ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

5 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-312/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 23 juillet 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Wilms et A. Weimar, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume des Pays-Bas, représenté par Mmes H. G. Sevenster et J. G. M. van Bakel, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M. K. Schiemann, Mme N. Colneric, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) et E. Levits, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

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

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en ne déployant pas avec diligence, jusqu'au 1er janvier 1992, les activités nécessaires à une constatation rapide des droits sur les ressources propres des Communautés, dans un certain nombre de cas de présomption d'irrégularité concernant des transports effectués sous le couvert d'un carnet TIR,

— en tardant, du 1er janvier 1992 jusqu'à l'année 1994 incluse, à constater les droits sur les ressources propres des Communautés et en mettant donc ceux-ci tardivement à la disposition de la Commission, dans un certain nombre de cas de présomption d'irrégularité concernant des transports effectués sous le couvert d'un carnet TIR,

— en refusant de payer les intérêts de retard correspondants,

le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, paragraphe 1, 6, paragraphe 2, 10, paragraphe 1, et 11 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 155, p. 1).

Le cadre juridique

La convention TIR

2 La convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (ci-après la «convention TIR») a été signée à Genève (Suisse) le 14 novembre 1975. Le Royaume des Pays-Bas est partie à cette convention, ainsi que la Communauté européenne qui l'a approuvée par le règlement (CEE) n° 2112/78 du Conseil, du 25 juillet 1978 (JO L 252, p. 1). Ladite convention est entrée en vigueur pour la Communauté le 20 juin 1983 (JO L 31, p. 13).

3 La convention TIR prévoit, notamment, que les marchandises transportées sous le régime TIR, qu'elle établit, ne sont pas assujetties au paiement ou à la consignation des droits et des taxes à l'importation ou à l'exportation aux bureaux de douane de passage.

4 Pour la mise en œuvre de ces facilités, la convention TIR exige que les marchandises soient accompagnées, tout au long de leur transport, d'un document uniforme, le carnet TIR, qui sert à contrôler la régularité de l'opération. Elle requiert également que les transports aient lieu sous la garantie d'associations agréées par les parties contractantes, conformément aux dispositions de son article 6.

5 L'article 6, paragraphe 1, de la convention TIR prévoit ainsi:

«Sous les conditions et garanties qu'elle déterminera, chaque partie contractante pourra habiliter des associations à délivrer les carnets TIR, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations correspondantes, et à se porter caution.»

6 Le carnet TIR se compose d'une série de feuillets comprenant un volet n° 1 et un volet n° 2, avec les souches correspondantes, sur lesquels figurent toutes les informations nécessaires. Une paire de volets est utilisée pour chaque territoire traversé. Au début de l'opération de transport, la souche n° 1 est déposée auprès du bureau de douane de départ; l'apurement intervient dès le retour de la souche n° 2 en provenance du bureau de douane de sortie situé sur le même territoire douanier. Cette procédure se répète pour chaque territoire traversé, en utilisant les différentes paires de volets se trouvant dans le même carnet.

7 Les carnets TIR sont imprimés et distribués par l'International Road Transport Union (Union internationale des transports routiers,ci-après l'«IRU»), établie à Genève. La délivrance aux utilisateurs est assurée par les associations garantes de chaque État habilitées à cet effet par les administrations des parties contractantes. Le carnet TIR est délivré par l'association garante du pays de départ, la garantie fournie étant couverte par l'IRU et par un pool d'assureurs établi en Suisse.

8 L'article 8 de la convention TIR dispose:

«1. L'association garante s'engagera à acquitter les droits et taxes à l'importation ou à l'exportation exigibles, majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard qui auraient dû être acquittés en vertu des lois et règlements douaniers du pays dans lequel une irrégularité relative à l'opération TIR aura été relevée. Elle sera tenue, conjointement et solidairement avec les personnes redevables des sommes visées ci-dessus, au paiement de ces sommes.

2. Lorsque les lois et règlements d'une partie contractante ne prévoient pas le paiement des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation dans les cas prévus au paragraphe 1 ci-dessus, l'association garante s'engagera à acquitter, dans les mêmes conditions, une somme égale au montant des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard.

3. Chaque partie contractante déterminera le montant maximal, par carnet TIR, des sommes qui peuvent être exigées de l'association garante au titre des dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus.

4. L'association garante deviendra responsable à l'égard des autorités du pays où est situé le bureau de douane de départ à partir du moment où le carnet TIR aura été

pris en charge par le bureau de douane. Dans les pays suivants traversés au cours d'une opération de transport de marchandises sous le régime TIR, cette responsabilité commencera lorsque les marchandises seront importées [...]

5. La responsabilité de l'association garante s'étendra non seulement aux marchandises énumérées sur le carnet TIR, mais aussi aux marchandises qui, tout en n'étant pas énumérées sur ce carnet, se trouveraient dans la partie scellée du véhicule routier ou dans le conteneur scellé; elle ne s'étendra à aucune autre marchandise.

6. Pour déterminer les droits et taxes visés au présent article paragraphes 1 et 2, les indications relatives aux marchandises figurant au carnet TIR vaudront jusqu'à preuve du contraire.

7. Lorsque les sommes visées au présent article paragraphes 1 et 2 deviennent exigibles, les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevable(s) de ces sommes avant d'introduire une réclamation près l'association garante.»

9 En application de l'article 11 de la convention TIR:

«1. En cas de non-décharge d'un carnet TIR, ou lorsque la décharge d'un carnet TIR comporte des réserves, les autorités compétentes n'auront pas le droit d'exiger de l'association garante le paiement des sommes visées à l'article 8 paragraphes 1 et 2 si, dans un délai d'un an à compter de la date de la prise en charge du carnet TIR par ces autorités, elles n'ont pas avisé par écrit l'association de la non-décharge ou de la décharge avec réserves. Cette disposition sera également applicable en cas de décharge obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse, mais alors le délai sera de deux ans.

2. La demande de paiement des sommes visées à l'article 8 paragraphes 1 et 2 sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois à compter de la date à laquelle cette association a été avisée que le carnet n'a pas été déchargé, qu'il a été déchargé avec réserves ou que la décharge a été obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse, et au plus tard deux ans à compter de cette même date. Toutefois, en ce qui concerne les cas qui sont déférés à la justice dans le délai sus-indiqué de deux ans, la demande de paiement sera adressée dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la décision judiciaire est devenue exécutoire.

3. Pour acquitter les sommes exigées, l'association garante disposera d'un délai de trois mois à compter de la date de la demande de paiement qui lui aura été adressée. L'association obtiendra le remboursement des sommes versées si, dans les deux ans suivant la date de la demande de paiement, il a été établi à la satisfaction des autorités douanières qu'aucune irrégularité n'a été commise en ce qui concerne l'opération de transport en cause.»

La réglementation douanière communautaire

10 L'article 10 du règlement (CEE) n° 719/91 du Conseil, du 21 mars 1991, relatif à l'utilisation dans la Communauté des carnets TIR et des carnets ATA en tant que documents de transit (JO L 78, p. 6), applicable du 1er janvier 1992 au 31 décembre 1993, dispose:

«1. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions spécifiques de la convention TIR et de la convention ATA concernant la responsabilité des associations garantes lors de l'utilisation d'un carnet TIR ou d'un carnet ATA.

2. Quand il est constaté qu'au cours ou à l'occasion d'un transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR, ou d'une opération de transit effectuée sous le couvert d'un carnet ATA, une infraction ou une irrégularité a été commise dans un État membre déterminé, le recouvrement des droits et autres impositions éventuellement exigibles est poursuivi par cet État membre conformément aux dispositions communautaires ou nationales, sans préjudice de l'exercice des actions pénales.

3. Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer le territoire sur lequel l'infraction ou l'irrégularité a été commise, celle-ci est réputée avoir été commise dans l'État membre où elle a été constatée à moins que, dans un délai à déterminer, la preuve ne soit apportée, à la satisfaction des autorités compétentes, de la régularité de l'opération ou du lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été effectivement commise.

[...]»

11 Conformément à l'article 2 du règlement (CEE) nº 1593/91 de la Commission, du 12 juin 1991, portant modalités d'application du règlement nº 719/91 (JO L 148, p. 11), applicable également du 1er janvier 1992 au 31 décembre 1993:

«1. S'il est constaté que, au cours ou à l'occasion d'un transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR ou d'une opération de transit effectuée sous le couvert d'un carnet ATA, une infraction ou une irrégularité a été commise, les autorités compétentes en donnent notification au titulaire du carnet TIR ou du carnet ATA et à l'association garante, dans le délai prévu, selon le cas, à l'article 11 paragraphe 1 de la convention TIR ou à l'article 6 paragraphe 4 de la convention ATA.

2. La preuve de la régularité de l'opération effectuée sous couvert d'un carnet TIR ou d'un carnet ATA, au sens de l'article 10 paragraphe 3 premier alinéa du règlement (CEE) n° 719/91, doit être apportée dans le délai prévu, selon le cas, à l'article 11 paragraphe 2 de la convention TIR ou à l'article 7 paragraphes 1 et 2 de la convention ATA.

[...]»

12 Les articles 10, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 719/91 et 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1593/91 ont été remplacés, avec effet au 1er janvier 1994, respectivement, par les articles 454, paragraphes 1 et 2, et 455, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 253, p. 1, ci-après le «règlement d'application»), au contenu quasi identique.

13 Aux termes de l'article 457 du règlement d'application:

«Pour l'application de l'article 8 paragraphe 4 de la convention TIR, lorsqu'un envoi pénètre sur le territoire douanier de la Communauté ou commence dans un bureau de douane de départ situé sur le territoire douanier de la Communauté, l'association garante devient ou est responsable à l'égard des autorités douanières de chacun des États membres dont l'envoi TIR emprunte le territoire jusqu'au point de sortie du territoire douanier de la Communauté ou jusqu'au bureau de douane de destination situé sur ce territoire.»

Le régime des ressources propres des Communautés

14 L'article 2 du règlement nº 1552/89, figurant sous le titre Ier intitulé «Dispositions générales», énonce:

«1. Aux fins de l'application du présent règlement, un droit des Communautés sur les ressources propres visées à l'article 2 paragraphe 1 points a) et b) de la décision 88/376/CEE, Euratom est constaté dès que le montant dû est communiqué par le service compétent de l'État membre au redevable. Cette communication est effectuée dès que le redevable est connu et que le montant du droit peut être calculé par les autorités administratives compétentes, dans le respect de toutes les dispositions communautaires applicables en la matière.

[...]»

