# ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
28 mars 1996 *

Dans l'affaire C-299/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la High Court of Ireland et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**Anglo Irish Beef Processors International e.a.**

et

**Minister for Agriculture, Food and Forestry,**

une décision à titre préjudiciel concernant l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 2340/90 du Conseil, du 8 août 1990, empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït (JO L 213, p. 1), et 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), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 354/90 de la Commission, du 9 février 1990 (JO L 38, p. 34),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler et P. J. G. Kapteyn (rapporteur), juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Anglo Irish Beef Processors International e.a., par M. Michael M. Collins, SC, mandaté par A. & L. Goodbody, solicitors,

— pour le gouvernement irlandais, par M. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. Aindrias O'Caoimh, SC,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^lle^ Lindsey Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. David Lloyd Jones, barrister,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. Jorge Monteiro et António Tanca, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Peter Oliver et M^lle^ Claudia Schmidt, membres du service juridique, en qualité d'agents.

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Anglo Irish Beef Processors International e.a., représentée par MM. Michael M. Collins et Peter Shanley, SC, du gouvernement irlandais, représenté par M. Aindrias O'Caimh, du Conseil de l'Union européenne,

représenté par M. António Tanca, et de la Commission, représentée par M. Peter Oliver et M[lle] Claudia Schmidt, à l'audience du 30 novembre 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 janvier 1996,

rend le présent

## Arrêt

1 Par ordonnance du 25 juillet 1994, parvenue à la Cour le 7 novembre suivant, la High Court of Ireland a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 2340/90 du Conseil, du 8 août 1990, empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït (JO L 213, p. 1), et 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), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 354/90 de la Commission, du 9 février 1990 (JO L 38, p. 34).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Anglo Irish Beef Processors International e.a. (ci-après « AIB e.a. »), un groupe de huit entreprises irlandaises opérant dans le secteur de la transformation et de l'exportation de viande bovine, au Minister for Agriculture, Food and Forestry (ci-après le « MAFF »).

3 Le 28 mars 1990, AIB e.a. ont conclu deux contrats avec l'organisme d'achat étatique de l'Iraq en vue de la fourniture de certaines quantités de viande bovine désossée, qui devait être livrée C & F Bagdad, Basra et Mosul.

4 Le MAFF a effectué des paiements anticipés de restitutions à l'exportation conformément au 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), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2026/83 du Conseil, du 18 juillet 1983 (JO L 199, p. 12), et au règlement n° 3665/87, précité.

5 Conformément à ces règlements, AIB e.a. ont constitué en faveur du MAFF une garantie bancaire, équivalant à 120 % du montant avancé au titre des restitutions à l'exportation.

6 AIB e.a. ont commencé à expédier la viande bovine vers l'Iraq dans le courant du mois de mai 1990. A peu près à cette époque, en raison d'une information inexacte de l'Organisation mondiale de la santé selon laquelle la maladie connue sous le nom d'« encéphalopathie spongiforme » sévissait au Royaume-Uni et en Irlande, les autorités iraqiennes ont imposé aux demanderesses au principal l'obligation de produire certains certificats de contrôle attestant que la viande bovine était exempte de cette maladie. La viande bovine se trouvait en stockage frigorifique dans deux navires mouillant dans le port de Mersin (Turquie). Le 3 août 1990, les autorités iraqiennes ont finalement accordé l'autorisation d'effectuer le transport de la viande bovine vers l'Iraq.

7 Le 2 août 1990, l'Iraq a envahi le Koweït. Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté ce même jour la résolution n° 660 condamnant l'invasion. Le 4 août 1990, la Communauté européenne et ses États membres ont adopté une déclaration condamnant cette invasion et indiquant qu'ils avaient pris plusieurs mesures, dont un embargo sur certaines importations en provenance de l'Iraq et du Koweït, un embargo sur les ventes d'armes et d'autres équipements militaires à l'Iraq et la suspension de certaines autres mesures de coopération.

8 Le 6 août 1990, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution n° 661 instituant un embargo commercial contre l'Iraq et le Koweït et, le 8 août 1990, le Conseil de ministres des Communautés européennes a adopté le règlement

n° 2340/90 applicable rétroactivement au 7 août 1990. Ce règlement interdisait l'exportation vers l'Iraq ou le Koweït de tout produit originaire ou en provenance de la Communauté.

