ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
14 septembre 1995 *

Dans l'affaire C-49/94,

Irlande, représentée par M. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Xavier Lewis, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. John Handoll, Solicitor, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 93/659/CE de la Commission, du 25 novembre 1993, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1990 (JO L 301, p. 13),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward et L. Sevón (juge rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 1er juin 1995, au cours de laquelle l'Irlande a été représentée par M. Richard Law Nesbitt, Senior Counsel, et la Commission par MM. James Macdonald Flett et Klaus-Dieter Borchardt, membres du service juridique, en qualité d'agents, assistés de M. John Handoll, Solicitor,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 juin 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 février 1994, l'Irlande a demandé, conformément à l'article 173 du traité CE, l'annulation partielle de la décision 93/659/CE de la Commission, du 25 novembre 1993, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1990 (JO L 301, p. 13), en ce qu'elle exclut 6 343 429 IRL du financement communautaire.

2 La justification de l'exclusion de ce montant se trouve dans les rapports de synthèse relatifs aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », au titre de l'exercice 1989 (document VI/303/91 de la Commission, du 27 juillet 1992) et au titre de l'exercice 1990 (document VI/119/93 de la Commission, du 1er octobre 1993). La Commission y fait état de contrôles qui ont révélé que, en ce qui concerne certaines viandes bovines qui avaient été stockées avant l'exportation et pour lesquelles des restitutions à l'exportation avaient été demandées et versées à l'avance, la durée maximale de stockage autorisée par la réglementation communautaire avait été dépassée. Les documents exigés par les autorités irlandaises ne leur permettaient pas de contrôler le respect, par l'exportateur, des conditions de préfinancement; notamment, aucune déclaration d'exportation en bonne et due forme n'avait été déposée dans les délais, conformément à l'article 30 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 (JO L 351, p. 1). Le formulaire utilisé aurait dû être le document administratif unique (DAU) dont il est question dans le règlement (CEE) n° 1900/85 du Conseil, du 8 juillet 1985, relatif à la mise en place de formulaires communautaires de déclaration d'exportation et d'importation (JO L 179, p. 4). Enfin, les contrôles physiques étaient insuffisants.

3 Dans le cadre du présent litige, la Commission reproche à l'Irlande de ne pas avoir respecté la réglementation communautaire en matière de restitutions à l'exportation de viandes bovines et, plus particulièrement, les dispositions relatives aux documents exigés des exportateurs pour qu'ils bénéficient du paiement à l'avance des restitutions à l'exportation.

4 Il résulte de l'article 5 du règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5), qu'une restitution peut être payée à l'avance pour les produits ou marchandises mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé.

5 Le chapitre 3 du titre 2 du règlement n° 3665/87 décrit les modalités d'application du règlement n° 565/80 et notamment les formalités nécessaires lorsqu'un exportateur souhaite obtenir un paiement à l'avance de restitutions à l'exportation.

6 L'article 25 de ce règlement prévoit en effet que, par une déclaration de paiement, l'exportateur doit manifester sa volonté d'exporter les produits après stockage et de bénéficier d'une restitution. Lors de l'acceptation de la déclaration de paiement, les produits sont placés sous contrôle douanier jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire douanier de la Communauté (article 26). Le délai pendant lequel les produits peuvent rester sous régime douanier d'entrepôt est de six mois à compter du jour de l'acceptation de la déclaration de paiement (article 28, paragraphe 5). Ce délai a toutefois été porté à neuf mois pour la campagne 1989, par le règlement (CEE) n° 2675/88 de la Commission, du 29 août 1988 (JO L 239, p. 20), et à sept mois pour la campagne 1990, par le règlement (CEE) n° 2965/89 de la Commission, du 29 septembre 1989 (JO L 281, p. 103). Le dernier jour de ce délai, au plus tard, l'exportateur doit déposer une déclaration d'exportation (article 30). Dans les soixante jours à compter du jour où les produits ont cessé d'être soumis au régime d'entrepôt, ils doivent quitter le territoire douanier de la Communauté (article 32).

7 Le règlement n° 3665/87 ne décrit pas ce que doit être la « déclaration d'exportation » visée à son article 30. Il convient cependant de tenir compte du texte de l'article 3 du même règlement, selon lequel:

« 1. Par jour d'exportation, on entend la date à laquelle le service des douanes accepte la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée.

2. La date d'acceptation de la déclaration d'exportation détermine:

a) le taux de la restitution applicable s'il n'y a pas eu fixation à l'avance de la restitution;

b) les ajustements à opérer, le cas échéant, aux taux de la restitution s'il y a eu fixation à l'avance de la restitution.

3. Est assimilé à l'acceptation de la déclaration d'exportation tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation.

4. Le jour d'exportation est déterminant pour établir la quantité, la nature et les caractéristiques du produit exporté.

5. Le document utilisé lors de l'exportation pour bénéficier d'une restitution doit comporter toutes les données nécessaires pour le calcul du montant de la restitution et notamment:

a) la désignation des produits selon la nomenclature utilisée pour les restitutions;

b) la masse nette de ces produits ou, le cas échéant, la quantité exprimée dans l'unité de mesure à prendre en considération pour le calcul de la restitution;

c) pour autant que cela soit nécessaire pour le calcul de la restitution, la composition des produits concernés ou une référence à cette composition.

Dans le cas où le document visé au présent paragraphe est la déclaration d'exportation, celle-ci doit comporter également ces indications ainsi que la mention 'code restitution'.

6. Au moment de cette acceptation ou de cet acte, les produits sont placés sous contrôle douanier jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire douanier de la Communauté. »

8 En l'espèce, les documents requis par les autorités irlandaises étaient les suivants:

1) lorsque la viande bovine était stockée et que des restitutions à l'exportation étaient demandées, deux formulaires étaient remplis:

— un formulaire « C & E 977 », par lequel la viande était placée sous contrôle douanier d'entrepôt;

— un formulaire « AP », qui constituait une demande de paiement à l'avance des restitutions à l'exportation;

2) lorsque le propriétaire de la viande bovine décidait de l'exporter, il remplissait un formulaire « C & E 978 », en sorte que la viande passait alors du régime douanier d'entrepôt au régime d'exportation;

3) un dernier formulaire « D & C » était rempli au moment de l'exportation physique de la viande.

9 La requérante invoque un premier moyen, selon lequel les exigences visées à l'article 30 du règlement n° 3665/87 ont été respectées. En exigeant, aux fins de la déclaration d'exportation, l'utilisation du document administratif unique (DAU) mentionné dans le règlement n° 1900/85, la Commission tenterait d'imposer une interprétation déraisonnable du règlement n° 3665/87, nullement étayée par ses termes. En effet, l'article 30 de ce règlement ne définit pas la notion de déclaration d'exportation, et son article 3, dans ses paragraphes 3 et 5, laisse entendre qu'une série d'actes peuvent en tenir lieu. Enfin, l'article 6, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1900/85 prévoit que ce règlement ne porte pas préjudice à l'utilisation de formulaires spéciaux pour faciliter la déclaration dans des cas particuliers.

10 Selon l'Irlande, lorsque les autorités douanières recevaient le formulaire C & E 978, elles avaient en leur possession toutes les données nécessaires pour pouvoir contrôler le respect des conditions d'application de la réglementation communautaire dans la mesure où elles pouvaient se référer au document antérieur C & E 977. La combinaison de ces actes constituait donc la déclaration d'exportation.

11 La Commission estime en revanche que les conditions de l'article 30 du règlement n° 3665/87 n'ont pas été respectées, au motif que le document d'exportation standard, ou un document ayant la même fonction et le même effet, aurait dû être utilisé. Le formulaire communautaire standard est le document administratif unique (DAU) prévu par le règlement n° 1900/85, utilisé par la grande majorité des autres États membres.

12 Par ailleurs, dans leur forme ou dans leur effet, les documents constituant, au dire de la requérante, la déclaration d'exportation n'avaient pas cette fonction. Le formulaire C & E 977 était décrit comme un « registre des marchandises PAC placées sous contrôle préalablement à la date d'exportation » et le formulaire C & E 978 comme un « avis de chargement de produits PAC en vue de l'exportation ». Ce dernier formulaire ne prévoyait d'ailleurs pas la mention d'une date d'acceptation. Le « formulaire de déclaration d'exportation et de contrôle pour les marchandises

placées sous contrôle douanier préalablement à l'exportation » (formulaire D & C) aurait pu, quant à lui, valablement servir de déclaration d'exportation, mais il était déposé au moment de la sortie des marchandises du territoire douanier ou peu après, c'est-à-dire bien après l'expiration du délai prévu par le règlement n° 3665/87 pour le dépôt d'une déclaration d'exportation.

13 La Commission relève enfin que la prétendue déclaration d'exportation ne remplissait pas en fait la fonction essentielle d'une déclaration d'exportation, laquelle doit permettre de vérifier le respect des conditions du préfinancement et, plus particulièrement, le fait que l'exportation est intervenue dans le délai de 60 jours prévu à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87. Or, notamment, le formulaire C & E 978 ne contenait aucune indication quant à la destination de la marchandise et il n'était ni daté ni timbré par la douane.

14 Ainsi qu'il résulte de l'article 2 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), seules sont financées par la section « garantie » du FEOGA les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

15 Selon les dispositions du règlement n° 3665/87, un exportateur qui souhaite bénéficier de restitutions à l'exportation doit déposer une déclaration d'exportation et veiller à ce que les produits quittent le territoire douanier dans un certain délai.

16 Par le règlement n° 1900/85, le Conseil a mis en place un formulaire communautaire de déclaration d'exportation valable pour les exportations de marchandises hors du territoire douanier de la Communauté. Dès lors, d'une part, que ce règlement permet, dans certains cas, l'utilisation de formulaires spéciaux et que, d'autre part, le règlement n° 3665/87 ne contient aucune référence à ce règlement antérieur mais uniquement une description des mentions que doit contenir la déclaration d'exportation, il y a lieu d'examiner si les documents exigés par les autorités

irlandaises pouvaient constituer une déclaration d'exportation en bonne et due forme, au sens de l'article 30 du règlement n° 3665/87.

17 Contrairement aux affirmations de la requérante, les documents utilisés pendant la période litigieuse ne pouvaient constituer une telle déclaration d'exportation. Aucun d'entre eux, en effet, ne comporte de date d'acceptation, à savoir la date à laquelle le service des douanes accepte la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée. Si certains formulaires soumis à la Cour mentionnaient effectivement une date de sortie d'entrepôt (« date ex warehouse »), rien n'indique en revanche que cette date ait été apposée ou même visée par les services douaniers lors du dépôt de la déclaration d'exportation. Le premier moyen de l'Irlande doit donc être rejeté.

18 L'Irlande invoque un deuxième moyen selon lequel les griefs de la Commission concernent des formalités administratives accessoires, en sorte qu'elle n'a pas enfreint la réglementation communautaire.

19 Il y a lieu de relever à cet égard que le règlement n° 729/70, précité, impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires non seulement pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA (article 8), mais également pour faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre (article 9).

20 Des documents ne comportant pas de date d'acceptation apposée par l'autorité douanière ne permettent pas de connaître avec une certitude excluant tout risque d'erreur ou de fraude la date à laquelle l'exportateur a déposé une déclaration d'exportation. La date de l'acceptation de la déclaration est par ailleurs indispensable dans la mesure où elle est prise comme référence pour déterminer le taux de la restitution applicable et contrôler si les produits sont exportés dans le délai imposé par le règlement. Il s'agit donc d'une formalité essentielle et non pas accessoire, ainsi que le prétend l'Irlande. Ce moyen doit dès lors être rejeté.

21 Dans son troisième moyen, l'Irlande souligne également que, à supposer même qu'elle ait manqué à son obligation d'accomplir des formalités essentielles en ce qui concerne l'application du règlement n° 3665/87, le refus, par la Commission, de reconnaître les dépenses litigieuses devrait être considéré comme excessif et disproportionné.

22 Il suffit de constater que, compte tenu du caractère essentiel des formalités qui n'étaient pas respectées, de l'impossibilité de contrôler le respect du délai dans lequel les produits devaient être exportés et, dès lors, de la probabilité de pertes ou même de fraudes au détriment du budget communautaire, le montant non reconnu par la Commission, limité à 2 % des dépenses concernées, ne peut être considéré comme excessif et disproportionné. Ce moyen doit donc également être rejeté.

23 Dans son dernier moyen, l'Irlande affirme que l'interprétation du règlement par la Commission constitue une violation des principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

24 Or, il ne ressort ni de la lecture des divers règlements communautaires ni de leur interprétation par la Commission qu'il y aurait eu violation de ces principes. Le dernier moyen doit dès lors être rejeté.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation de l'Irlande aux dépens. Celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) L'Irlande est condamnée aux dépens.

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 septembre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

C. Gulmann