ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
1er octobre 1998 *

Dans l'affaire C-27/94,

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. J. W. de Zwaan et J. S. van den Oosterkamp, conseillers juridiques adjoints au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. T. van Rijn, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. 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: le néerlandais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, R. Schintgen, G. F. Mancini (rapporteur), P. J. G. Kapteyn et G. Hirsch, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 mai 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 janvier 1994, le royaume des Pays-Bas a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé 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, ci-après la « décision attaquée »), en ce qu'elle exclut du financement communautaire 3 317 344,26 HFL (ci-après le « montant litigieux »).

La réglementation communautaire

2 Il résulte de l'article 2, paragraphe 1, 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), que les restitutions à l'exportation vers les pays tiers sont financées par la section « garantie » du FEOGA, à condition qu'elles soient accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

3 L'article 8, paragraphe 1, du même règlement impose aux États membres de s'assurer de la régularité et de la réalité des opérations financées par le Fonds, de prévenir et de poursuivre les irrégularités. Conformément au paragraphe 2 de la même disposition, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres ne doivent pas être supportées par la Communauté.

4 Aux termes de l'article 3 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),

« 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.

...

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. »

5 Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, sans préjudice des dispositions des articles 5 et 16, le paiement de la restitution est subordonné à la production de la preuve que les produits pour lesquels la déclaration d'exportation a été acceptée ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté en l'état le territoire douanier de la Communauté.

6 L'article 47, paragraphe 1, du même règlement prévoit que la restitution n'est payée que sur demande écrite de l'exportateur par l'État membre dans le territoire duquel la déclaration d'exportation a été acceptée.

7 Aux termes du paragraphe 3, deuxième alinéa, de la même disposition:

« Les pièces justificatives à présenter doivent comprendre:

a) lorsqu'un exemplaire de contrôle a été délivré pour apporter la preuve que les produits ont quitté le territoire douanier de la Communauté:

— le document de transport

et

— un document qui prouve que le produit a été présenté à un bureau de douane d'un pays tiers ou un ou plusieurs des documents visés à l'article 18, paragraphes 1, 2 et 4;

b) en cas d'application des articles 34, 42 ou 38: une confirmation du bureau de douane compétent pour le contrôle de la destination en cause, établissant que les conditions pour l'annotation par ledit bureau de l'exemplaire de contrôle ont été remplies. »

Le litige

8 En 1991, la Commission a effectué des contrôles auprès de l'organisme payeur désigné par le ministre de l'Agriculture, de la Gestion du patrimoine naturel et de la Pêche néerlandais, à savoir le Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

9 Dans son rapport n° VI/002020, du 14 janvier 1992, la Commission a constaté que, en ce qui concerne l'exportation de 18 250 230 kg d'orge vers la Russie (dossier B 867163), la déclaration d'exportation avait été acceptée le 27 novembre 1989 par les autorités douanières néerlandaises à Terneuzen alors que cette marchandise avait quitté le territoire de la Communauté à bord du navire Kapitan Stankov le 25 novembre précédent. Selon la Commission, ce retard avait engendré une incertitude sur les points de savoir si les marchandises avaient été déclarées à l'exportation dans les délais prévus et si les autorités douanières néerlandaises avaient été en mesure de contrôler ces produits.

10 En réponse à une lettre du 14 janvier 1992, par laquelle la Commission demandait des renseignements complémentaires de nature à dissiper cette incertitude, les autorités néerlandaises ont répondu par lettres des 25 juin et 17 juillet 1992 que le bureau de douane de Terneuzen avait été fermé durant le week-end des 25 et 26

novembre 1989, mais que la déclaration avait été remise au service des douanes chargé du dédouanement des marchandises. Selon ces mêmes autorités, le navire Kapitan Stankov était amarré à Terneuzen le 25 novembre 1989 et les agents des douanes avaient prélevé des échantillons qui avaient *ensuite* été examinés par des experts de l'administration; la déclaration avait été traitée le premier jour ouvrable suivant, à savoir le 27 novembre 1989.

11 Estimant que cette réponse n'était étayée par aucun document ou autre preuve, la Commission, lors d'une réunion bilatérale le 3 novembre 1992, a prié les autorités néerlandaises de prouver que la déclaration d'exportation avait effectivement été introduite le 25 novembre 1989 auprès du service des douanes chargé du dédouanement et que les échantillons avaient été prélevés.

12 Par décision 92/2645/CE, du 6 novembre 1992, la Commission a fixé au 15 décembre 1992 la date limite pour la transmission par les États membres des renseignements complémentaires en ce qui concerne l'apurement des comptes de l'exercice financier 1990.

13 En réponse à la demande d'information complémentaire de la Commission, les autorités néerlandaises ont, dans une lettre du 14 décembre 1992, réitéré leurs arguments quant aux mouvements du navire Kapitan Stankov et se sont engagées à envoyer à leur appui l'extrait du registre de la capitainerie des écluses et du port de Terneuzen. Elles se sont en outre prévalues des annotations effectuées à la main par le fonctionnaire des douanes compétentes sur le formulaire du service des douanes concernant le dédouanement de la marchandise en cause.

14 Toutefois, ces documents n'ont été remis à la Commission qu'entre le 19 et le 22 juillet 1993, soit après l'expiration du délai fixé par la Commission dans sa décision du 6 novembre 1992.

15 Dans son rapport de synthèse n° VI/119/93, du 1er octobre 1993, la Commission a constaté que la déclaration d'exportation pour 18 250 230 kg d'orge destinés à la Russie avait été acceptée par les autorités douanières de Terneuzen le 27 novembre 1989, alors que cette marchandise avait déjà quitté le territoire communautaire le 25 novembre 1989. En outre, elle a constaté que la consultation du registre des mouvements des navires de Lloyds avait montré que le navire Kapitan Stankov n'était pas venu à Terneuzen, mais avait directement quitté le territoire de la Communauté à partir de Gand.

16 Sur la base de ce rapport, la Commission a, le 25 novembre 1993, adopté la décision attaquée.

Le recours

17 Le gouvernement néerlandais invoque deux moyens à l'encontre de la décision attaquée.

Sur le premier moyen

18 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que la décision attaquée est contraire aux dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 et des articles 3, 4 et 47 du règlement n° 3665/87.

19 Les autorités nationales auraient rempli les obligations qui leur incombaient en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 en veillant à ce que la restitution soit accordée dans le respect de toutes les conditions établies par la réglementation communautaire et, en particulier, dans le respect des conditions énoncées aux articles 3, 4 et 47 du règlement n° 3665/87.

20 La Commission conteste avoir appliqué l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 en prenant la décision attaquée. Les vraies questions posées par la présente affaire seraient celles de savoir, d'une part, si le navire Kapitan Stankov se trouvait à Terneuzen le 25 novembre 1989, si des contrôles ont été effectués par les autorités néerlandaises et, dans l'affirmative, lesquels et, d'autre part, si des preuves concrètes ont été produites à cet égard par les autorités néerlandaises en temps utile, c'est-à-dire dans le délai fixé par la Commission dans sa décision du 6 novembre 1992 et expirant le 15 décembre 1992.

21 La Commission soutient en outre que, en tout état de cause et à supposer même que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 s'applique, les autorités néerlandaises ont fait preuve de négligence dès lors qu'elles ont tardé 18 mois avant de lui transmettre les documents qu'elle avait réclamés à plusieurs reprises.

22 A cet égard, il y a lieu, en premier lieu, de rappeler que, à la lumière des principes régissant la procédure d'apurement des comptes FEOGA et consacrés par la jurisprudence de la Cour, seules sont financées par le FEOGA les restitutions accordées « selon les règles communautaires » dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, 347/85, Rec. p. 1749, point 11).

23 Or, conformément à l'article 2 de la directive 81/177/CEE du Conseil, du 24 février 1981, relative à l'harmonisation des procédures d'exportation des marchandises communautaires (JO L 83, p. 40), l'exportation hors du territoire douanier de la Communauté des marchandises est subordonnée au dépôt dans un bureau de douane d'une déclaration d'exportation.

24 Par ailleurs, aux termes de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 3665/87, le document utilisé « doit comporter toutes les données nécessaires pour le calcul du montant de la restitution ». Conformément au paragraphe 6 de cet article, au moment de l'acceptation de la déclaration d'exportation, les produits sont placés sous contrôle douanier jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire douanier de la Communauté.

