ARRÊT DE LA COUR
15 octobre 1985 *

Dans l'affaire 125/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Supreme Court d'Irlande et visant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Continental Irish Meat Ltd (sous administration judiciaire et en liquidation volontaire)

et

Ministre de l'Agriculture,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1), tel qu'il a été modifié par l'article 2 du règlement (CEE) n° 1112/73 du Conseil, du 30 avril 1973 (JO L 114, p. 4),

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, U. Everling et K. Bahlmann, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour la société Continental Irish Meat Ltd, partie demanderesse au principal, dans la procédure écrite par MM. John D. Cooke, SC, et Kieran Fleck, barrister, et assistée par MM. Gerrard, Scallan et O'Brien, solicitors, et à la procédure orale, par M. Eoghan P. Fitzsimons, SC,

* Langue de procédure: l'anglais.

— pour le gouvernement irlandais, représenté par M. Louis J. Dockery, en qualité d'agent, assisté par MM. Nial Fennelly, SC, et James O'Reilly, barrister,

— pour le gouvernement britannique, dans la procédure écrite, par M. J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, en qualité d'agent, et à la procédure orale, par M. R. N. Ricks, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. D. Grant Lawrence et F. Lamoureux, membres de son service juridique, en qualité d'agents,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 26 juin 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par ordonnance du 21 février 1984, parvenue à la Cour le 14 mai suivant, la Supreme Court d'Irlande a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1), en vue de décider si l'organisme d'intervention irlandais peut invoquer la compensation, entre la créance des montants compensatoires monétaires (MCM) dus par un exportateur irlandais à la suite d'exportations de produits agricoles à partir d'Irlande, et la dette des MCM dont l'organisme est devenu redevable vis-à-vis de ce même exportateur, conformément à ladite disposition, à la suite de l'importation au Royaume-Uni et en Italie de produits agricoles en provenance d'Irlande.

2 Il convient de rappeler que, selon le règlement précité, les MCM à l'exportation sont respectivement perçus ou octroyés par l'État membre exportateur, alors que les MCM à l'importation sont, en règle générale, octroyés ou perçus par l'État membre importateur. L'article 2 bis, tel qu'il a été modifié par l'article 2 du règlement (CEE) n° 1112/73 du Conseil, du 30 avril 1973 (JO L 114, p. 4), prévoit cependant que:

« Lorsqu'un produit exporté d'un État membre a été importé dans un État membre devant octroyer un montant compensatoire à l'importation, l'État membre exportateur peut, en accord avec l'État membre importateur, payer le montant compensatoire qui devrait être octroyé par cet État membre importateur. Dans ce cas, aucun montant compensatoire n'est octroyé par l'État membre importateur pour les produits provenant de l'État membre en question. »

3 La demanderesse au principal, dénommée Continental Irish Meat Ltd, qui se trouve actuellement sous administration judiciaire et en liquidation volontaire, a exporté, en 1976 et en 1977, de la viande de bœuf, entre autres, vers le Royaume-Uni et l'Italie. Elle est ainsi devenue redevable à l'égard du défendeur au principal, à savoir le ministre de l'Agriculture, qui représente l'organisme d'intervention irlandais, des MCM à l'exportation. Comme les trois États membres ainsi en cause ont fait application de la faculté offerte par l'article 2 bis précité, l'organisme d'intervention irlandais est, pour sa part, devenu redevable envers la société demanderesse des MCM prévus à l'occasion de l'importation au Royaume-Uni et en Italie.

4 En 1978, l'organisme d'intervention irlandais a payé à l'administrateur judiciaire de la société demanderesse la différence entre la somme des MCM à l'importation et la somme des MCM à l'exportation. Pour le reste des MCM à l'importation, l'organisme a opposé à la société demanderesse la compensation par la somme des MCM à l'exportation.

5 La société demanderesse a introduit un recours devant la High Court visant à faire ordonner au défendeur de lui verser la somme restante, en faisant valoir qu'une des conditions du droit irlandais pour lui opposer la compensation, à savoir que les deux sommes sont dues au même titre (« in the same right »), n'est pas remplie dans le cas d'espèce. Cette société soutient que l'organisme d'intervention a agi selon deux qualités différentes. Lorsqu'il réclame des MCM à l'exportation, l'organisme agirait en vertu d'un pouvoir qui lui est propre. Par contre, lorsqu'il effectue des paiements conformément à l'article 2 bis précité, il agirait en tant que mandataire de l'État membre importateur.

6 La High Court ayant ordonné au défendeur de payer la somme réclamée, celui-ci a interjeté appel devant la Supreme Court, qui a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'article 2 bis du règlement n° 974/71 du Conseil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 du règlement n° 1112/73 du Conseil, doit-il être interprété en ce sens qu'un État membre exportateur, qui a conclu un accord avec un État membre importateur pour le paiement d'un montant compensatoire devant être octroyé par l'État membre importateur, doit être considéré comme ayant la qualité de mandataire de l'État membre importateur lorsqu'il effectue le paiement ou devient redevable de la somme en question? »

7 Cette question appelle une observation préliminaire. La Supreme Court s'est référée à la notion de mandataire (« agent ») qui est une notion de droit national dont l'interprétation appartient, selon la répartition de compétences opérée par l'article 177 dans le cadre de la procédure préjudicielle, à la juridiction nationale. Il ressort cependant clairement de l'ordonnance de renvoi que la question vise à savoir si les deux sommes sont dues « au même titre », l'organisme d'intervention national agissant en la même qualité dans les deux cas. Pour la Cour, il convient donc de trancher ce dernier problème qui constitue, conformément à l'opinion exprimée par la Supreme Court, une pure question d'interprétation du droit communautaire.

8 La société demanderesse a souligné devant la Cour que lorsque le ministre de l'Agriculture irlandais agit comme organisme d'intervention pour percevoir et recouvrer un montant compensatoire monétaire à l'exportation de produits agricoles d'Irlande vers un autre État membre, il agit de son propre chef en tant qu'autorité nationale désignée à cette fin par la réglementation communautaire. La société a rappellé que, selon la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt du 18 octobre 1984 (Eurico, 109/83, Rec. 1984, p. 3581), l'administration nationale jouit, dans l'exécution des tâches que lui confient les règles communautaires relatives aux organisations communes de marchés agricoles, d'une pleine autonomie par rapport aux autorités communautaires. Bien que les MCM perçus doivent finalement être versés à un fonds communautaire, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le FEOGA), il serait exclu de considérer les organismes d'intervention nationaux comme les agents des autorités communautaires, percevant ou octroyant les MCM pour le compte de la Communauté.

9 Au contraire, lorsque le ministre verse à la société demanderesse des sommes réclamées à titre de MCM à l'importation au Royaume-Uni et en Italie, il agirait, en vertu de l'article 2 bis précité, comme un simple « agent payeur » pour le compte de l'État importateur ou comme un caissier transmettant les fonds octroyés par les autorités de cet État. Pour étayer cette thèse, la société se réfère aux arrêts de la Cour du 18 septembre 1980 (Pesch, 795/79, Rec. p. 2705) et du 1er octobre 1981 (Anglo-Irish Meat, 196/80, Rec. p. 2263), dans lesquels la Cour a reconnu que l'État membre exportateur est lié, pour la détermination du montant compensatoire monétaire à l'importation dans un autre État membre, par le classement tarifaire que ce dernier État applique à la marchandise considérée. La société souligne notamment que, dans la dernière de ces affaires, la Commission a elle-même défini l'État membre exportateur comme un « agent payeur », lié par l'appréciation globale portée par l'État membre importateur sur le MCM dû à l'importation.

10 Toujours selon la société demanderesse, il s'ensuit que le ministre de l'Agriculture n'a pas agi en la même qualité dans les deux cas et que, partant, le droit irlandais n'autorise pas la compensation que le ministre a opposée à la demande de la société.

11 Le ministre de l'Agriculture irlandais explique que, dans la pratique, la compensation est effectuée par le moyen d'un compte courant tenu par l'organisme d'intervention pour chaque exportateur et indiquant, à tout moment, la différence entre les MCM à l'exportation et les MCM à l'importation. Sur le plan juridique, le ministre souligne que les États membres et les organismes qu'ils désignent agissent en complète autonomie par rapport aux autorités communautaires. Ils seraient tenus d'appliquer les règlements communautaires en leur nom propre et sous leur responsabilité complète et exclusive et ils seraient responsables à cet égard vis-à-vis du FEOGA. En effectuant un paiement conformément à un accord conclu en vertu de l'article 2 bis précité, l'organisme d'intervention de l'État membre exportateur serait en premier lieu redevable envers l'exportateur et il serait ensuite directement responsable envers le FEOGA. Il s'ensuivrait que le ministre a agi en la même qualité dans les deux cas et, partant, que le droit irlandais autorise la compensation.

12 Selon le ministre, le droit à compensation résulte en outre de l'arrêt de la Cour du 1er mars 1983 (DEKA, 250/78, Rec. p. 421), dans lequel la Cour a reconnu aux institutions communautaires le droit de compenser une somme due à titre de dommages-intérêts pour la suppression illicite de restitutions à la production par une créance relative au remboursement de restitutions à l'exportation frauduleuse-

ment obtenues par l'entreprise concernée auprès de l'organisme d'intervention compétente, créance qui avait été cédée par cet organisme aux institutions communautaires.

13 Le gouvernement du Royaume-Uni estime erroné de qualifier de « mandat » le rapport entre l'organisme d'intervention de l'État membre exportateur et celui de l'État membre importateur. En effet, cette notion du droit privé serait étrangère aux relations administratives et ses caractéristiques normales feraient entièrement défaut dans une situation telle que celle en cause. L'État membre importateur n'aurait aucun contrôle sur le versement des MCM par l'État membre exportateur. L'organisme d'intervention de ce dernier État paierait les montants pour le compte de cet État qui, pour sa part, ne serait nullement responsable envers l'État importateur, mais uniquement envers le FEOGA. Les dépenses encourues seraient portées sur les comptes annuels que l'État exportateur présente à la Commission pour apurement. Le classement tarifaire par l'État membre importateur ferait partie des formalités douanières nécessaires pour l'octroi des MCM à l'importation et n'indiquerait nullement l'existence d'un rapport de mandat.

14 Selon le gouvernement britannique, le système du paiement par l'État membre exportateur, prévu à l'article 2 bis précité, constitue un arrangement purement administratif, qui existerait en vertu du droit communautaire et non en vertu de l'accord entre les deux États membres en cause. L'obligation pour l'État membre exportateur de percevoir les MCM à l'exportation et de payer les MCM à l'importation dans l'autre État membre naîtrait, dans les deux cas, du droit communautaire et devrait faire l'objet d'une justification devant le même fonds communautaire. Dans ces circonstances, l'organisme d'intervention agirait en la même qualité dans les deux cas et il serait donc loisible de permettre la compensation, laquelle serait souhaitable pour assurer la gestion correcte des ressources financières de la Communauté, ainsi que la Cour l'aurait reconnu dans son arrêt précité du 1er mars 1983 (l'arrêt DEKA).

15 La Commission admet que les arrêts du 18 septembre 1980 et du 1er octobre 1981 précités (les arrêts Pesch et Anglo-Irish Meat) peuvent être compris en ce sens que, pour l'application de l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71, l'État membre exportateur agit simplement pour le compte de l'État membre importateur en

appliquant la décision prise par les autorités de ce dernier et sans pouvoir s'en écarter. Elle estime cependant qu'une interprétation, selon laquelle l'État membre exportateur n'agit pas en la même qualité dans les deux cas visés, n'est pas viable. Dans le cadre de la politique agricole, la politique de la Communauté serait mise en œuvre, dans chaque État membre, par des organismes agissant pour le compte de la Communauté. Ainsi, en payant les MCM à l'importation, l'organisme de l'État membre exportateur agirait non pas pour le compte d'un autre État membre, mais pour celui de la Communauté, tout comme il le ferait en payant ou en percevant les MCM à l'exportation.

16 En vue de trancher ce problème litigieux, il convient d'abord de rappeler qu'en ce qui concerne les échanges entre États membres, les MCM ont pour objet de corriger les effets des variations des taux de change instables qui, dans un système d'organisation de marchés de produits agricoles basé sur des prix communs, sont de nature à provoquer des perturbations dans ces échanges. Qu'il s'agisse des MCM à l'exportation ou à l'importation, des MCM perçus ou octroyés, ils ont donc la même fonction régulatrice liée aux organisations communes de marché. Conformément à cette fonction des MCM, l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 974/71 précité, tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 2746/72 (JO L 291, p. 148), dispose qu'en ce qui concerne leur financement, les MCM perçus ou octroyés dans les échanges entre les États membres sont considérés comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

17 Cette fonction régulatrice et ce mode de financement ne sont affectés en rien par le régime de l'article 2 bis du règlement, qui prévoit, sous certaines conditions, l'octroi des MCM à l'importation par l'État membre exportateur plutôt que par l'État membre importateur. Ce régime constitue uniquement une simplification administrative permettant de réunir les dettes et les créances de chaque exportateur sur un compte unique, tenu par l'organisme d'intervention d'un seul État membre et dans la monnaie de cet État et, en ce qui concerne le financement, de procéder à l'apurement des comptes entre l'État membre exportateur et les autorités communautaires pour l'ensemble des conséquences financières des opérations d'exportation et d'importation en cause.

18 En ce qui concerne le rapport entre l'État membre exportateur et l'État membre importateur, il convient de distinguer deux phases, l'une concernant l'importation dans ce dernier État, l'autre concernant le versement des MCM par l'État exportateur après l'accomplissement des formalités d'importation.

19 Aux termes de l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1380/75 de la Commission, du 29 mai 1975, portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, p. 37), en vigueur à l'époque, les montants compensatoires à octroyer à l'importation doivent être payés dès l'accomplissement des formalités douanières d'importation par les autorités douanières de l'État membre importateur. Il s'ensuit que le droit de l'opérateur économique à l'octroi des MCM dépend des décisions prises par cet État au cours de cette phase, ainsi que la Cour l'a reconnu dans ses arrêts précités du 18 septembre 1980 et du 1er octobre 1981 (les arrêts Pesch et Anglo-Irish Meat).

20 Par contre, une fois les formalités d'importation accomplies, l'octroi des MCM incombe uniquement à l'organisme d'intervention de l'État membre exportateur dans le cadre du régime prévu à l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71. Les autorités de l'État importateur n'ont aucun pouvoir de décision ou de contrôle à cet égard, ni aucune responsabilité envers la Communauté. Seul l'organisme de l'État membre exportateur devient redevable des MCM envers l'opérateur économique. Cet organisme paie les montants dus à celui-ci pour le compte de l'État, lequel est seul responsable de ce paiement à l'égard des autorités communautaires. Il s'ensuit que, dans cette phase, la situation de l'organisme d'intervention de l'État membre exportateur, lorsqu'il paie à l'opérateur économique les MCM à l'importation en vertu de l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71, n'est en rien différente de sa situation lorsqu'il recouvre les MCM à l'exportation auprès du même opérateur.

21 Il convient donc de répondre à la question posée par la Supreme Court d'Irlande que l'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 du règlement (CEE) n° 1112/73 du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'un État membre exportateur, qui a conclu un accord avec un État membre importateur pour le paiement d'un montant compensatoire monétaire qui devrait être octroyé par ce dernier État, agit, lorsqu'il paie ce montant, en la même qualité que lorsqu'il recouvre le montant compensatoire monétaire dû à l'exportation du produit à partir de son propre territoire.

Sur les dépens

22 Les frais exposés par le gouvernement britannique et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question préjudicielle à elle soumise par la Supreme Court d'Irlande, par ordonnance du 21 février 1984, dit pour droit:

L'article 2 bis du règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 du règlement (CEE) n° 1112/73 du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'un État membre exportateur, qui a conclu un accord avec un État membre importateur pour le paiement d'un montant compensatoire monétaire qui devrait être octroyé par ce dernier État, agit, lorsqu'il paie ce montant, en la même qualité que lorsqu'il recouvre le montant compensatoire monétaire dû à l'exportation du produit à partir de son propre territoire.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann

Bosco Koopmans Due Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à luxembourg, le 15 octobre 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart