue et, cela, même si on se fonde sur des raisons liées au système et aux nécessités de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Le Verwaltungsgerichtshof est parvenu à la conclusion que les conditions d'une révocation étaient réunies, que la Firma Hirsch s'était trompée sur le contenu de la demande, qu'elle avait vraiment voulu demander un certificat avec préfixation et que c'était seulement par erreur qu'elle avait omis de le solliciter. Au demeurant, toujours selon cette juridiction, la révocation est intervenue en temps utile, le 5 avril 1963, c'est-à-dire immédiatement après que le motif de la révocation eut été connu. Or, la révocation a entraîné la nullité de la demande déposée et, partant, aussi celle de l'octroi du certificat lui-même — parce qu'une demande est indispensable pour l'octroi d'un certificat — ainsi que celle de l'obligation d'importation fondée sur l'octroi du certificat et dont l'exécution devait être garantie par la caution.

Le Bundesverwaltungsgericht a été saisi de l'affaire par la voie de la «Revision». La Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, qui a succédé juridique-

ment à l'Einfuhr- und Vorratsstelle, tient en effet pour non fondé le point de vue juridique du Verwaltungsgerichtshof, au motif qu'il faudrait partir du fait que le droit communautaire contient une réglementation exhaustive relative aux cas dans lesquels un certificat d'importation n'a pas été utilisé. En conséquence, il y a lieu d'exclure la possibilité de révoquer une demande de certificat postérieurement à l'octroi du certificat en invoquant une erreur commise lors du dépôt de la demande. En revanche, la partie défenderesse en «Revision» considère une révocation de la demande et, partant, une annulation du certificat d'importation comme possible. Une telle révocation serait en principe régie par le droit allemand, l'exécution du droit communautaire ayant été laissée au soin des autorités nationales. On ne saurait en aucun cas objecter à cela qu'il est ainsi porté atteinte à la transparence des mouvements de marchandises, rendue possible, en effet, à l'aide des certificats; une demande de certificat sans préfixation aurait pu être déposée également peu de temps avant la date de l'importation, c'est-à-dire à un moment où la demande précédente avait été révoquée depuis longtemps.

En examinant le cas d'espèce, le Bundesverwaltungsgericht est parvenu à la conclusion qu'il était lié par les constatations du Verwaltungsgerichtshof, dans la mesure où ce dernier avait admis que la demande de certificat sans préfixation avait été déposée par erreur et qu'elle avait été révoquée en temps voulu. Le Bundesverwaltungsgericht a, en outre, consacré un certain nombre de développements à la révocation pour cause d'erreur en droit administratif allemand, c'est-à-dire à la possibilité d'appliquer par analogie des dispositions du droit civil dans ce domaine. A son avis, on ne saurait pas encore parler d'une clarification complète de la question, étant donné que certaines restrictions ne sont toutefois pas à écarter pour tenir compte des exigences du public. Au reste, comme la question de savoir ce qu'il en était de

la révocation pour cause d'erreur en droit communautaire se posait au Bundesverwaltungsgericht, il a sursis à statuer par ordonnance du 27 janvier 1978 et posé à titre préjudiciel les questions suivantes au titre de l'article 177 du traité CEE:

- 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° 1962, 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?

Nous répondrons à ces questions comme suit.

1. Pour répondre à la première question, il est déterminant de constater que l'annulation d'une demande de certificat au moyen de la révocation qui peut entraîner l'annulation ou la suspension du certificat d'importation et de l'obligation d'importer affecte la réglementation des importations quant au fond. Si l'on permettait en l'occurrence un recours au droit national, il pourrait en résulter des détournements de trafic indésirables et des distorsions de concurrence puisque l'existence de différences dans les ordres juridiques nationaux n'est pas à exclure.

Un tel état de fait ne saurait être admis dans un domaine juridique aussi important. En conséquence, il y a lieu de partir de l'idée qu'une réglementation communautaire uniforme est nécessaire; la question de savoir si une demande de certificat peut être révoquée pour cause d'erreur doit être tranchée sur la base du droit communautaire.

C'est à juste titre que l'on a invoqué la jurisprudence antérieure et notamment l'arrêt rendu dans l'affaire 3/74 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma Wilhelm Pfüzenreuter, arrêt rendu le 28 mai 1974, Recueil 1974, p. 819) aux termes duquel il y a lieu de donner aux dispositions régissant le certificat d'importation une interprétation et application uniformes dans tous les États membres. Il est également intéressant de noter qu'à la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire 40/69 (Hauptzollamt Hamburg Oberelbe/Firma Paul G. Bollmann, arrêt rendu le 18 février 1970, Recueil 1970, p. 69) il est exclu que les États membres puissent, en vue d'assurer l'application des règlements communautaires, prendre des mesures ayant pour objet d'en modifier la portée ou d'ajouter à leurs dispositions.

En revanche, eu égard aux remarques que nous avons exposées au début de nos conclusions, il serait manifestement erroné d'invoquer à l'appui d'une opinion différente l'arrêt rendu dans l'affaire 39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, arrêt rendu le 11 février 1971, Recueil 1971, p. 49) selon lequel les *formes et procédures* du droit national peuvent être déterminantes aux fins de l'application du droit communautaire. On ne saurait pas non plus envisager éventuellement de tirer, à l'appui d'une autre conception, un argument de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 87 de la Commission aux termes duquel «jusqu'à leur harmonisation conformément aux dispositions de l'article 26 du règlement n° 19 ... les modalités relatives à la constitution et à la perte de la

caution, ainsi qu'à son montant, sont fixées par les États membres ... ». A cet égard, la Commission a fait valoir, à notre avis avec pertinence, que cette réglementation se fonde sur des certificats valides non utilisés et qu'il s'agit, en revanche, dans le cas de la révocation pour cause d'erreur, d'une annulation rétroactive des certificats d'importation, c'est-à-dire d'une situation dans laquelle la libération de la caution ne constitue qu'une conséquence accessoire.

Partant, il y a lieu de retenir au sujet de cette première question que le problème de savoir si la demande d'octroi d'un certificat d'importation peut faire l'objet d'une révocation ne peut pas être résolu conformément au droit national, mais uniquement sur la base du droit communautaire.

2. Aussi convient-il d'examiner si le droit communautaire permet effectivement la révocation pour cause d'erreur d'une demande d'octroi d'un certificat et, partant, l'annulation a posteriori et rétroactive d'une telle demande.

a) Une constatation préalable à cette analyse s'impose à notre avis: il ne s'agit pas dans la procédure au principal d'une erreur quelconque (par exemple une erreur sur le motif), mais de ce qu'il est convenu d'appeler une erreur de déclaration: nous sommes en présence d'un cas dans lequel le demandeur a sollicité quelque chose qu'il ne voulait pas, c'est-à-dire un cas dans lequel son intention véritable n'a pas été clairement exprimée. L'existence d'une telle erreur qui doit être prouvée — ce qui n'est pas simple — a été constatée par la dernière juridiction statuant en fait, le Verwaltungsgerichtshof de Hesse, et cette constatation a un caractère contraignant. Nous sommes liés à cet égard. Par contre, certains aspects de fait — et cela, compte tenu de certaines formulations choisies par la Commission — dans lesquels un demandeur découvre ultérieurement que ses prévisions en ce qui concerne l'évolu-

tion des taux de prélèvement étaient erronées et qu'une préfixation du prélèvement aurait été plus avantageuse pour lui, sont sans intérêt ici. Il ne s'agit pas non plus, par exemple, de cas dans lesquels un importateur souhaite modifier ses dispositions pour des raisons commerciales et pour ce motif souhaite se libérer d'un certificat d'importation et de l'obligation d'importer — on pourrait en l'occurrence effectivement parler d'un risque de manipulation. Il importe de ne pas se laisser influencer par de telles considérations dans la recherche d'une solution au problème qui est soulevé en l'espèce.

b) Étant donné que le litige porte en définitive sur la légalité de l'acquisition de la caution, on est amené à rechercher la réponse à la question qui nous est posée en l'espèce dans la réglementation y afférente — à l'époque, l'article 8 du règlement n° 87. Il s'agit donc d'examiner si cette disposition que nous avons citée au début s'applique également au cas dans lequel une erreur est intervenue lors du dépôt d'une demande de certificat et où la demande doit de ce fait être annulée.

Nous estimons avec la Commission qu'une telle thèse n'est guère défendable. L'article 8, paragraphe 1, contient certes sur ce point des formulations très générales dans la mesure où il stipule que, pour déterminer si une caution reste acquise, «il est tenu compte des circonstances qui justifient une exception». On ne peut pas non plus négliger le fait qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 8 les États membres peuvent également admettre une exception au sens du paragraphe 1 pour d'autres raisons. L'économie de cette disposition fait cependant clairement apparaître qu'elle ne vise que l'acquisition de la caution sur la base d'un certificat *valable* et non pas les cas dans lesquels il s'agit de l'annulation du certificat et de l'obligation d'importer qu'il implique. En particulier, les exemples énumérés au paragraphe 2 — ce sont des cas de force majeure —

montrent clairement que la disposition en question vise des situations dans lesquelles *des circonstances intervenues a posteriori* empêchent l'exécution d'une obligation d'importer valide.

c) En outre, il convient ensuite d'examiner si l'article 8 du règlement n° 87 que nous venons d'évoquer constitue aux yeux du législateur communautaire une réglementation exhaustive qui exclut d'autres considérations et notamment celles qui concernent la révocation pour cause d'erreur, ou bien s'il y a lieu de parler à propos de la révocation pour cause d'erreur d'une lacune dans le droit communautaire qu'il convient de combler en ayant, le cas échéant, recours aux dispositions du droit national, c'est-à-dire aux principes généraux du droit.

Comme vous le savez, la Commission et l'Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles défendent le premier point de vue. A cet égard, ils se fondent sur le sens et la finalité du régime des certificats et du cautionnement: ce régime doit permettre aux organes communautaires de prévoir l'évolution de la situation du marché aux fins de la gestion de l'organisation commune des marchés et, ce faisant, le régime du cautionnement notamment qui vise à garantir l'exécution des obligations d'importer et d'exporter doit donner à la prévision en question un degré de certitude aussi grand que possible. En ce sens, il y a lieu, à leur avis, de maintenir les exceptions éventuelles dans des limites étroites, c'est-à-dire, comme le fait le règlement, de les restreindre aux cas de force majeure. A ce propos, ils estiment enfin qu'il est également intéressant de relever que l'article 8 du règlement n° 87 prévoit une décision discrétionnaire pour l'annulation d'un certificat. Mais on porterait atteinte à ce système si on admettait une annulation unilatérale de l'obligation d'importer — comme dans le cas de la révocation pour erreur.

Cette conception particulièrement restrictive ne nous semble toutefois par très convaincante.

Sur ce point, un élément intéressant en soi — même s'il ne constitue pas un argument déterminant — est le fait que certains règlements ultérieurs (n° 1373/70 et n° 193/75) ont autorisé l'annulation rétroactive, le retrait d'une demande de certificat bien qu'en limitant ces possibilités au jour du dépôt de la demande (16 heures dans le premier règlement; 13 heures aux termes du règlement n° 193/75).

Il ne nous paraît pas non plus évident que le sens et la finalité du régime des certificats et du cautionnement, tels qu'ils ressortent des considérants des différents règlements entrant en ligne de compte et tels qu'ils ont également été précisés à plusieurs reprises dans la jurisprudence, fassent irréfutablement apparaître une conception aussi restrictive. A cet égard, il est certes incontestable qu'il s'agit d'évaluer exactement l'évolution de la situation du marché et de permettre ainsi, dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de la réglementation commune des prix, la mise en œuvre opportune et judicieuse des instruments prévus dans les règlements communautaires. Nous relevons cependant avec intérêt que la Commission a elle-même admis que des informations absolument précises ne sont pas nécessaires à cet effet, mais qu'il suffit de connaître les ordres de grandeur. Or, si l'on part de cette idée, on ne comprend guère en quoi cet objectif pourrait être entravé lorsque, dans certains cas, assurément très rares, une rectification doit être effectuée au regard d'erreurs qui se sont produites, et cela, en particulier, compte tenu du fait qu'une révocation pour cause d'erreur se situe à l'intérieur de limites relativement étroites, étant donné les exigences du système communautaire.

Enfin, il ne nous semble pas non plus qu'il y ait nécessairement lieu de déduire de l'arrêt rendu dans l'affaire 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, arrêt rendu le 17 décembre 1970, Recueil 1979, p.

1125) que la réglementation relative à l'acquisition de la caution doit être considérée comme limitative dans le sens retenu par la Commission et l'Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles. Comme vous vous en souvenez, il s'agissait dans l'affaire précitée de savoir si le régime des certificats et du cautionnement prévu dans la réglementation des organisations de marchés était compatible avec les principes qui peuvent être tirés des traditions constitutionnelles communes. Dans ce contexte, la Cour a constaté que les commerçants intéressés étaient protégés d'une manière adéquate par les dispositions relatives aux cas de force majeure. Ce faisant, cette notion a été interprétée d'une manière très souple (comme tel avait déjà été le cas dans l'affaire 4/68, *Firma Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratstelle für Fette*, arrêt rendu le 11 juillet 1968, Recueil 1968, p. 561; des définitions ultérieures vont dans le même sens — affaire 25/70, *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co*, arrêt rendu le 17 décembre 1970, Recueil 1970, p. 1161; 158/73, *E. Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, arrêt du 30 janvier 1974, Recueil 1974, p. 101; 3/74, *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel/Firma Wilhelm Pfützenreuter*, arrêt du 28 mai 1974, Recueil 1974, p. 589); elle a été interprétée en ce sens que ce n'est pas seulement l'impossibilité absolue d'effectuer une opération d'importation ou d'exportation qui importe, mais plutôt l'existence de circonstances anormales, indépendantes de la volonté du commerçant. Or, s'il est vrai qu'au regard de ce problème, c'est-à-dire au regard de la question de l'annulation ultérieure d'une obligation d'importer ou d'exporter, la Cour a souligné qu'il ne saurait s'agir de circonstances dans lesquelles l'exportation n'a pas lieu soit par la propre faute de l'exportateur ou à la suite d'une erreur de sa part, soit en raison de considérations purement commerciales, toute-

fois, il est évident que des cas tels que celui de la présente espèce, dans lesquels une circonstance propre à la personne du demandeur peut aboutir à ce que l'obligation d'importer s'éteint *rétroactivement*, n'ont pas été envisagés en l'occurrence.

En conséquence, nous estimons que ce n'est pas saisir correctement la portée de l'article 89 du règlement n° 87 que de considérer qu'il règle de façon exhaustive tous les cas de perte de la caution — de sorte que l'on pourrait, en fait, émettre des doutes tirés du principe de l'état du droit sur sa validité, doutes qui n'ont jusqu'à présent pas été examinés par la jurisprudence. Il convient plutôt de partir de l'idée qu'il ne vise que la perte de la caution en présence d'un certificat valide et que le droit communautaire comporte une lacune en ce qui concerne la question de savoir si l'octroi du certificat et le fondement d'une obligation d'importer peuvent être invalidés par la révocation de la demande en raison d'une erreur commise lors du dépôt de celle-ci.

d) Le problème ainsi posé — il s'agit à notre avis du problème fondamental de la présente procédure — qui est de déterminer la manière adéquate de combler cette lacune, ne soulève assurément pas de difficultés en principe. Il convient de recourir aux dispositions du droit des États membres régissant de telles situations et pour que soit reconnue l'existence d'un principe commun — cela est déjà apparu dans un autre contexte, par exemple, à propos de recours en responsabilité administrative pour cause d'illégalité d'actes normatifs —, il n'est pas absolument nécessaire qu'une institution juridique figure de façon générale dans les ordres juridiques de tous les États membres. D'autre part, il faut naturellement tenir compte du fait — et il peut en résulter certaines modifications par rapport au droit national — que le domaine du droit communautaire dont il convient de combler une lacune doit satisfaire à certaines exigences particulières.

Or, les modalités de l'étude de droit comparé nécessaire en l'occurrence soulèvent un certain nombre de problèmes — ce qui n'est pas surprenant au regard du sujet qui nous intéresse en l'espèce. Elle doit se demander au départ comment le phénomène de l'erreur est réglé d'une manière générale en droit civil. A cet égard, on se trouve confronté avec différentes conceptions possibles de la technique juridique: il existe la possibilité d'annuler unilatéralement des opérations ainsi entachées d'erreur; il existe également des solutions — et elles semblent faciles à concevoir, sur la base du droit français comme du droit néerlandais, dans une situation telle que celle de l'espèce, dans laquelle une déclaration ne correspond pas à la volonté effective — qui tendent à admettre la nullité de l'opération pour «défaut de consentement». De même, il apparaît rapidement que des conditions d'une rigueur diverse s'appliquent à de telles conséquences juridiques, ce qui doit être considéré au vu de la question de savoir si la révocation d'une déclaration de volonté doit ou non donner lieu à une réparation et en application de quelles règles. En ce qui concerne, par ailleurs, la transposition de ces raisonnements juridiques du droit privé dans le domaine du droit public où ils ne jouent un rôle que dans un secteur partiel de moindre envergure, à savoir dans un secteur où les déclarations de volonté des particuliers revêtent de l'importance, il est difficile de parvenir à des conclusions sûres parce que l'évolution en la matière n'est pas encore très ancienne et parce qu'il n'existe donc pas de pratique étendue, de sorte qu'un grand nombre de points n'ont pas encore été clarifiés par la jurisprudence et que beaucoup sont controversés par la doctrine.

Dans le cas présent, à vrai dire, les difficultés que nous venons de mentionner peuvent être circonscrites à l'intérieur de certaines limites. D'une part, parce que nous pouvons nous borner à examiner les ordres juridiques des six États membres

originaires, puisque c'est l'état du droit en 1963 qui entre en ligne de compte. Nous noterons cependant qu'une analyse des ordres juridiques danois et anglo-saxon ne révèle pas de conceptions absolument divergentes, pour autant qu'une telle appréciation globale n'apparaît pas comme présomptueuse au regard des multiples solutions possibles en droit anglais, lesquelles suscitent nécessairement un sentiment d'incertitude chez le juriste européen du continent. D'autre part, parce que la nécessité de tenir compte des particularités de la matière du droit communautaire dont il s'agit ici permet assurément une certaine simplification: en effet, certaines questions de détail du droit national ne doivent effectivement plus revêtir d'importance à cet égard.

La première constatation importante qui ressort d'une telle étude est que l'on ne peut parler nulle part d'un manque d'importance absolu de l'erreur. En ce qui concerne le droit italien, nous constatons que l'erreur subjective joue un rôle ainsi que l'erreur qui porte sur l'acte de la déclaration ou de sa transmission (article 1433 du Codice civile). Un principe analogue s'applique en droit allemand où l'on considère comme déterminantes l'erreur sur le contenu d'une déclaration de volonté et la circonstance que le déclarant n'entendait absolument pas faire une déclaration ayant ce contenu (paragraphe 119 du Bürgerliche Gesetzbuch). En droit français, dont le droit néerlandais se rapproche à tout le moins sur ce point, les cas d'erreur — si l'on fait abstraction de la qualification précédemment évoquée — sont couverts par la notion juridique du «vice du consentement».

La situation est toutefois très différente en ce qui concerne la qualité et les circonstances concomitantes d'une erreur. S'il importe peu, en droit allemand, de savoir si l'erreur était fautive ou susceptible d'être connue par l'autre partie (ce qui doit être considéré à la lumière de l'obligation de réparer le

préjudice causé du fait d'un abus de la confiance légitime, obligation qui ne saurait, bien sûr, jouer aucun rôle ou qu'un rôle subordonné en droit public), il existe en revanche dans d'autres ordres juridiques des restrictions en fonction de la gravité de l'erreur ou du fait qu'elle pourrait être évitée. Pour les droits néerlandais et belge, il est, par exemple, important qu'il s'agisse d'une erreur excusable (de Waal, *Les vices du consentement dans le contrat*, Pays-Bas, édité par l'Institut de droit comparé de Paris, p. 89, 92; arrêt rendu par la Cour de cassation belge le 6 janvier 1944, *Pasicrisie* 1944, I. p. 133), en droit français les erreurs grossières sont exclues (Mazeaud, *Leçons de droit civil*, volume II, fascicule I, n° 175) et en droit italien il importe de savoir si une erreur est «essenziale» (article 1428 du Codice civile). Par ailleurs, la connaissance de l'erreur par le cocontractant revêt ici et là également de l'importance. C'est le cas en droit italien où l'erreur doit pouvoir être connue du cocontractant (article 1428 du Codice civile); il semble qu'il en soit de même en droit néerlandais dans lequel il est également important de savoir si le cocontractant devait connaître l'importance déterminante de l'élément qui fait l'objet de l'erreur (de Waal, *loc. cit.*, p. 94).

En ce qui concerne la transposition de ces institutions du droit privé dans le champ d'application du droit public, notre étude de droit comparé aboutit à une autre constatation importante, à savoir que cette transposition n'est en principe exclue dans aucun ordre juridique.

Pour ce qui est du droit allemand, ce point a été évoqué dans l'ordonnance de renvoi elle-même au regard de la jurisprudence applicable notamment dans le domaine du droit social et du droit de la fonction publique. A cet égard, la juridiction de renvoi a cependant également souligné que les exigences du droit public peuvent rendre nécessaires certaines restrictions. C'est ainsi que l'ap-

préciation des intérêts en cause pourrait aboutir à ce que l'intérêt du déclarant à la rectification d'une erreur doive s'effacer devant l'intérêt de la collectivité au maintien d'un acte. Par ailleurs, la doctrine (Krause, *Die Willenserklärung des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts*, *Verwaltungsarchiv* 1970, p. 297) distingue également selon qu'il s'agit d'une erreur fautive ou non fautive. Quant au droit néerlandais, il est intéressant de citer à ce propos un cas tiré du droit de la fonction publique dans lequel il s'agissait de la cessation de relations de service sur la base d'informations inexactes (*Ambtenarengerecht* d'Amsterdam, 26 août 1949, *Administratieve en Recht*, *Beslissingen* 1949, p. 803) — Pour ce qui est du droit belge, on peut citer un arrêt du Conseil d'État rendu dans une affaire dont l'importance au regard d'un acte administratif résidait dans le fait que l'intéressé avait fait l'objet d'une contrainte (Conseil d'État, 27 juin 1952, *Recueil* 1952, p. 630). En ce qui concerne le droit italien, il existe une doctrine clairement consacrée à ce sujet (Alessi, *Principi di diritto amministrativo* 1974, vol. II, p. 551; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo* 1958, volume I, p. 230), et l'on peut notamment renvoyer à un arrêt du Consiglio di Stato rendu dans une affaire — il s'agissait de la démission d'un fonctionnaire — dans laquelle une erreur sur la situation de l'intéressé avait joué un rôle important (Consiglio di Stato, 6 juillet 1956, *Foro Amministrativo* 1957, volume I, p. 42). Enfin on peut, également en droit français, citer à cet égard des cas qui tirent leur importance du fait que des actes administratifs nécessitant une collaboration avaient été établis sous la contrainte, sous l'influence d'une dépression nerveuse, parce que l'intéressé n'était pas en mesure d'apprécier la portée de la décision arrêtée, ou dans lesquels une erreur sur l'objet de l'acte avait pu être constatée (Conseil d'État, 15 janvier 1931, *Recueil Lebon* 1931, p. 49, Conseil d'État, 10 novembre 1971,

Recueil Lebon 1971, p. 667; Conseil d'État, 22 mai 1968, *Recueil Lebon* 1968, p. 991, Conseil d'État, 6 juin 1958, *Recueil Lebon* 1958, p. 323).

Si on étend l'examen également à la question des conséquences juridiques d'une erreur — nullité d'un acte en vertu de la déclaration unilatérale de l'intéressé ou annulation de l'acte administratif en cause sur la base d'un recours formé dans les délais —, il apparaît que ce recours est indispensable en Italie et en France si l'autorité administrative ne prononce pas le retrait de l'acte (Consiglio di Stato, 12 juillet 1958, *Foro Amministrativo*, 1958, I, 2, p. 610; Conseil d'État, 3 novembre 1922, *Recueil Lebon* 1922, p. 790). Ce point ne semble pas encore clarifié en droit allemand; il existe cependant dans la doctrine certains auteurs qui considèrent également que l'annulation juridictionnelle de l'acte litigieux à l'issue d'un recours formé dans les délais est nécessaire (Krause loc. cit.).

Si, eu égard à ce qui précède, on se demande quelle est la conclusion appropriée à la présente espèce (il n'est guère possible de développer ici dans tous les détails une théorie exhaustive du rôle de l'erreur en droit communautaire), on pourra difficilement exclure qu'une erreur puisse être invoquée à l'occasion de la demande d'octroi d'un certificat d'importation; nous devons au contraire admettre cette possibilité en tant qu'elle résulte d'un raisonnement juridique général.

On ne saurait invoquer à son encontre — comme nous l'avons déjà indiqué — le sens et la finalité du régime des certificats et du cautionnement. Sa valeur limitée résulte déjà en réalité des éléments suivants: la prévision de l'évolution du marché doit être continuellement révisée sur la base des importations réellement effectuées pour lesquelles des certificats sans préfixation peuvent être demandés; il était possible d'utiliser des certificats entre 95 et 105 % enfin, des cas de force majeure imposent, eux aussi,

de procéder continuellement à des corrections. Un système comportant de telles insuffisances n'autorise certainement pas à exclure toute correction au moyen de la révocation pour cause d'erreur au motif qu'il existe un intérêt général à ce qu'aucune perturbation ne soit apportée au fonctionnement du système.

D'autre part, on ne doit pas non plus négliger tout à fait ces exigences; en d'autres termes, il convient de veiller à ce que les perturbations du système que les révocations pour cause d'erreur peuvent entraîner soient maintenues dans les limites aussi étroites que possible. D'où, à notre avis, la nécessité d'enfermer le droit de révocation dans des délais stricts. Cette nécessité implique l'obligation du bénéficiaire d'un certificat de contrôler le certificat délivré et de formuler aussitôt après les réclamations, afin que les corrections éventuelles puissent être apportées dans des délais très brefs. Cela correspond au principe posé dans l'arrêt rendu dans l'affaire 3/74 selon lequel il y a lieu de faire valoir les prétentions fondées sur la force majeure de la façon la plus diligente. On ne devrait pas non plus s'écarter de ce principe pour des raisons de sécurité juridique lorsque l'erreur est susceptible d'être connue; en effet, dans de tels cas également, l'administration a nécessairement intérêt à savoir rapidement si des conséquences en sont effectivement tirées. De même, il ne nous semble pas approprié d'établir une distinction selon qu'une nouvelle demande tendant à la préfixation du prélèvement est déposée en même temps que la révocation; d'une part, en effet, il n'existe aucun fondement pour de telles combinaisons dans le droit national et, d'autre part, il importe, d'après le système de l'organisation des marchés, de connaître non seulement le volume des importations prévisibles, mais également les charges qui les grèvent. Or, dès lors qu'on considère cette position de principe comme exacte, d'autres considérations que nous avons également évoquées ci-dessus perdent toute impor-

tance en droit communautaire. A cet égard, nous songeons notamment à la question de savoir si les erreurs excusables sont seules à pouvoir entrer en ligne de compte ou si les erreurs grossières doivent être exclues.

Il reste ensuite à examiner encore un point — qui a été également abordé dans le cadre de l'étude de droit comparé —, à savoir celui du moyen de se prévaloir de l'erreur: soit par simple déclaration faite aux autorités, soit par la voie d'un recours juridictionnel formé contre le certificat délivré. A cet égard, il est apparu qu'un certain nombre d'ordres juridiques prévoient la deuxième solution et cela pourrait nous inciter à partir d'un principe analogue également pour le droit communautaire. En outre, le fait qu'ainsi — en tout cas lorsque l'administration ne reconnaît pas l'existence d'une erreur — la clarification intervient rapidement et pas seulement lors de la perte de la caution qui, le cas échéant, n'est prononcée que plusieurs mois plus tard milite en faveur d'une telle solution. D'autre part, on ne peut guère écarter l'idée que l'on ne saurait placer des espoirs exagérés dans l'exigence précitée, car, même en engageant immédiatement une procédure de révocation, une clarification définitive pourra difficilement intervenir à un moment qui permettra de corriger en temps utile la prévision de l'évolution du marché. A ce propos, il conviendra également d'admettre que la question de savoir comment on peut annuler un acte qui, d'après le droit communautaire, ne saurait exister, peut sans plus être considérée comme relevant des formes et procédures au sens de l'arrêt rendu dans l'affaire 39/70. Partant, nous sommes enclin à penser qu'une réponse à cette question ne relève pas nécessairement du droit communautaire.

Au regard de la jurisprudence que nous avons évoquée et sans porter atteinte d'une manière quelconque au système du droit communautaire, la réponse peut être abandonnée sans crainte au droit national.

3. Enfin, la troisième question qu'il convient d'examiner encore ne nous retiendra pas longtemps non plus. Elle porte sur les conséquences juridiques d'une révocation pour cause d'erreur en ce qui concerne la perte de la caution que le demandeur doit constituer conformément au droit communautaire.

A cet égard, il suffit de constater que, dans le cas d'une révocation régulière fondée sur une erreur importante dont l'intéressé s'est prévalu en temps utile (soit, selon les différents droits nationaux, par une déclaration unilatérale,

soit par un recours juridictionnel), la demande ainsi attaquée est annulée. Or, faute d'une demande valide, le certificat délivré sur la base de celle-ci est également nul, ce qui entraîne la nullité de l'obligation d'importer inhérente au certificat. Étant donné, d'autre part, que la condition de la perte de la caution est l'inexécution de l'obligation d'importer, cette perte ne peut pas se produire et la caution constituée doit être libérée lorsque la demande d'octroi d'un certificat est régulièrement révoquée.

4. En conséquence, nous pouvons dans l'ensemble répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle du Bundesverwaltungsgericht:

- a) En principe, il y a lieu de répondre conformément au droit communautaire à la question de savoir si une demande d'octroi d'un certificat d'importation au titre de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 19/62/CEE peut faire l'objet d'une révocation et quels sont les effets d'une telle révocation.
- b) La révocation d'une telle demande pour cause d'erreur dans la déclaration du demandeur n'est pas exclue en droit communautaire. Mais compte tenu du système instauré par le régime des certificats et du cautionnement dont le fonctionnement doit être aussi peu perturbé que possible, il est nécessaire que le demandeur vérifie, immédiatement après la réception du certificat, le contenu de celui-ci et révoque aussitôt après sa demande. Dans le cadre de cette restriction exigée par l'économie du régime, il importe peu de savoir si l'erreur émane ou non de celui qui souhaite révoquer sa déclaration.
- c) Il y a lieu de répondre, conformément au droit national, à la question de savoir si, en présence d'une déclaration erronée, la simple déclaration de la révocation auprès des autorités compétentes suffit ou bien s'il est nécessaire de former un recours juridictionnel contre le certificat délivré.
- d) La révocation valide de la demande d'octroi d'un certificat — le cas échéant par voie de recours — entraîne l'annulation du certificat d'importation et, partant, de l'obligation d'importer dont l'exécution a été garantie par la constitution d'une caution. La perte de la caution ne saurait en conséquence intervenir.