9 En raison de l'embargo commercial, la Turquie a refusé le transit des marchandises sur son territoire. La viande a cependant été exportée vers d'autres pays tiers, se trouvant tous dans des régions dans lesquelles la restitution à l'exportation était inférieure à celle prévue pour l'Iraq, voire dans des régions pour lesquelles aucune restitution n'était prévue.

10 Conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles (JO L 205, p. 5), le MAFF a demandé le remboursement de la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due, refusant de libérer la garantie bancaire tant que AIB e.a. n'auraient pas effectué le remboursement de ce montant. Dans la mesure où il n'était pas contesté que les circonstances qui avaient empêché les demanderesses au principal d'exporter la viande en Iraq constituaient un cas de force majeure, le MAFF, en application du règlement n° 3665/87, n'a toutefois pas demandé le remboursement de la majoration de 20 %.

11 AIB e.a. estiment qu'elles sont en droit de conserver la totalité du montant de la restitution avancée ainsi que de recouvrer la garantie. Le MAFF ne souscrivant pas à cette analyse, les demanderesses au principal ont formé un recours devant la High Court of Ireland.

12 C'est dans ces circonstances que la juridiction nationale a posé à la Cour les questions suivantes:

« Dans le cas où:

— un exportateur communautaire demande une restitution à l'exportation conformément au règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission;

— un paiement à l'avance est effectué par un État membre à l'exportateur, qui fournit une garantie du montant du paiement à l'avance majoré de 20 % conformément au règlement de la Commission susmentionné;

— les marchandises qui font l'objet de la demande de restitution à l'exportation sont en cours de transport vers l'Iraq, le pays de destination aux fins de la demande de restitution à l'exportation, lorsque le Conseil des ministres de la Communauté adopte le règlement (CEE) n° 2340/90, qui a notamment pour effet d'interdire les exportations effectuées par les ressortissants communautaires vers l'Iraq;

— l'exportateur n'est pas en mesure de remplir une condition essentielle, à savoir la nécessité d'exporter les marchandises en Iraq en vue de l'octroi de la restitution à l'exportation en question, et ce en raison du règlement (CEE) n° 2340/90 du Conseil;

— des efforts raisonnables sont faits en vue de vendre les marchandises en question dans des pays ayant un statut semblable à celui de l'Iraq à l'égard des restitutions à l'exportation, ces efforts étant toutefois vains dans une large mesure;

1) Le règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission peut-il être interprété en ce sens qu'il interdit la déchéance de la garantie fournie par l'exportateur dans les circonstances susmentionnées, soit en raison de la force majeure, soit en raison

de l'effet disproportionné qu'aurait la déchéance de la garantie par rapport aux circonstances invoquées pour justifier une pareille déchéance, soit pour une autre raison?

2) Si le règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission ne peut pas être interprété dans le sens indiqué ci-dessus, est-il invalide en totalité ou en partie pour cette raison?

3) Le règlement (CEE) n° 2340/90 du Conseil peut-il être interprété en ce sens qu'il couvre des marchandises en cours de transport vers l'Iraq et, dans ce cas, est-il invalide en totalité ou en partie en raison de la manière dont il traite les marchandises en cours de transport dans les présentes circonstances? »

## Sur la première question

13 Par cette question, le juge de renvoi demande, en substance, si le règlement n° 3665/87, précité, doit être interprété en ce sens qu'il interdit à l'organisme d'intervention de conserver la partie de la garantie correspondant à la somme qui n'était pas due au bénéficiaire, compte tenu du fait que les marchandises ont été, par suite d'un cas de force majeure, exportées vers une destination différente de celle prévue à l'origine, en raison de l'effet disproportionné qu'aurait la déchéance de la garantie par rapport aux circonstances décrites dans l'ordonnance de renvoi pour justifier une telle déchéance, ou pour une autre raison.

14 A titre liminaire, il importe de rappeler les caractéristiques pertinentes, dans l'espèce au principal, du système du paiement anticipé des restitutions à l'exportation.

15 En vertu des dispositions du règlement n° 565/80, précité, les États membres sont autorisés à payer, en totalité ou en partie, des restitutions avant l'exportation de la viande bovine, sous réserve de la constitution d'une caution garantissant le remboursement du montant payé s'il apparaît que l'opérateur économique n'a pas droit à la restitution.

16 Le règlement n° 3665/87 prévoit les modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation, notamment pour la viande bovine. Son article 5, paragraphe 1, dispose que le paiement de la restitution différenciée ou non différenciée est subordonné, en sus de la condition que le produit ait quitté le territoire douanier de la Communauté, à la condition que le produit ait été, sauf s'il a péri en cours de transport par suite d'un cas de force majeure, importé dans un pays tiers et, le cas échéant, dans un pays tiers déterminé dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

17 Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, précité, dans le cas de différenciation du taux de la restitution selon la destination, le paiement de la restitution est subordonné aux conditions supplémentaires définies aux articles 17 et 18 de ce règlement. Selon l'article 17, paragraphe 1, le produit doit avoir été importé en l'état dans le pays tiers ou dans l'un des pays tiers pour lequel la restitution est prévue dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

18 Selon l'article 33, paragraphe 5, de ce même règlement, lorsque, par suite d'un cas de force majeure, le montant de la restitution est inférieur à celui de la restitution avancée, la garantie acquise est égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due. En revanche, l'article 33, paragraphe 3, sous d), dudit règlement dispose que, lorsque, en l'absence d'un cas

de force majeure, le montant de la restitution est inférieur à celui de la restitution avancée, la garantie acquise est égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution réelle, cette différence étant majorée de 20 %.

19 Par conséquent, dans un cas tel que celui de l'espèce, dans lequel il n'est pas contesté que les circonstances qui ont empêché les demanderesses au principal d'exporter la viande en Iraq constituent un cas de force majeure, l'organisme d'intervention peut conserver la garantie dans les conditions énoncées à l'article 33, paragraphe 5, du règlement n° 3665/87.

20 Le juge de renvoi demande également si, dans les circonstances décrites dans l'ordonnance de renvoi, le règlement n° 3665/87 peut être interprété en ce sens qu'il interdit la conservation de la garantie en raison de l'effet disproportionné pour l'exportateur, ou pour une autre raison.

21 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt du 11 juillet 1984, Dimex (89/83, Rec. p. 2815, point 8), le système des restitutions différenciées à l'exportation a pour but d'ouvrir ou de maintenir ouverts aux exportations communautaires les marchés des pays tiers concernés, la différenciation de la restitution procédant de la volonté de tenir compte des caractéristiques propres à chaque marché d'importation sur lequel la Communauté veut jouer un rôle.

22 Dans l'arrêt Dimex, précité, point 9, la Cour a en outre relevé que la raison d'être du système de différenciation de la restitution serait méconnue s'il suffisait, pour que la restitution soit versée à un taux plus élevé, que la marchandise soit simplement déchargée, sans atteindre le marché du territoire de destination.

23 L'accès effectif au marché de destination étant en principe subordonné à l'accomplissement des formalités de mise à la consommation, dans le pays de

destination, la circonstance que le produit n'a pas atteint cette destination et a dû être exporté vers d'autres destinations en raison d'un cas de force majeure exclut qu'il puisse, aux fins du paiement du montant de la restitution différenciée, être considéré comme importé au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, précité.

24 Toute autre interprétation du règlement aboutirait à ce que l'exportateur bénéficie d'un taux de restitution plus élevé que celui applicable aux pays dans lesquels les marchandises ont été effectivement importées, un résultat manifestement non voulu par l'article 33, paragraphe 5, du règlement n° 3665/87, précité.

25 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 33, paragraphe 5, du règlement n° 3665/87 doit être interprété en ce sens que, lorsque, par suite d'un cas de force majeure, des marchandises ne parviennent pas à leurs pays de destination mais sont exportées dans d'autres pays tiers dans lesquels la restitution à l'exportation est inférieure ou inexistante, la garantie acquise est égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due.

**Sur la deuxième question**

26 La deuxième question vise à savoir si le règlement n° 3665/87, précité, est invalide dans la mesure où il ne permet pas le remboursement de la totalité de la garantie en cas de force majeure.

27 A cet égard, AIB e.a. observent que l'interdiction de remboursement de la garantie constitue une violation du principe de proportionnalité et de la protection de la confiance légitime.