15 L'article 3, premier et deuxième alinéas, du règlement nº 1552/89, qui relève du même titre Ier, dispose:

«Les États membres prennent toutes mesures utiles pour que les pièces justificatives se rapportant à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres soient conservées pendant au moins trois années civiles à compter de la fin de l'année à laquelle ces pièces justificatives se réfèrent.

Au cas où la vérification effectuée par l'administration nationale, seule ou en association avec la Commission, des pièces justificatives se rapportant à une

constatation ferait apparaître la nécessité de procéder à une rectification de celle-ci, lesdites pièces justificatives sont conservées au-delà du délai prévu au premier alinéa pour une durée permettant de procéder à la rectification et au contrôle de cette dernière.»

16 L'article 6, paragraphes 1 et 2, sous a) et b), du règlement nº 1552/89, figurant sous le titre II intitulé «Comptabilisation des ressources propres», prévoit:

«1. Une comptabilité des ressources propres est tenue auprès du trésor de chaque État membre ou de l'organisme désigné par chaque État membre et ventilée par nature de ressources.

2. a) Les droits constatés conformément à l'article 2 sont, sous réserve du point b) du présent paragraphe, repris dans la comptabilité [couramment désignée comme la 'comptabilité A'] au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté.

b) Les droits constatés et non repris dans la comptabilité visée au point a) parce qu'ils n'ont pas encore été recouvrés et qu'aucune caution n'a été fournie sont inscrits, dans le délai prévu au point a), dans une comptabilité séparée [couramment désignée comme la 'comptabilité B']. Les États membres peuvent procéder de la même manière lorsque les droits constatés et couverts par des garanties font l'objet de contestations et sont susceptibles de subir des variations à la suite des différends survenus.»

17 L'article 9 du règlement n° 1552/89, figurant sous le titre III intitulé «Mise à disposition des ressources propres», dispose:

«1. Selon les modalités définies à l'article 10, chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès de son Trésor ou de l'organisme qu'il a désigné.

Ce compte est tenu sans frais.

2. Les sommes inscrites sont converties par la Commission et reprises dans sa comptabilité [...]»

18 Selon l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89, relevant du même titre III:

«Après déduction de 10 % au titre des frais de perception en application de l'article 2 paragraphe 3 de la décision 88/376/CEE, Euratom, l'inscription des ressources propres visées à l'article 2 paragraphe 1 points a) et b) de cette décision intervient au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté conformément à l'article 2.

Toutefois, pour les droits repris dans la comptabilité [B] conformément à l'article 6 paragraphe 2 point b), l'inscription doit intervenir au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui du recouvrement des droits.»

19 En vertu de l'article 11 du règlement n° 1552/89, figurant également sous ledit titre III:

«Tout retard dans les inscriptions au compte visé à l'article 9 paragraphe 1 donne lieu au paiement, par l'État membre concerné, d'un intérêt dont le taux est égal au taux d'intérêt appliqué au jour de l'échéance sur le marché monétaire de l'État membre concerné pour les financements à court terme, majoré de deux points. Ce taux est augmenté de 0,25 point par mois de retard. Le taux ainsi augmenté est applicable à toute la période du retard.»

La procédure précontentieuse

20 Selon la Commission, lors d'une visite de contrôle effectuée par ses agents à la direction des douanes de Rotterdam (Pays-Bas) le 2 octobre 1997, il a été relevé un retard dans la constatation des ressources propres provenant de droits de douane. Ces constatations ont porté sur des carnets TIR non apurés, pris en charge au cours des années 1991 à 1993, pour lesquels les avis de paiement auraient été envoyés tardivement par les autorités néerlandaises, dans la mesure où, dans les 15 cas constatés, lesdits avis n'auraient été émis que deux ans et demi en moyenne après la prise en charge de ces carnets, alors que les autorités avaient constaté que le volet n° 2 desdits carnets n'était pas retourné au bureau de douane de départ.

21 Par lettre du 18 décembre 1997, la Commission a informé le Royaume des Pays-Bas de ses conclusions, puis, par lettres du 9 mars 1998 et du 6 janvier 2000, elle a demandé à cet État membre de mettre à sa disposition un montant de 267 682,43 NLG en tant qu'intérêts de retard au titre de l'article 11 du règlement n° 1552/89. La Commission affirme que, pour le calcul de ces intérêts de retard, elle

s'est fondée sur le délai maximal de quinze mois fixé en vue de la communication des droits au redevable à partir de la validation des documents en question, délai qui découle de l'article 455 du règlement d'application et de l'article 11 de la convention TIR.

22 Dans leurs réponses du 15 avril 1998 et du 7 mars 2000, les autorités néerlandaises ont rejeté la demande de paiement d'intérêts de retard, aux motifs que cette demande ne serait pas fondée en droit et que, en vertu de l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 1552/89, ladite demande serait en outre prescrite pour certains des dossiers en cause, dont l'un remonterait à l'année 1986.

23 Quant au prétendu retard relevé par les agents de la Commission, les autorités néerlandaises soutiennent qu'aucune base juridique ne permet de procéder à un recouvrement à l'égard du titulaire d'un document TIR tant que la procédure de recherche n'est pas terminée. Ainsi, la prise en compte des montants dus ne pourrait avoir lieu qu'à l'issue de cette procédure de recherche. De ce fait, le dépassement du délai de trois mois prévu à l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR, dans l'attente des résultats des recherches, ne pouvait, selon ces autorités, être considéré comme une prise en compte tardive entraînant l'exigibilité d'intérêts de retard.

24 En désaccord avec l'argumentation des autorités néerlandaises, la Commission a, le 18 octobre 2002, adressé une lettre de mise en demeure au Royaume des Pays-Bas. Dans cette lettre, elle expose son analyse, fondée sur les dispositions de la législation communautaire applicables de 1991 à 1993, des retards de mise à disposition de ressources propres consécutifs à l'inaction prolongée de l'administration néerlandaise en ce qui concerne les opérations TIR visées par la présente procédure. Compte tenu de la difficulté de déterminer une date concrète pour les intérêts de retard concernant les opérations TIR intervenues avant l'année 1992, la Commission estime que des intérêts de retard ne sont pas dus pour cette période en raison de l'absence de délai impératif pour le recouvrement des droits en question, mais que

les autorités néerlandaises n'ont toutefois pas fait le nécessaire pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. S'agissant des opérations TIR intervenues à compter du 1er janvier 1992, cette institution demande aux autorités néerlandaises de verser sans délai, au titre de l'article 11 du règlement n° 1552/89, un montant d'intérêts de retard de 110 239,17 euros.

25 Dans leur réponse du 19 décembre 2002, les autorités néerlandaises ont maintenu leur point de vue.

26 Le 11 juillet 2003, la Commission a émis un avis motivé, dans lequel elle reprend l'argumentation développée dans sa lettre de mise en demeure. Le Royaume des Pays-Bas a été invité à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci. Le gouvernement de cet État membre a répondu à l'avis motivé par lettre du 10 septembre 2003, dans laquelle il reprend les arguments précédemment exposés.

27 C'est dans ces conditions que la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Sur la recevabilité

Arguments des parties

28 Le gouvernement néerlandais soutient que le recours est irrecevable. L'action serait prescrite en vertu de l'article 3 du règlement n° 1552/89, qui oblige les États

membres à conserver les pièces justificatives se rapportant à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres pendant au moins trois années civiles à compter de la fin de l'année à laquelle lesdites pièces se réfèrent. Il en découlerait que la Commission dispose du même délai pour introduire une action ou un recours contre un État membre, étant donné que, dans le cas contraire, ce dernier n'aurait aucun moyen de se défendre. En l'espèce, dans la mesure où il n'existe pas de fondement légal pour une prolongation de ce délai, laquelle est prévue seulement lorsqu'un contrôle de la Commission effectué dans le même délai déboucherait sur une rectification, les autorités néerlandaises n'étaient tenues de conserver les pièces justificatives se rapportant aux périodes visées par la présente procédure que jusqu'à la fin de l'année 1997 au plus tard. La circonstance que les autorités néerlandaises n'aient pas encore procédé à la destruction des pièces ne changerait rien à l'application d'un délai de prescription.

29 Par ailleurs, la demande de la Commission serait en tout état de cause irrecevable en ce qui concerne la période allant jusqu'au 1er janvier 1992, dans la mesure où la Commission n'aurait aucun intérêt à former un recours concernant cette période. En estimant qu'aucun intérêt de retard ne serait dû pour ladite période, la Commission viserait seulement à ce que la Cour déclare que les autorités néerlandaises ont constaté et versé tardivement les ressources propres dues. Pareille demande devrait être considérée comme irrecevable, puisque la décision à rendre ne serait pas susceptible de modifier la situation juridique du Royaume des Pays-Bas.

30 En réponse au premier moyen d'irrecevabilité, la Commission fait valoir que l'article 3 du règlement n° 1552/89 a pour seul objet la conservation obligatoire des pièces justificatives, laquelle est de trois ans «au moins», et n'institue aucun délai de prescription pour le recouvrement des ressources propres. Même s'il était admis que ledit article 3 devait être interprété comme instituant un délai de prescription, il n'aurait pas été dépassé en l'espèce, puisque les autorités néerlandaises auraient été informées dans ce délai que des retards avaient eu lieu. En effet, cette information aurait été fournie par la Commission aux autorités néerlandaises par lettre du 18 décembre 1997, alors que la demande de paiement des intérêts de retard envoyée

par la Commission aurait concerné des carnets TIR pris en charge en 1993, pour lesquels la constatation et la mise à disposition effective auraient eu lieu pendant les années 1994 et 1995. En vertu de l'article 3 du règlement n° 1552/89, les pièces justificatives relatives aux ressources propres constatées en 1994 et en 1995 auraient donc dû être conservées, respectivement, jusqu'à la fin des années 1997 et 1998. En outre, le délai visé au même article 3 pourrait être prorogé lorsque les constatations concernées doivent être rectifiées. Par conséquent, puisque le résultat du contrôle effectué par la Commission rendait nécessaire de telles rectifications, il ne saurait être question de prescription.

31 S'agissant du second moyen d'irrecevabilité, la Commission est d'avis que la particularité de la procédure d'infraction de l'article 226 CE permet précisément de faire constater qu'un État membre n'a pas respecté ses obligations, sans que, par ailleurs, cela modifie sa situation juridique.

Appréciation de la Cour

32 En ce qui concerne le premier moyen d'irrecevabilité, il y a lieu de relever que, contrairement à la thèse défendue par le gouvernement néerlandais, l'article 3 du règlement n° 1552/89 ne prévoit pas un délai de prescription pour le recouvrement des ressources propres. Cette disposition vise seulement à obliger les États membres à conserver les pièces justificatives se rapportant à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres pendant un délai minimal déterminé, lequel peut être prorogé, le cas échéant, pour une durée permettant de procéder à la rectification et au contrôle de cette dernière lorsqu'un contrôle des autorités nationales, seules ou en association avec la Commission, ferait apparaître la nécessité d'une telle rectification. L'utilisation de la locution «au moins» à propos du délai de conservation de trois années conforte le fait que l'intention du législateur communautaire n'a pas été d'instituer un délai de prescription.

33 Au surplus, il est constant que les autorités néerlandaises n'ont pas procédé à la destruction des pièces afférentes aux opérations visées par la présente procédure, en sorte que le Royaume des Pays-Bas ne saurait alléguer une quelconque violation des droits de la défense.

34 Ce moyen doit dès lors être rejeté.

35 S'agissant du second moyen d'irrecevabilité, tiré du défaut d'intérêt à faire établir un manquement en ce qui concerne la période précédant le 1er janvier 1992 en l'absence de demande de paiement d'intérêts de retard, il suffit de rappeler que le non-respect par un État membre d'une obligation imposée par une règle de droit communautaire est en lui-même constitutif d'un manquement (voir, notamment, arrêt du 12 juin 2003, Commission/Italie, C-363/00, Rec. p. I-5767, point 47).

36 Ce moyen étant également mal fondé, il convient de le rejeter et de dire que le recours est recevable dans son ensemble.

Sur le fond

Arguments des parties

37 La Commission observe que les États membres doivent procéder avec diligence au recouvrement des ressources propres des Communautés, en vue de les mettre rapidement à sa disposition. Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention

TIR, cela signifierait qu'un État membre doit établir dès que possible, à la suite de la prise en charge d'un carnet TIR, si une irrégularité a été commise concernant le transport y afférent. Si tel est le cas, il devrait en informer l'utilisateur et, après l'expiration du délai durant lequel celui-ci peut rapporter la preuve que le transport a été effectué en toute régularité ou que l'irrégularité s'est produite ailleurs, l'État membre devrait procéder au recouvrement des droits en cause.

38 La Commission relève qu'elle distingue, dans le cadre de la présente procédure, entre la période antérieure au 1er janvier 1992 et celle à partir de cette date jusqu'en 1994, étant entendu que, durant toute la durée visée, l'article 11 de la convention TIR était applicable. S'agissant de la période antérieure au 1er janvier 1992, elle n'exigerait pas du gouvernement néerlandais le versement d'intérêts de retard. En effet, selon la Commission, jusqu'à cette dernière date, seul l'article 11 de la convention TIR était applicable et il n'était pas possible d'indiquer une date précise à laquelle les autorités compétentes devaient procéder au recouvrement, dans la mesure où la convention TIR, qui ne concerne pas l'utilisateur du régime mais l'association garante, ne prévoit pas de délai aux fins de la communication de l'irrégularité à l'utilisateur du régime ni de délai pendant lequel ce dernier pouvait rapporter la preuve que l'infraction avait eu lieu ailleurs, voire qu'elle ne s'était pas produite. Toutefois, les autorités néerlandaises n'auraient pas porté l'attention nécessaire à la protection des intérêts financiers de la Communauté. Or, les États membres seraient tenus de déployer avec diligence les activités nécessaires à une constatation rapide des droits sur les ressources propres des Communautés. Lorsque, dans les jours qui suivent la fin prévue de l'opération matérielle de transit, le volet n° 2 du carnet TIR ni aucun autre document ne parviendrait au bureau de prise en charge dudit carnet, les autorités concernées devraient prendre en temps utile les mesures adéquates pour préserver les intérêts financiers de la Communauté. Dans les cas visés par la présente procédure, les avis de paiement auraient été envoyés après une période variant entre deux ans et quatre mois et demi à deux ans et dix mois à compter de la prise en charge du carnet TIR. Un tel délai ne saurait être considéré comme compatible avec la diligence exigée.

39 En revanche, en ce qui concerne la période allant du 1er janvier 1992 jusqu'au 31 décembre 1993, la Commission observe que les articles 10 du règlement

nº 719/91 et 2 du règlement nº 1593/91, lus en combinaison avec l'article 11 de la convention TIR, prévoyaient, des délais spécifiques dans lesquels les États membres devaient prendre les mesures nécessaires à la constatation des infractions. Le point de départ et la portée du «délai à déterminer», pendant lequel la preuve de la régularité de l'opération ou du lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été commise peut être rapportée conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement nº 719/91, pourraient être inférés de l'article 2 du règlement nº 1593/91 en liaison avec l'article 11 de la convention TIR.

40 De l'avis de la Commission, il ressort de ces dispositions que, si le bureau de douane de départ ne reçoit pas dans le délai prescrit (fixé à un mois au maximum dans l'avis motivé) le volet nº 2 du carnet TIR ou tout autre document du bureau de sortie, il doit en informer l'utilisateur du régime et l'association garante dans le délai d'un an à compter de la prise en charge dudit carnet, délai qui est de deux ans en cas de décharge du carnet TIR obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse. L'intéressé aurait trois mois pour apporter la preuve de l'absence d'irrégularité ou du lieu où celle-ci a réellement été commise. En cas d'absence de preuve, l'irrégularité serait réputée avoir été commise dans l'État membre dans lequel se situe le bureau de départ et cet État devrait procéder au recouvrement de la dette douanière.

41 Selon la Commission, la faculté laissée aux États membres de choisir de ne pas procéder au recouvrement à la date la plus rapprochée possible prévue à l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR, mais à une date ultérieure, avant l'expiration du délai maximal de deux ans visé à ladite disposition, ne revêt de l'importance que pour la relation entre les autorités de cet État et le redevable. Dans le cadre du système des ressources propres, la notification au redevable devrait intervenir dès que celui-ci est connu et que le montant de la dette est fixé, moment coïncidant avec celui auquel les autorités concernées peuvent procéder au recouvrement en vertu de la législation communautaire applicable. Le législateur communautaire aurait manifestement voulu créer un système permettant d'apporter la preuve légale de l'irrégularité d'une opération TIR dès la découverte du premier indice de l'existence de celle-ci.

42 La Commission ajoute que, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89, un droit des Communautés sur les ressources propres visées est constaté dès que le montant du droit est communiqué par le service compétent de l'État membre au redevable. Cette communication serait effectuée dès que le redevable est connu et que le montant du droit peut être calculé par les autorités administratives compétentes, dans le respect de toutes les dispositions communautaires applicables en la matière. Dans la mesure où il ressortirait des considérations qui précèdent que les autorités compétentes peuvent procéder au recouvrement au plus tard un an et trois mois après la prise en charge du carnet TIR et que le redevable ainsi que le montant du droit doivent aussi être réputés connus au plus tard à l'expiration de ce délai, la notification visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89 devrait intervenir au plus tard 15 mois après la prise en charge dudit carnet. Dès l'expiration de ce délai, un droit des Communautés sur les ressources propres concernées serait réputé constaté.

43 D'après la Commission, les États membres sont tenus d'inscrire les droits constatés dans la comptabilité générale au crédit du compte de la Commission dès le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui de la constatation visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89, lorsque, comme en l'occurrence, l'État membre en question ne tient pas une comptabilité séparée (comptabilité B) au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous b), du même règlement. L'inscription des ressources propres devrait intervenir au plus tard le même jour ouvrable (article 10 du règlement n° 1552/89), de sorte que, en l'espèce, des intérêts de retard en vertu de l'article 11 du même règlement seraient également dus, les autorités néerlandaises ayant mis tardivement à la disposition de la Commission les ressources propres en question dans la mesure où elles n'ont procédé au recouvrement qu'un an en moyenne après l'expiration du délai maximal de 15 mois.

44 Le gouvernement néerlandais relève que, en ce qui concerne la période antérieure à 1992, seul l'article 11 de la convention TIR était applicable et que cette disposition ne comporte aucun délai pour le recouvrement de la dette douanière par les États membres. La Commission ne préciserait pas ce qu'elle entend par la notion de «diligence» ni ne concrétiserait le manquement allégué et ne le démontrerait pas. De

surcroît, il n'existerait pas de base juridique pour un recouvrement tant que la procédure de recherche permettant de conclure qu'une infraction ou une irrégularité a été commise n'est pas terminée. Dans certains cas, il pourrait valablement s'écouler plus de deux ans entre la prise en charge du carnet TIR et l'envoi de l'avis de paiement.

45 S'agissant de la période allant du 1er janvier 1992 jusqu'au 31 décembre 1993, ledit gouvernement fait valoir que les délais censés s'appliquer selon la Commission — outre qu'ils ne sont pas destinés à régir les relations des autorités douanières avec ladite institution, mais seulement celles avec les justiciables — sont en pratique impossibles à respecter. Comme le prévoit l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89, les autorités des États membres ne seraient pas tenues d'inscrire au compte les montants dus et de procéder au recouvrement des droits en question avant la clôture de la procédure de recherche (c'est-à-dire la procédure de recouvrement a posteriori). Jusqu'à ce moment, l'État membre en cause ne serait pas en mesure de constater l'irrégularité, le lieu où elle a été commise, la naissance de la dette douanière, l'État compétent et le montant des droits. Le simple fait de ne pas avoir reçu le volet nº 2 du carnet TIR pourrait tout au plus amener à conclure à une présomption d'irrégularité, alors que la compétence de recouvrement ne saurait naître que lorsque l'irrégularité et le lieu où elle a été commise sont établis.

46 Par ailleurs, selon les autorités néerlandaises, l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1593/91, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR, indiquerait que le titulaire d'un carnet TIR doit disposer d'au moins trois mois et d'au plus deux ans pour apporter la preuve de la régularité du transport effectué. La Commission convertirait à tort le délai minimal prévu à l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR en un délai maximal. Non seulement le titulaire devrait avoir l'occasion d'apporter la preuve requise, mais l'État membre concerné devrait également disposer du temps nécessaire pour apprécier l'effectivité de la preuve ainsi apportée.

47 Au cas où la thèse défendue par la Commission serait retenue, le gouvernement néerlandais souhaiterait faire valoir les circonstances exceptionnelles qui ont entouré la période en cause, à savoir les difficultés liées à l'application correcte du système TIR.

48 En ce qui concerne l'interprétation des articles 10 et 11 du règlement n° 1552/89, ledit gouvernement allègue que, par définition, l'ensemble des données ne sont pas connues à la fin du délai de trois mois, de sorte qu'il ne saurait exister une obligation de procéder à l'inscription au compte à ce moment. Dès lors, il ne saurait pas non plus y avoir une obligation d'adresser une communication au redevable. Ce gouvernement conclut qu'il n'y a ni inscription tardive de la dette douanière au compte de la Commission ni, par conséquent, retard dans le transfert des ressources propres à la Commission, de sorte qu'il ne saurait être question d'intérêts dus au titre de l'article 11 du même règlement.

Appréciation de la Cour

49 Il convient d'examiner d'abord le grief de la Commission, pour autant qu'il vise la période au cours de laquelle s'appliquaient les dispositions spécifiques des règlements n°s 719/91 et 1593/91 en matière de recouvrement de la dette douanière.

— Sur les carnets TIR pris en charge entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 1993

50 Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 719/91, s'il est constaté que, au cours ou à l'occasion d'un transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR, une infraction ou une irrégularité a été commise dans un État membre déterminé, le recouvrement des droits et des autres impositions éventuellement exigibles est poursuivi par cet État membre conformément aux dispositions communautaires ou nationales, sans préjudice de l'exercice des actions pénales. Dans le cas d'une telle constatation, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1593/91, les autorités douanières en donnent notification au titulaire du carnet TIR et à l'association garante, dans le délai prévu à l'article 11, paragraphe 1, de la convention TIR, à savoir dans un délai d'un an à compter de la date de la prise en charge du carnet TIR par ces autorités en cas de non-décharge, délai qui est de deux ans en cas de décharge obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse.

51 En vertu de l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR, la demande de paiement sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois à compter de la notification de la non-décharge ou de la décharge obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse, et au plus tard deux ans à compter de cette même date, sauf pour les cas qui sont déférés à la justice dans le délai susmentionné de deux ans, auquel cas la demande de paiement sera adressée dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la décision judiciaire est devenue exécutoire.

52 Il ressort de la lecture combinée des dispositions qui précèdent que la demande de paiement de la dette douanière doit, en cas de non-décharge, intervenir, en principe, au plus tard trois ans après la date de la prise en charge du carnet TIR, délai qui est de quatre ans en cas de décharge obtenue frauduleusement.

53 L'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR précise que les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, requérir le paiement de la personne directement redevable de ladite dette avant d'introduire une réclamation auprès de l'association garante. Il ressort par ailleurs des articles 10, paragraphe 3, du règlement nº 719/91 et 2, paragraphe 2, du règlement nº 1593/91, en ce qu'ils ne distinguent pas entre le titulaire du carnet TIR et l'association garante s'agissant de la faculté de rapporter la preuve de la régularité de l'opération effectuée sous le couvert d'un carnet TIR, que les délais susmentionnés de trois et de quatre ans s'appliquent tant à l'égard du titulaire qu'à l'égard de l'association garante (voir, en ce sens, à propos des articles 454 et 455 du règlement d'application, notamment, arrêt du 23 mars 2000, Met-Trans et Sagpol, C-310/98 et C-406/98, Rec. p. I-1797, point 49).

54 Il importe toutefois de préciser que, l'objectif de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1593/91 étant d'assurer une application uniforme et diligente des dispositions en matière de recouvrement de la dette douanière dans l'intérêt d'une mise à disposition rapide et efficace des ressources propres des Communautés (voir par analogie, notamment, arrêt du 14 avril 2005, Commission/Pays-Bas, C-460/01, Rec. p. I-2613, points 60, 63, 69 et 70), la communication de l'infraction ou de l'irrégularité doit, en tout état de cause, intervenir le plus rapidement possible, à savoir dès que les autorités douanières ont pris connaissance de ladite infraction ou irrégularité, donc, le cas échéant, bien avant l'expiration des délais maximaux respectivement d'un an et, en cas de fraude, de deux ans visés à l'article 11, paragraphe 1, de la convention TIR.

55 Pour les mêmes motifs, la demande de paiement au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR doit être envoyée dès que les autorités douanières sont en mesure d'y procéder, donc, le cas échéant, avant l'expiration du délai de deux ans à compter de la communication de l'infraction ou de l'irrégularité aux intéressés.

56 En l'occurrence, il est constant que les demandes de paiement litigieuses ont été envoyées moins de trois ans après la date de la prise en charge des carnets TIR, donc, avant l'expiration du délai maximal de trois ans à compter de ladite prise en charge. Pour le surplus, la Commission ne démontre pas, en ce qui concerne les opérations relevant des carnets TIR pris en charge en 1992 et en 1993 et visés par la présente procédure, que la demande de paiement ne soit pas intervenue le plus rapidement possible, à savoir dès que les autorités douanières ont été en mesure d'y procéder.

57 Dans la mesure où la Commission ne vise pas à faire constater un manquement aux dispositions des règlements n°s 719/91 et 1593/91, mais une violation des articles 2, 6, 9, 10 et 11 du règlement n° 1552/89, il convient encore de vérifier si, en agissant de la sorte, le Royaume des Pays-Bas a méconnu lesdites dispositions.

58 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89, un droit des Communautés sur les ressources propres est constaté «dès que» le montant dû est communiqué par les autorités compétentes au redevable, communication qui doit être effectuée dès que le redevable est connu et que le montant du droit peut être calculé par les autorités administratives compétentes, dans le respect des dispositions communautaires applicables en la matière (voir, notamment, arrêt Commission/Pays-Bas, précité, point 85), à savoir, en l'occurrence, le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après le «code des douanes»), les règlements n°s 719/91 et 1593/91, ainsi que la convention TIR. Doit ainsi être considérée comme une communication au sens de l'article 2 du règlement n° 1552/89 la demande de paiement en application de l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR.

59 Ainsi que la Cour l'a relevé au point 59 de l'arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Danemark (C-392/02, Rec. p. I-9811), il ressort des articles 217, 218 et 221 du code des douanes que les conditions susmentionnées sont remplies lorsque les autorités douanières disposent des éléments nécessaires et, partant, sont en mesure de calculer le montant des droits qui résulte d'une dette douanière et de déterminer le débiteur (voir, en ce sens, arrêts du 14 avril 2005, Commission/Pays-

Bas, précité, point 71, et Commission/Allemagne, C-104/02, Rec. p. I-2689, point 80). Les États membres ne peuvent pas se dispenser de constater les créances, même s'ils les contestent, sous peine d'admettre que l'équilibre financier des Communautés soit bouleversé par le comportement d'un État membre (arrêt Commission/Danemark, précité, point 60).

60 L'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89 énonce que les États membres doivent tenir une comptabilité des ressources propres auprès du Trésor public ou de l'organisme désigné par eux. En application du paragraphe 2, sous a) et b), du même article, les États membres sont obligés de reprendre les droits «constatés conformément à l'article 2» du même règlement, au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté, soit dans la comptabilité A, soit, lorsque certaines conditions sont remplies, dans la comptabilité B.

61 Par conséquent, les États membres sont tenus de constater un droit des Communautés sur les ressources propres dès que leurs autorités douanières sont en mesure de calculer le montant des droits qui résulte d'une dette douanière et de déterminer le redevable (arrêt Commission/Danemark, précité, point 61), et, partant, de reprendre lesdits droits dans la comptabilité conformément à l'article 6 du règlement nº 1552/89.

62 En l'espèce, il n'est pas reproché aux autorités néerlandaises de ne pas avoir comptabilisé la dette douanière immédiatement après la constatation de celle-ci, mais d'avoir constaté et communiqué tardivement les droits en question, grief qui, au regard des considérations qui précèdent, doit être rejeté. Dans ces conditions, la Commission ne démontre pas que la comptabilisation soit intervenue tardivement.

63 Aux fins de la mise à disposition des ressources propres, l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89 énonce que chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission, selon les modalités définies à l'article 10 de ce règlement. Conformément au paragraphe 1 de cette dernière disposition, après déduction des frais de perception, l'inscription des ressources propres intervient au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté conformément à l'article 2 dudit règlement, à l'exception des droits repris dans la comptabilité B en application de l'article 6, paragraphe 2, sous b), du même règlement pour lesquels l'inscription doit intervenir au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui du «recouvrement».

64 Il est constant qu'au cours de la période litigieuse les autorités néerlandaises n'ont pas tenu une comptabilité B, alors qu'il n'est pas non plus allégué que lesdites autorités n'aient pas porté au crédit du compte de la Commission les montants litigieux dans le délai prévu à l'article 10 du règlement nº 1552/89 à compter de la comptabilisation des droits.

65 Dans ces conditions, il ne saurait pas non plus être question de versement d'intérêts de retard au titre de l'article 11 du règlement nº 1552/89.

66 Par conséquent, le grief de la Commission, pour autant qu'il concerne les carnets TIR pris en charge au cours des années 1992 et 1993, doit être rejeté.

— Sur les carnets TIR pris en charge en 1991

67 S'agissant des carnets TIR pris en charge en 1991, soit avant le 1er janvier 1992, la Commission fait valoir que seul l'article 11 de la convention TIR était applicable et qu'il n'était pas possible d'indiquer une date précise à laquelle les autorités compétentes devaient procéder au recouvrement. Toutefois, les autorités néerlandaises n'auraient pas porté l'attention nécessaire à la protection des intérêts financiers de la Communauté. Lorsque, dans les jours qui suivent la fin prévue de l'opération matérielle de transit, ni le volet n° 2 du carnet TIR ni aucun autre document ne parvient au bureau de prise en charge dudit carnet, les autorités concernées devraient prendre en temps utile les mesures adéquates pour préserver les intérêts financiers de la Communauté. Or, dans les cas visés, l'avis de paiement aurait été envoyé après une période variant entre deux ans et quatre mois et demi à deux ans et dix mois à compter de la prise en charge du carnet TIR. Un tel délai ne saurait être considéré comme conforme à la diligence exigée.

68 Ainsi qu'il a été relevé au point 54 du présent arrêt, les États membres ont l'obligation d'assurer une mise à disposition rapide et efficace des ressources propres des Communautés. Toutefois, la Commission ne démontre pas que le gouvernement néerlandais n'a pas déployé toutes les diligences nécessaires à une constatation rapide des droits sur les ressources propres dans les cas de présomption d'irrégularité concernant des transports effectués sous le couvert d'un carnet TIR pris en charge avant le 1er janvier 1992 et visés par la présente procédure. En effet, la Commission s'est limitée à affirmer en termes généraux que l'envoi d'une demande de paiement deux ans et demi en moyenne après la prise en charge du carnet TIR est inconciliable avec l'attention qu'il convient d'accorder à la protection des intérêts financiers de la Communauté.

69 Par conséquent, le grief de la Commission, tiré d'une violation des articles 2, 6, 9, 10 et 11 du règlement n° 1552/89, doit, pour autant qu'il concerne les carnets TIR pris

en charge au cours de l'année 1991, être rejeté pour les mêmes motifs que ceux exposés précédemment à propos des carnets TIR pris en charge à partir de l'année 1992, et, partant, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

70 En vertu 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. Le Royaume des Pays-Bas ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé dans ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

Signatures