25 Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'une déclaration d'exportation doit être effectuée par écrit, afin notamment de vérifier si les indications données par l'exportateur correspondent aux marchandises présentées en vue d'être exportées, et qu'elle doit être remise avant que les marchandises aient quitté le territoire douanier.

26 En second lieu, il convient de rappeler que, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été engendrées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, il appartient à celui-ci de démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé (voir, notamment, arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 14).

27 Cette règle est également applicable dans un cas comme celui de l'espèce où la Commission, sur la base des contrôles effectués par ses services, estime que l'État membre en cause n'a pas effectué les contrôles nécessaires avant que les marchandises aient quitté le territoire douanier (voir également, en ce sens, arrêt du 6 juin 1996, Italie/Commission, C-198/94, Rec. p. I-2797, point 36).

28 Par ailleurs, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 impose aux États membres l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences (arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, point 17).

29 En l'occurrence, il convient de constater que les autorités néerlandaises n'ont pas pu démontrer, au moins avant l'expiration du délai fixé par la Commission dans sa décision du 6 novembre 1992, que les constatations de cette institution étaient inexactes.

30 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a constaté à juste titre aux points 25 à 27 de ses conclusions, les lettres des autorités néerlandaises des 25 juin et 17 juillet 1992 ne contiennent que des explications complémentaires sur le cours des événements du week-end des 25 novembre et 26 novembre 1989 et ne sauraient, dès lors, être considérées comme des moyens de preuve suffisants. Quant à la lettre du 14 décembre 1992, elle ne contient pas non plus de nouvelles preuves de nature à étayer les affirmations des autorités néerlandaises.

31 Par conséquent, il convient de considérer que les constatations de la Commission relatives à la présentation de la déclaration d'exportation et au contrôle des marchandises en cause constituent des éléments de nature à faire naître des doutes sérieux quant à la véracité de ladite déclaration et quant aux contrôles effectués par les autorités douanières néerlandaises à Terneuzen.

32 Eu égard à ces considérations, le moyen du recours concernant la violation des dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 et des articles 3, 4 et 47 du règlement n° 3665/87 doit être rejeté.

Sur le second moyen

33 Dans son second moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que la décision attaquée viole l'article 190 du traité CE pour insuffisance de motifs.

34 La Commission, en revanche, soutient qu'il ressort clairement du dossier qu'il y a eu entre ses services et les autorités néerlandaises une abondante correspondance, dans laquelle elle a fait savoir dès le début qu'elle avait besoin de preuves concernant l'opération en cause. Le gouvernement néerlandais aurait donc connu les motifs de la décision attaquée.

35 A cet égard, il y a lieu de relever que, selon une jurisprudence constante, la mesure de l'obligation de motiver, consacrée par cet article, dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté (arrêt du 22 juin 1993, Allemagne/Commission, C-54/91, Rec. p. I-3399, point 10).

36 Dans le contexte particulier de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes, la motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante dès lors que l'État destinataire a été étroitement associé au processus d'élaboration de cette décision et qu'il connaissait les raisons pour lesquelles la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA la somme litigieuse (voir arrêt du 13 décembre 1990, Pays-Bas/Commission, C-22/89, Rec. p. I-4799, point 18).

37 En l'espèce, ainsi que la Commission l'a fait valoir, il ressort du dossier que le gouvernement néerlandais a été associé au processus d'élaboration de la décision attaquée et que les incertitudes que la Commission éprouvait quant aux circonstances qui entouraient l'exportation de l'orge litigieuse ont été portées à plusieurs reprises à l'attention des autorités néerlandaises.

38 En particulier, il convient de relever que la Commission a indiqué dans son rapport de synthèse les raisons qui l'ont amenée à refuser l'apurement du montant litigieux. De surcroît, par lettre du 14 janvier 1992, elle a réclamé aux autorités néerlandaises des renseignements complémentaires de nature à dissiper son incertitude sur les points de savoir si les marchandises avaient été déclarées à l'exportation dans les délais et si la douane avait été en mesure de contrôler ces produits.

39 Dans ces conditions, la motivation de la décision attaquée doit être considérée comme suffisante.

40 Le second moyen ne pouvant pas non plus être accueilli, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le royaume des Pays-Bas ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er octobre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm