Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 décembre 2012 *

«Agriculture — Règlement (CEE) nº 3665/87 — Article 11 — Restitutions à l'exportation — Demande de restitution pour une exportation qui n'ouvre pas droit à restitution — Sanction administrative»

Dans l'affaire C-562/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesfinanzhof (Allemagne), par décision du 7 septembre 2011, parvenue à la Cour le 9 novembre 2011, dans la procédure

Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

contre

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Ilešič (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. E. Levits et M. Safjan, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 2 octobre 2012,

considérant les observations présentées:

— pour Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA), par M^e D. Ehle, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par MM. G. von Rintelen et B. Burggraaf, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994 (JO L 310, p. 57), et par le règlement (CE) nº 495/97 de la Commission, du 18 mars 1997 (JO L 77, p. 12).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (ci-après «SEPA») au Hauptzollamt Hamburg-Jonas, au sujet de l'application à SEPA d'une sanction administrative pour avoir sollicité à tort une restitution à l'exportation.

Le cadre juridique

3 Le règlement nº 3665/87 a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) nº 800/1999 de la Commission, du 15 avril 1999, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 102, p. 11, et rectificatif JO 1999, L 180, p. 53), lequel a, par la suite, été abrogé et remplacé par le règlement (CE) nº 612/2009 de la Commission, du 7 juillet 2009, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 186, p. 1). Le litige au principal demeure cependant régi par le règlement nº 3665/87, tel que modifié.

4 L'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3665/87, tel que modifié par le règlement nº 2945/94, disposait:

«Lorsqu'il est constaté que, en vue de l'octroi d'une restitution à l'exportation, un exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable, la restitution due pour l'exportation en question est la restitution applicable au produit effectivement exporté, diminuée d'un montant correspondant:

a) à la moitié de la différence entre la restitution demandée et la restitution applicable à l'exportation effectivement réalisée;

b) au double de la différence entre la restitution demandée et la restitution applicable, si l'exportateur a fourni intentionnellement des données fausses.»

5 Le deuxième alinéa de cet article 11, paragraphe 1, précisait qu'«[e]st considéré comme restitution demandée le montant calculé à partir des informations fournies [par le demandeur] […]».

6 Le troisième alinéa dudit article 11, paragraphe 1, prévoyait:

«La sanction en question au point a) n'est pas applicable:

[a)] en cas de force majeure;

[b)] dans certains cas exceptionnels, caractérisés par des circonstances qui échappent au contrôle de l'exportateur, et qui apparaissent après l'acceptation, par les autorités compétentes, de la déclaration d'exportation ou de la déclaration de paiement, et à la condition que, dès qu'il constate ces circonstances […], l'exportateur en informe les autorités compétentes, à moins que celles-ci n'aient déjà constaté l'irrégularité de la restitution demandée;

[c)] en cas d'erreur manifeste sur la restitution demandée, reconnue par l'autorité compétente;

[…].»

7 Le quatrième alinéa du même article 11, paragraphe 1, énonçait:

«Lorsque la réduction visée aux points a) ou b) aboutit à un montant négatif, ce montant négatif est payé par l'exportateur.»

8 Le règlement nº 495/97, qui est entré en vigueur le 26 mars 1997, a modifié l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, sous b), du règlement nº 3665/87 comme suit:

«[…]

b) dans les cas exceptionnels où l'exportateur constate que le montant de la restitution demandée est trop élevé et qu'il en informe de sa propre initiative, immédiatement et par écrit, les autorités compétentes à moins que celles-ci aient notifié à l'exportateur leur intention d'examiner sa demande ou que l'exportateur ait eu connaissance de cette intention par un autre biais ou que les autorités compétentes aient déjà constaté l'irrégularité de la restitution demandée».

9 L'article 13 du règlement nº 3665/87 disposait:

«Aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande et, si ces produits sont destinés à l'alimentation humaine, lorsque leur utilisation à cette fin est exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Du mois de février 1997 au mois de janvier 1998, SEPA a introduit, auprès du Zollamt Hallbergmoos (bureau des douanes de Hallbergmoos), des déclarations d'exportation portant sur des lots de viande bovine. SEPA avait joint à ces déclarations d'exportation des certificats de salubrité établis par les services vétérinaires, comportant l'information selon laquelle cette viande provenait d'abattoirs allemands «isolés», c'est-à-dire d'abattoirs dans lesquels sont abattus les animaux malades et ceux qui doivent l'être de manière urgente pour des raisons particulières.

11 Le bureau principal des douanes compétent pour le dédouanement desdites marchandises, à savoir le Hauptzollamt Landshut, a transmis lesdites déclarations d'exportation au Hauptzollamt Hamburg-Jonas, qui était l'organisme compétent pour octroyer et verser, conformément à la politique agricole commune de l'Union européenne, des restitutions à l'exportation. Cependant, le Hauptzollamt Landshut n'a pas, dans tous les cas, transmis au Hauptzollamt Hamburg-Jonas les certificats de salubrité que SEPA avait joints à ses déclarations d'exportation.

12 Après avoir initialement octroyé et versé à SEPA des restitutions d'un montant total de 1 633 436 DEM, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a, par des décisions des 15 et 22 novembre 1999, exigé le recouvrement de ces restitutions au motif que la condition relative à la qualité saine, loyale et marchande, visée à l'article 13 du règlement nº 3665/87, n'était pas remplie.

13 En effet, à la suite d'une instruction du 16 septembre 1997 émanant des autorités publiques, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas avait considéré que la viande provenant d'abattoirs isolés n'était pas de qualité saine, loyale et marchande.

14 La mise en recouvrement de ces restitutions a été contestée en justice par SEPA. Les abattoirs isolés disposant d'attestations vétérinaires suivant lesquelles la viande concernée était propre à la consommation humaine, et des certificats de salubrité ayant, en outre, été établis aux fins des formalités douanières, SEPA a fait valoir que la qualité saine, loyale et marchande des lots de viande exportés ne pouvait être mise en cause.

15 Sur renvoi préjudiciel du Bundesfinanzhof, la Cour a constaté que le caractère commercialisable du produit «dans des conditions normales» est un élément inhérent de la notion de «qualité saine, loyale et marchande» et qu'une viande telle que celle en cause au principal, dont la production, le traitement et la distribution sont considérablement restreints, même si elle satisfait aux critères de salubrité et fait l'objet d'une transaction commerciale, ne peut être considérée comme ayant un caractère commercialisable «dans des conditions normales» (arrêt du 26 mai 2005, SEPA, C-409/03, Rec. p. I-4321, points 26 et 30). À la suite notamment de cet arrêt, le recours de SEPA a été rejeté et le recouvrement desdites restitutions est devenu définitif.

16 À la suite de ses décisions de mise en recouvrement des 15 et 22 novembre 1999, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas avait également, par une décision du 23 novembre 1999, infligé à SEPA la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87, tel que modifié. Cette sanction s'élevait à 816 718 DEM.

17 SEPA a formé une réclamation contre cette décision de sanction et le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a accueilli celle-ci pour autant que ladite décision portait sur des lots de viande pour lesquels le Hauptzollamt Landshut avait joint le certificat de salubrité à la déclaration d'exportation telle que transmise. À cet égard, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a considéré que, dans les cas où il avait pu déduire des documents qui lui avaient été transmis que la viande provenait d'abattoirs isolés, les conditions requises pour l'application dudit article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), n'étaient pas remplies.

18 Après avoir, en conséquence, réduit de 62 723 euros le montant de la sanction initialement infligée par des décisions modificatives des 3 mai 2002 et 8 avril 2004, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a, par une décision du 31 janvier 2006, rejeté la réclamation de SEPA pour le surplus.

19 SEPA a introduit un recours contre cette décision devant le Finanzgericht Hamburg, qui a rejeté celui-ci par un arrêt du 8 septembre 2008. Un recours en «Revision» dirigé contre cet arrêt est actuellement pendant devant le Bundesfinanzhof.

20 Considérant que la solution du litige nécessite une interprétation de l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, tel que modifié, le Bundesfinanzhof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Faut-il infliger une sanction à un exportateur qui, nonobstant le fait qu'une exportation n'ouvre pas droit à restitution, introduit pour cette exportation une demande de restitution dans laquelle il donne une description fidèle des faits pertinents pour l'octroi de cette restitution?»

Sur la question préjudicielle

21 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, tel que modifié, doit être interprété en ce sens qu'il y a lieu d'appliquer la réduction visée au premier alinéa, sous a), de ce paragraphe 1 lorsqu'un exportateur a, de bonne foi et moyennant une description exacte de la nature et de la provenance de la marchandise en cause, introduit une demande de restitution pour une exportation qui n'ouvre pas droit à restitution.

22 Selon SEPA, il y a lieu de répondre par la négative à cette question. Elle souligne que ses déclarations d'exportation identifiaient les lots de viande bovine en cause comme provenant d'abattoirs isolés et avaient été accompagnées de certificats de salubrité. Ce ne serait qu'ultérieurement, lorsqu'elle a pris connaissance de l'instruction émanant des autorités allemandes compétentes, selon laquelle la viande provenant d'abattoirs isolés ne remplissait pas la condition relative à la qualité saine, loyale et marchande visée à l'article 13 du règlement nº 3665/87, ainsi que lorsque cette appréciation a été confirmée dans l'arrêt SEPA, précité, que SEPA aurait pu savoir que les exportations concernées n'ouvraient pas droit à restitution. Dans de telles circonstances, il serait injustifié de lui infliger la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), dudit règlement.

23 Le gouvernement autrichien partage cette prise de position. À l'inverse, la Commission européenne estime qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question posée.

24 À cet égard, il convient de rappeler, tout d'abord, que la réduction visée à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3665/87, tel que modifié, doit être appliquée non seulement lorsqu'une restitution est due tout en étant inférieure à celle demandée par l'exportateur, mais, aussi, dans les cas où il s'avère qu'aucune restitution n'est due, c'est-à-dire que le montant de la restitution est égal à zéro (voir, s'agissant de l'article 51, paragraphe 1, du règlement nº 800/1999, dont le libellé correspondait à celui de l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, arrêts du 27 avril 2006, Elfering Export, C-27/05, Rec. p. I-3681, point 27, et du 24 avril 2008, AOB Reuter, C-143/07, Rec. p. I-3171, point 22). Ladite réduction aboutit, dans ces cas, à un montant négatif, qui doit, aux termes de l'article 11, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement nº 3665/87, être payé par l'exportateur.

25 Il y a lieu de rappeler, ensuite, que ce mécanisme de réduction consiste à infliger le paiement d'une pénalité dont le montant est déterminé en proportion du montant qui aurait été indûment perçu par l'exportateur si la restitution demandée avait été octroyée. Il s'agit d'une sanction qui fait partie intégrante du régime des restitutions à l'exportation et qui n'a pas de caractère pénal (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, point 43; AOB Reuter, précité, point 18, et du 5 juin 2012, Bonda, C-489/10, point 30).

26 La responsabilité sur laquelle est fondée cette sanction a un caractère essentiellement objectif. Il s'ensuit que la réduction visée à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87 doit être appliquée même lorsque l'exportateur n'a pas commis de faute (arrêts AOB Reuter, précité, points 17 et 19, ainsi que du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, Rec. p. I-10761, point 58).

27 Il convient de rappeler enfin que, dans l'hypothèse où les déclarations d'exportation ont initialement été acceptées par les autorités compétentes et où il apparaît sur le fondement de constatations postérieures à cette acceptation que l'exportation en cause n'ouvrait pas droit à restitution, la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87 doit en principe être infligée (arrêt AOB Reuter, précité, points 27 et 30).

28 Il ressort de cette jurisprudence constante de la Cour que ne saurait être accueillie l'argumentation de SEPA, partagée par le gouvernement autrichien, selon laquelle la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87 devient inapplicable en raison du seul fait que l'exportateur a été de bonne foi et a donné une description exacte de la nature et de la provenance des marchandises concernées dans ses déclarations d'exportation. En effet, à la différence de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), du règlement nº 3665/87, le premier alinéa, sous a), de ce paragraphe 1 s'applique, entre autres, dans les cas où l'exportateur a, sur le fondement de la nature et de la provenance des marchandises, estimé et assuré que ces dernières étaient de qualité saine, loyale et marchande, et où il apparaît ultérieurement que cette information était erronée (voir, par analogie, arrêt SGS Belgium e.a., précité, points 57 à 59).

29 À ce sujet, la Cour a déjà précisé que, même si l'exportateur ne procède pas à une déclaration explicite sur l'existence d'une qualité saine, loyale et marchande de la marchandise concernée, sa demande de restitution signifie toujours qu'il assure d'une façon implicite que cette condition est remplie (arrêt du 1er décembre 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Rec. p. I-10349, point 32). Lorsqu'il s'avère, par la suite, que cette déclaration implicite contenue dans la demande de restitution était erronée, l'exportateur se voit infliger la sanction visée à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87, à moins que l'un des cas d'exonération définis au troisième alinéa de ce paragraphe 1 ne s'applique (arrêt Elfering Export, précité, point 30).

30 Il résulte de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus que, dans des circonstances telles que celles en cause dans l'affaire au principal, où, malgré la bonne foi de l'exportateur et la description exacte de la nature et de la provenance de la marchandise, l'affirmation inhérente à la demande de restitution, selon laquelle cette marchandise est de qualité saine, loyale et marchande, s'avère erronée, la réduction visée audit article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), doit être appliquée, à moins que l'une des exonérations énumérées au troisième alinéa de ce paragraphe 1 ne s'applique.

31 S'agissant desdites exonérations, SEPA a invoqué l'existence d'un cas de force majeure au sens de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87, et d'un cas exceptionnel au sens du paragraphe 1, troisième alinéa, sous b), de cet article 11.

32 La notion de «force majeure» dans le domaine des règlements agricoles doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées (arrêt Käserei Champignon Hofmeister, précité, point 79 et jurisprudence citée).

33 Or, contrairement à ce que soutient SEPA, ni l'instruction émanant des autorités allemandes compétentes, selon laquelle la viande provenant d'abattoirs isolés ne remplissait pas la condition relative à la qualité saine, loyale et marchande, ni le contenu, allant dans le même sens, de l'arrêt SEPA, précité, ne sauraient être qualifiés d'anormaux et d'imprévisibles. Ainsi que la Cour l'a constaté aux points 29 et 30 dudit arrêt, il résultait déjà d'une législation communautaire entrée en vigueur antérieurement aux exportations effectuées par SEPA que la viande provenant d'abattoirs isolés, même si elle satisfaisait aux critères de salubrité, ne pouvait être admise à la consommation humaine que sur le marché local et seulement si diverses conditions additionnelles avaient été respectées.

34 En ce qui concerne l'exonération prévue pour des «cas exceptionnels», il résulte tant du libellé de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, sous b), du règlement nº 3665/87, dans sa rédaction issue du règlement nº 2945/94, que du libellé de cette disposition résultant du règlement nº 495/97 que le législateur de l'Union a voulu permettre aux exportateurs qui ont à tort introduit une demande de restitution d'échapper à la sanction visée au premier alinéa, sous a), de ce paragraphe 1 lorsqu'ils découvrent, après l'introduction de leur demande, voire après l'acceptation de celle-ci, qu'elle est non fondée et qu'ils en informent immédiatement les autorités compétentes.

35 En l'occurrence, SEPA a soutenu devant la Cour que, avant l'adoption par les autorités allemandes compétentes de l'instruction selon laquelle la viande provenant d'abattoirs isolés ne remplissait pas la condition relative à la qualité saine, loyale et marchande, ces autorités s'étaient fondées sur la prémisse inverse, selon laquelle la viande provenant d'abattoirs isolés remplissait toutes les conditions pour être exportée avec le bénéfice de restitutions à l'exportation. Elle a également fait valoir que ladite instruction n'avait pas été publiée et que, dès qu'elle avait pris connaissance de celle-ci, elle avait cessé d'introduire des demandes de restitutions à l'exportation pour ces produits.

36 Il appartient à la juridiction nationale de vérifier si ces assertions sont exactes et si leur pertinence n'est pas contredite par d'autres éléments. Sous réserve de cette vérification, il est loisible d'assimiler un ensemble de circonstances particulières telles que celles mentionnées au point précédent du présent arrêt à l'existence d'un cas exceptionnel, au sens de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, sous b), du règlement nº 3665/87.

37 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, tel que modifié, doit être interprété en ce sens que, sous réserve des exonérations prévues au troisième alinéa de ce paragraphe 1, il y a lieu d'appliquer la réduction visée au premier alinéa, sous a), dudit paragraphe 1, notamment, lorsqu'il s'avère que la marchandise pour l'exportation de laquelle une restitution a été demandée n'était pas de qualité saine, loyale et marchande, et ce nonobstant le fait que l'exportateur a été de bonne foi et a correctement décrit la nature et la provenance de ladite marchandise.

Sur les dépens

38 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

L'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 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, tel que modifié par le règlement (CE) nº 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994, et par le règlement (CE) nº 495/97 de la Commission, du 18 mars 1997, doit être interprété en ce sens que, sous réserve des exonérations prévues au troisième alinéa de ce paragraphe 1, il y a lieu d'appliquer la réduction visée au premier alinéa, sous a), dudit paragraphe 1, notamment, lorsqu'il s'avère que la marchandise pour l'exportation de laquelle une restitution a été demandée n'était pas de qualité saine, loyale et marchande, et ce nonobstant le fait que l'exportateur a été de bonne foi et a correctement décrit la nature et la provenance de ladite marchandise.

Signatures