28 En ce qui concerne la prétendue violation du principe de proportionnalité, il convient de tenir compte des finalités du régime des restitutions différenciées, qui consistent à ouvrir ou à maintenir ouverts aux exportations communautaires les marchés des pays tiers concernés, la différenciation de la restitution procédant de la volonté de tenir compte des caractéristiques propres à chaque marché d'importation sur lequel la Communauté veut jouer un rôle (voir arrêt Dimex, précité, point 8). A cet effet, il est essentiel que les produits subventionnés par l'octroi d'une restitution parviennent effectivement sur le marché de destination pour y être commercialisés.

29 Il s'ensuit que l'acquisition d'une partie de la garantie égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due, sans l'imposition d'aucune pénalité, est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

30 S'agissant de la prétendue violation du principe de la protection de la confiance légitime, il convient d'abord de rappeler que l'article 33, paragraphe 5, du règlement n° 3665/87 dispose que, lorsque, par suite d'un cas de force majeure, le montant de la restitution est inférieur à celui de la restitution avancée, la garantie acquise est égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due.

31 Ensuite, l'article 33, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 3665/87 prévoit que la libération de la totalité de la garantie est soumise à la production de la preuve que les produits concernés donnent droit à un montant de restitution égal ou supérieur au montant déterminé, conformément à l'article 29, paragraphe 3, de ce même règlement.

32 Par ailleurs, comme l'a observé M. l'avocat général au point 7 de ses conclusions, le cinquième considérant du règlement n° 565/80, précité, indique expressément que la constitution d'une caution est destinée à garantir le remboursement d'une somme au moins égale au montant versé s'il est établi, par la suite, qu'il n'existait aucun droit à la restitution à l'exportation, ou que les produits ou marchandises n'ont pas été effectivement exportés, dans les délais prescrits, hors de la Communauté.

33 Il s'ensuit que ces dispositions ne sauraient faire naître d'espoir légitime autre que celui de bénéficier du droit à la restitution dans les limites dans lesquelles il a été prévu.

34 AIB e.a. font encore valoir que la protection de la confiance légitime exige le remboursement de la garantie lorsque, comme en l'espèce, les marchandises ne sont pas parvenues à leur destination précisément en raison de l'adoption d'un acte communautaire.

35 Il y a lieu d'observer qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si la protection de la confiance légitime comporte une telle conséquence, car, selon l'ordonnance de renvoi, le transit des marchandises sur le territoire de la Turquie a été refusé par les autorités de ce pays en raison de l'embargo commercial décidé par les Nations unies; par conséquent, en l'espèce, la raison pour laquelle les marchandises ne sont pas parvenues à leur destination prévue n'était pas un comportement imputable aux institutions communautaires.

36 Dès lors, il a y lieu de répondre à la deuxième question que l'examen du règlement n° 3665/87 n'a fait apparaître aucun élément de nature à en affecter la validité.

## Sur la troisième question

37 Par la troisième question le juge de renvoi demande en substance si le règlement n° 2340/90, précité, peut être interprété en ce sens qu'il concerne également des marchandises déjà expédiées et en cours de transport vers l'Iraq et si, dans ce cas, il est invalide, en totalité ou en partie, eu égard à la manière dont il traite les marchandises en cours de transport dans les circonstances décrites dans l'ordonnance de renvoi.

38 Il y a lieu de rappeler, comme la Cour l'a observé au point 35, que, si, selon l'ordonnance de renvoi, les marchandises n'ont pas atteint leur destination, c'était en raison des mesures adoptées par les autorités turques qui ont refusé le transit eu égard à l'embargo commercial décidé par les Nations unies.

39 Il s'ensuit que la question de savoir si le règlement n° 2340/90, précité, est valide n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal. En pareil cas, conformément à une jurisprudence constante (voir, en dernier lieu, arrêt du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61), la Cour ne peut statuer sur la question posée par la juridiction nationale. Par conséquent, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

## Sur les dépens

40 Les frais exposés par les gouvernements irlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par le Conseil de l'Union européenne 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Ireland, par ordonnance du 25 juillet 1994, dit pour droit:

1) **L'article 33, paragraphe 5, 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, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 354/90 de la Commission, du 9 février 1990, doit être interprété en ce sens que, lorsque, par suite d'un cas de force majeure, des marchandises ne parviennent pas à leurs pays de destination mais sont exportées dans d'autres pays tiers dans lesquels la restitution à l'exportation est inférieure ou inexistante, la garantie acquise est égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due.**

2) **L'examen du règlement n° 3665/87 n'a fait apparaître aucun élément de nature à en affecter sa validité.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mars 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris