ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
21 janvier 1999 *

Table des matières

I — Sur la majoration de 10 % du montant de la correction effectuée par la Commission quant aux dépenses relatives aux restitutions à l'exportation pour l'utilisation de produits à base d'amidon et de sucre ..... I - 80

II — Sur la correction relative aux irrégularités lors de l'exportation de bétail sur pied vers la Pologne ..... I - 84

Sur la prise en considération des montants de l'exercice 1992 dans l'apurement des comptes de l'exercice 1991 ..... I - 88

Sur la portée et le respect des obligations pesant sur les autorités nationales pour l'octroi des restitutions à l'exportation concernées ..... I - 89

Sur l'absence de prise en charge par le FEOGA des dépenses effectuées, à concurrence du taux prévu pour les restitutions à l'exportation des animaux de boucherie ..... I - 100

III — Sur la correction relative aux irrégularités commises lors de l'exportation de bétail sur pied au Proche et Moyen-Orient ..... I - 103

Sur la correction de 22 011 281,10 DM concernant les irrégularités commises après le 1er janvier 1986 ..... I - 104

Sur la correction de 25 024 493 DM concernant les restitutions versées pendant les années 1981 à 1987 sur la base de manipulations quantitatives commises par des auxiliaires en douane ..... I - 110

Sur le montant de 9 656 734,74 DM lié à la prétendue transmission tardive de certaines données par le gouvernement allemand dans le cadre de la procédure d'apurement ..... I - 112

IV — Sur la correction pour des irrégularités relatives à l'exportation de viande bovine au Liban ..... I - 117

V — Sur la correction relative à l'exportation de viande bovine au Zimbabwe ..... I - 125

* Langue de procédure: l'allemand.

Dans l'affaire C-54/95,

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Gereon Thiele, Assessor au même ministère, en qualité d'agents, D — 53107 Bonn,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Klaus-Dieter Borchardt, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, 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 1991 (JO L 352, p. 82), en tant qu'elle a refusé de mettre à la charge du FEOGA la somme de 116 633 582,10 DM,

LA COUR (sixième chambre),

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

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 5 février 1998, au cours de laquelle le gouvernement allemand était représenté par M. Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, et la Commission par M. Klaus-Dieter Borchardt,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 avril 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 mars 1995, la République fédérale d'Allemagne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, 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 1991 (JO L 352, p. 82, ci-après la « décision litigieuse »), en tant qu'elle a refusé de mettre à la charge du FEOGA la somme de 116 633 582,10 DM.

2 En particulier, dans le rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », au titre de l'exercice 1991, annexé à la requête, la Commission a constaté qu'il convenait de laisser à la charge de la République fédérale d'Allemagne, les montants suivants:

I — 1 031 451,17 DM à titre de majoration de 10 % du montant de la correction effectuée par la Commission quant aux dépenses relatives aux restitutions à l'exportation pour l'utilisation de produits à base d'amidon et de sucre

II — 54 275 090,69 DM à titre de correction pour des irrégularités lors de l'exportation de bétail sur pied vers la Pologne

III — 56 692 508,70 DM à titre de correction pour des irrégularités lors de l'exportation de bétail sur pied au Proche et Moyen-Orient (cas de la société Imex)

IV — 997 814 DM à titre de correction pour des irrégularités relatives à l'exportation de viande bovine au Liban (cas de la société Südfleisch)

V — 518 181 DM à titre de correction pour l'exportation de viande bovine au Zimbabwe (cas de la société Barfuß)

VI — 3 118 563,54 DM à titre de correction pour des irrégularités liées à l'octroi de la prime spéciale aux producteurs de viande bovine.

3 Lors de l'audience, la République fédérale d'Allemagne a déclaré se désister de la partie de son recours concernant la somme de 3 118 563,54 DM relative aux irrégularités liées à l'octroi de la prime spéciale aux producteurs de viande bovine, le litige qui l'opposait à cet égard à la Commission ayant été réglé à la suite de l'arrêt du 3 octobre 1996, Allemagne/Commission (C-41/94, Rec. p. I-4733).

I — Sur la majoration de 10 % du montant de la correction effectuée par la Commission quant aux dépenses relatives aux restitutions à l'exportation pour l'utilisation de produits à base d'amidon et de sucre (points 4.4.2.1 et 4.5.1 du rapport de synthèse)

4 La Commission expose dans le rapport de synthèse que, lors des procédures d'apurement des comptes pour les exercices 1988 à 1990, des corrections financières ont été opérées sur les dépenses déclarées par les autorités allemandes au titre de restitutions à l'exportation pour l'utilisation de produits à base d'amidon et de sucre. Ces corrections ont été faites parce que les autorités allemandes avaient autorisé certaines entreprises à solliciter des certificats pour l'octroi de restitutions après, et non pas, comme l'exigent les règlements communautaires, avant le début de la transformation, avantageant ainsi les bénéficiaires concernés.

5 La République fédérale d'Allemagne a contesté devant la Cour les corrections effectuées pour l'exercice 1988. Par arrêt du 22 juin 1993, Allemagne/ Commission (C-54/91, Rec. p. I-3399), la Cour a rejeté le recours qu'elle avait introduit.

6 Par télex du 6 octobre 1993, la Commission a invité les autorités allemandes à modifier leurs procédures pour se conformer aux règles communautaires et à informer les services du FEOGA des modifications introduites à cet effet ainsi que de la date de leur entrée en vigueur, au plus tard jusqu'au 31 janvier 1994,

date d'expiration du délai imparti aux États membres pour la transmission à la Commission de renseignements complémentaires dans le cadre de l'apurement des comptes pour l'exercice 1991.

7 Selon le rapport de synthèse

« Ce n'est que longtemps après la date limite du 31 janvier 1994 pour la transmission des renseignements complémentaires que les autorités allemandes ont transmis des copies des instructions nationales destinées à la mise en vigueur des changements demandés.

Comme pour les exercices précédents, une correction forfaitaire de 5 % est proposée augmentée de 10 % en raison du retard dans la modification des procédures ».

8 Dans son recours, le gouvernement allemand ne conteste pas la correction effectuée, mais seulement la majoration de 10 % imposée sur cette correction. Il fait valoir, à cet égard, qu'il n'existe pas de base juridique permettant à la Commission d'imposer, dans le cadre de la procédure d'apurement, un tel « supplément de pénalité » pour sanctionner l'éventuelle communication tardive des mesures qu'un État membre a prises pour se conformer à un arrêt de la Cour. Si la Commission entend sanctionner l'inexécution éventuelle d'un arrêt de la Cour par un État membre, elle devrait respecter la procédure prévue à l'article 171, paragraphe 2, du traité CE.

9 Il convient de relever à cet égard que, dans le cadre de la procédure d'apurement, la Commission est tenue de vérifier les comptes présentés par un État membre pour un exercice déterminé. Cette procédure est régie par la règle selon laquelle seules les dépenses effectuées en conformité avec les règles communautaires sont à la charge du budget communautaire (voir arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission, C-55/91, Rec. p. I-4813, point 67).

10 En l'espèce, il n'est pas contesté que, au cours de l'exercice 1991, les contrôles effectués par la République fédérale d'Allemagne pour l'octroi des restitutions à l'exportation concernées n'étaient pas conformes au droit communautaire et que les autorités allemandes n'ont communiqué à la Commission, dans le délai fixé par cette dernière pour la transmission de renseignements complémentaires relatifs aux comptes de l'exercice 1991, aucune mesure prise pour rendre ces contrôles conformes auxdites dispositions.

11 Dès lors, la Commission était, à la date d'expiration du délai fixé, en droit de procéder à une correction financière, qui aurait d'ailleurs pu être de 100 %, pour les dépenses concernant ces restitutions.

12 Il ne saurait être opposé à cet égard le fait que, au cours des exercices 1988 à 1990, la Commission s'était contentée, en raison du litige porté devant la Cour, d'appliquer, dans des circonstances analogues, une correction de 5 % pour les dépenses relatives à ces restitutions. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, si la Commission a toléré des irrégularités pour des motifs d'équité, l'État membre concerné n'acquiert aucun droit à exiger la même attitude pour des irrégularités qui seraient commises lors de l'exercice suivant sur la base du principe de la sécurité juridique ou de la confiance légitime (voir arrêt Italie/Commission, précité, point 67).

13 Dans ces conditions, le fait que la Commission a, en l'absence d'informations transmises dans le délai fixé sur les mesures prises par les autorités allemandes, majoré de 10 % le taux de la correction ne constitue ni une sanction ni une pénalité, comme le soutient le gouvernement fédéral, mais un acte se situant dans le cadre de la fixation du taux global de la correction devant être supportée par cet État membre.

14 Le gouvernement allemand soutient toutefois que, en l'espèce, l'absence de communication dans le délai fixé des mesures prises par la République fédérale d'Allemagne pour rendre les procédures de contrôle conformes au droit

communautaire ne saurait justifier la majoration imposée, car, en tout état de cause, l'adoption en 1993 de ces mesures n'a eu aucune incidence sur les contrôles appliqués en 1991, exercice qui faisait l'objet de l'apurement.

15 En outre, une telle majoration méconnaîtrait les lignes directrices que la Commission a établies, dans sa communication au comité du Fonds du 3 juin 1993 (doc. n° VI/216/93), quant au calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision concernant l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie ». En effet, il ressortirait de ces lignes directrices, applicables à partir de l'élaboration du rapport de synthèse pour l'exercice 1990, que le critère pour opérer une correction financière et en fixer le taux consiste à « évaluer le degré de risque de pertes pour les fonds communautaires par suite d'une carence de contrôle ». Or, les mesures prises par la République fédérale d'Allemagne en 1993 ne sauraient se répercuter rétroactivement sur la régularité des contrôles appliqués en 1991 et donc influer sur les pertes relatives à ce dernier exercice.

16 Il y a lieu d'abord de relever que, par ces arguments, le gouvernement allemand ne conteste pas la faculté de la Commission de prendre en considération les mesures correctrices adoptées par un État membre postérieurement à l'exercice faisant l'objet de l'apurement pour réduire la correction financière qu'elle apporte aux dépenses relatives à cet exercice, même si les mesures adoptées n'ont aucune incidence sur le risque de pertes pour les fonds communautaires au cours de cet exercice. Au contraire, en soutenant que la Commission aurait dû réduire davantage le montant de la correction globale, le gouvernement allemand reconnaît implicitement cette faculté.

17 Dans ces conditions, l'argument tiré des lignes directrices de la Commission doit être considéré comme dépourvu de pertinence.

18 Pour le surplus, la circonstance que les mesures adoptées en 1993 n'ont aucune incidence sur l'ampleur des pertes encourues durant l'exercice 1991 ne saurait

transformer en obligation la faculté de la Commission de réduire le montant de la correction, et ce alors même que l'État concerné n'a pas communiqué à temps les mesures correctrices qu'il avait adoptées. Par ailleurs, admettre la thèse opposée inciterait éventuellement les États membres ayant adopté avec retard des mesures correctrices à ne pas les communiquer à la Commission.

19 Dès lors, le moyen soutenu contre ce chapitre de la décision litigieuse doit être rejeté.

II — Sur la correction relative aux irrégularités lors de l'exportation de bétail sur pied vers la Pologne (point 6.1.2 du rapport de synthèse)

20 Les irrégularités reprochées à la République fédérale d'Allemagne portent sur l'exportation vers la Pologne de bovins déclarés comme reproducteurs de race pure. Pour ces bovins, la restitution à l'exportation applicable à l'époque des faits s'élevait à 98 écus/100 kg alors qu'elle était de 55,5 écus/100 kg pour les autres bovins.

21 Dans le rapport de synthèse figurent à cet égard les constatations suivantes:

« L'accroissement spectaculaire des exportations de bovins reproducteurs de race pure de l'Allemagne ... vers la Pologne a conduit le FEOGA à réaliser des enquêtes ... au cours des mois de novembre 1991 et d'avril 1992.

Les constatations faites ... ont permis de conclure à des trafics de bovins frauduleusement déclarés reproducteurs de race pure. (...)

La constatation principale réalisée à ce propos est que la classification de bovins sous la position réservée 'reproducteurs de race pure' n'était assortie d'aucune garantie permettant d'admettre que les animaux exportés étaient des reproducteurs (dans le sens économique d'être destiné à l'élevage):

— absence d'indication des antécédents, de la valeur génétique, du taux de performance;

— pas d'analyse vétérinaire en vue de la reproduction (ou réalisation de contrôles vétérinaires en vue de l'abattage);

— informations commerciales et autres qui auraient dû constituer un indice de doute sérieux (âge des animaux, prix de vente très bas, acheteurs inconnus, etc.).

De plus, les informations facilement recueillies en Pologne ont confirmé que ces animaux étaient immédiatement abattus dans ce pays. (...)

En ce qui concerne l'Allemagne, l'évolution de la statistique d'exportation vers la Pologne d'animaux reproducteurs de race pure est telle qu'antérieurement à 1991 ce trafic était quasiment non existant (1989: 374 têtes, 1990: 166 têtes). Or, en 1991, plus de 57 000 têtes ont été exportées. Après le renforcement de la législation nationale (18.10.91) ce nombre est descendu quasiment immédiatement pour retrouver un niveau de 9 300 têtes en 1992 (dont 7 500 avant avril 1992).

Pour cette raison la demande de cet État membre [tendant à ce que le FEOGA prenne en charge les dépenses effectuées à concurrence du taux prévu pour des animaux de boucherie] ne peut pas être prise en compte car la totalité des exportations concernées est de nature spéculative.

Les conclusions des services de la Commission sont les suivantes:

...

(ii) En ce qui concerne l'Allemagne, cet État membre, en reconnaissant l'ampleur du problème, a renforcé sa législation nationale avec date de mise en application au 18.10.91. Par conséquent, un contrôle complémentaire effectué sur les dépenses réalisées à partir de cette date a révélé que, depuis lors, le problème a presque immédiatement cessé d'exister.

(iii) Tenant compte de ce qui précède, les corrections financières ont été établies de la façon suivante:

— Allemagne: exercice 1991: DM 56 542 011,69
exercice 1992:

dépenses concernées DM 15 694 754,87

dépenses admises tenant compte de la modification de la loi nationale du 18.10.1991

DM 12 974 820,87

DM 2 719 934,00

TOTAL DM 59 261 945,69

— irrégularités constatées et communiquées au FEOGA (art. 3 n° DE/92/001/B et n° DE/92/002/B) DM – 4 986 855

poste .....: Montant de la correction DM 54 275 090,69 »

22 Il ressort en outre du dossier que la Commission, dans une lettre du 24 juin 1992 adressée au gouvernement allemand et à laquelle ce dernier a répondu par lettre du 23 octobre 1992, a expliqué que, au lieu de se contenter de la simple production des exemplaires de contrôle T 5 et des attestations délivrées par les associations d'éleveurs à titre de certificats généalogiques et de reproduction, qui ne comportaient aucune mention quant aux performances, à la valeur génétique et à la descendance des animaux (sauf, parfois, une indication limitée aux seuls géniteurs), les autorités allemandes auraient dû vérifier l'utilisation spécifique pour la reproduction des animaux exportés et auraient dû exiger la présentation de certificats généalogiques indiquant de manière complète, c'est-à-dire sur deux générations, la descendance des animaux ainsi que leurs performances et l'appréciation de leur valeur génétique.

23 Ces obligations résulteraient de la désignation des animaux comme « reproducteurs », conformément à la nomenclature utilisée en matière de restitutions, des articles 5, paragraphe 1, et 13 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), et de l'article 1er du règlement (CEE) n° 1544/79 de la Commission, du 24 juillet 1979, concernant l'octroi de restitutions à l'exportation pour les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 187, p. 8), en combinaison avec les articles 1er et 6 de la directive 77/504/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 206, p. 8).

24 Dans la lettre susmentionnée du 24 juin 1992, la Commission a précisé en outre que son affirmation selon laquelle les animaux exportés n'étaient pas destinés à la reproduction serait également confirmée par la présence de leucose chez ces derniers.

25 Les moyens et arguments des parties portent sur trois questions concernant, respectivement, la prise en considération des montants de l'exercice 1992 dans l'apurement des comptes de l'exercice 1991, la portée et le respect des obligations pesant sur les autorités nationales pour l'octroi des restitutions à

l'exportation concernées et, enfin, la non-prise en charge par le FEOGA des dépenses effectuées à concurrence du taux prévu pour les restitutions à l'exportation des animaux de boucherie.

Sur la prise en considération des montants de l'exercice 1992 dans l'apurement des comptes de l'exercice 1991

26 Le gouvernement allemand soutient, dans sa réplique, que la correction effectuée par la Commission est illégale dans la mesure où elle inclut, dans l'apurement des comptes pour l'exercice 1991, des montants de l'exercice 1992. En effet, les montants d'exercices ultérieurs ne sauraient être corrigés que dans les apurements des comptes des années suivantes, une anticipation n'étant pas prévue par le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13). En outre, les montants imputés au titre de chaque exercice seraient inexacts.

27 La Commission fait valoir que ce moyen est tardif, en sorte qu'il devrait être rejeté comme étant irrecevable.

28 Il convient d'indiquer d'abord que, selon l'article 42, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure de la Cour, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

29 Il y a lieu de relever ensuite que la reprise des montants relatifs à l'exercice 1992 dans l'apurement des comptes de l'exercice 1991 résultait déjà du rapport de synthèse.

30 Dès lors, le gouvernement allemand pouvait invoquer ce moyen dans sa requête, ce qu'il a omis de faire.

31 Dans ces conditions, ce moyen doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur la portée et le respect des obligations pesant sur les autorités nationales pour l'octroi des restitutions à l'exportation concernées

32 Le gouvernement allemand fait d'abord valoir que l'affirmation de la Commission selon laquelle la majeure partie des animaux exportés ont été immédiatement abattus en Pologne, ce qui prouverait qu'ils constituaient en réalité des animaux de boucherie, n'est pas étayée par des doutes sérieux et raisonnables, comme l'exige la jurisprudence de la Cour. De même, la Commission aurait omis de fournir la preuve de son affirmation quant à la présence de leucose chez ces animaux. En particulier, elle n'aurait présenté aucun document indiquant que les contrôles sanitaires stricts auxquels est soumise l'importation de bovins reproducteurs de race pure en Pologne, et qui comprennent la présentation d'un certificat délivré par un vétérinaire agréé, n'ont pas été appliqués aux importations litigieuses.

33 La Commission conteste ces allégations et invoque, notamment: a) l'augmentation fulgurante, en 1991, des exportations allemandes de bovins reproducteurs de race pure vers la Pologne; b) l'incapacité du marché polonais à absorber un si grand nombre de bovins reproducteurs, en raison de la situation difficile de l'agriculture polonaise à cette époque, élément corroboré par les déclarations de M. Maleszewski, directeur des services vétérinaires polonais, selon lesquelles, à quelques exceptions près, la Pologne n'avait importé à cette époque que des animaux de boucherie, et c) une lettre du 12 novembre 1991 du ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, dans laquelle il est constaté, notamment, que « ... les animaux, en effet, ne remplissaient que

les conditions vétérinaires des animaux de boucherie et ne satisfaisaient pas aux exigences supérieures relatives aux animaux de reproduction, car ils n'étaient pas exempts de leucose ».

34 Le gouvernement allemand rétorque que l'augmentation des exportations était principalement due à la situation particulière dans les nouveaux Länder après la réunification de la République fédérale d'Allemagne, celle-ci ayant entraîné la dissolution de nombreuses coopératives agricoles, ce qui avait conduit à la vente et à l'exportation des animaux.

35 Il convient de rappeler à cet égard que, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, elle est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité des données transmises par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales. Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA, et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission (voir arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, C-48/91, Rec. p. I-5611, points 16 et 17).

36 Il y a lieu de constater ensuite que l'augmentation spectaculaire des exportations allemandes de bovins reproducteurs vers la Pologne, dont le volume est passé de 166 animaux en 1990 à 57 366 animaux en 1991, pour retomber brutalement après le renforcement de la législation allemande et atteindre un niveau de 9 300 animaux en 1992 (dont 7 500 avant le mois d'avril 1992), constitue un élément qui, à défaut d'explication convaincante, est susceptible de fonder un doute sérieux et raisonnable sur la qualité des bovins exportés. Or, l'affirmation du

gouvernement allemand selon laquelle cette augmentation serait due à la dissolution de nombreuses coopératives agricoles dans les nouveaux Länder à la suite de la réunification n'a pas été étayée par des données quantitatives précises. En outre, le gouvernement allemand n'a pas démontré que, à l'époque considérée, il existait en Pologne des débouchés commerciaux pour une quantité tellement importante de bovins reproducteurs, malgré la situation difficile que connaissait l'agriculture polonaise.

37 De surcroît, le gouvernement allemand n'a démenti ni le contenu de la lettre précitée du 12 novembre 1991 du ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts ni les déclarations susmentionnées du directeur des services vétérinaires polonais, dont il résulte que les animaux exportés remplissaient seulement les conditions vétérinaires des animaux de boucherie, qu'ils n'étaient pas exempts de leucose et que, à quelques exceptions près, ils ont été importés en Pologne comme animaux de boucherie.

38 Il en résulte que ce moyen doit être rejeté.

39 Le gouvernement allemand conteste ensuite la constatation de la Commission selon laquelle les autorités nationales avaient, en vertu du droit communautaire, l'obligation d'exiger des preuves quant à l'utilisation spécifique pour la reproduction des bovins concernés avant de payer les restitutions à l'exportation demandées. Selon lui, le droit communautaire ne comportait pas, à l'époque considérée, une telle obligation.

40 En particulier, l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, invoqué par la Commission, ne serait pas applicable, car aucune des deux situations qui y sont limitativement mentionnées n'était remplie. En effet, il n'y avait ni doute sur la destination réelle du produit, les bovins destinés à la Pologne y ayant été effectivement importés et mis sur le marché, ni risque de leur réintroduction dans la Communauté, nonobstant la circonstance qu'en 1991 les droits

d'importation dans la Communauté étaient fixés à 0 écu pour de tels animaux, en raison des contrôles rigoureux appliqués par la République fédérale d'Allemagne.

41 Il convient de constater que, contrairement à ce que soutient le gouvernement allemand, l'obligation qu'il conteste découle de plusieurs dispositions communautaires.

42 D'abord, le seul élément qui différencie un animal désigné comme « bovin reproducteur de race pure », conformément à la nomenclature en matière de restitutions, pour lequel la restitution à l'exportation s'élevait à 98 écus/100 kg à l'époque considérée, des autres bovins, pour lesquels la restitution prévue était de 55,5 écus/100 kg, est son utilisation spécifique en vue de la reproduction. Il en résulte que cette utilisation spécifique est le seul élément qui justifie l'octroi de la restitution la plus élevée. L'existence de cet élément doit donc être nécessairement vérifiée aux fins de l'octroi de la restitution correspondante.

43 Ensuite, l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 dispose:

« 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...

a) lorsque des doutes sérieux existent quant à la destination réelle du produit

ou

b) lorsque le produit est susceptible d'être réintroduit dans la Communauté par suite de la différence entre le montant de la restitution applicable au produit exporté et le montant des droits à l'importation applicables à un produit identique à la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

... »

44 Concernant la situation décrite sous a), il est exact que le libellé de cette disposition permettrait, à première vue, de comprendre le terme « destination » dans un sens géographique uniquement, ce qui signifierait que cette disposition s'appliquerait seulement en cas de fraude quant à la destination territoriale du produit exporté.

45 Toutefois, une telle interprétation irait à l'encontre de la finalité de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 qui, conformément à son quatrième considérant, est précisément d'éviter les abus en matière de restitutions. Ces dernières visent à couvrir la différence entre le prix communautaire plus élevé du produit concerné et son prix moins élevé sur le marché du pays tiers vers lequel il est exporté. Pour un produit dont le prix, et donc le taux de restitution, dépend des caractéristiques qualitatives de son utilisation, des abus pourraient également résulter lorsque son utilisation effective, c'est-à-dire sa destination réelle au sens fonctionnel du terme, ne correspond pas à l'utilisation spécifique propre au produit pour lequel est demandée la restitution. Il s'ensuit que le terme « destination » figurant à l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 3665/87 doit être entendu dans un sens non seulement géographique, mais également fonctionnel.

46 Concernant la situation visée à l'article 5, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 3665/87, il importe de souligner qu'elle se rapporte à un risque de réintroduction dans la Communauté du produit exporté, sans exiger en outre que ce risque se soit effectivement réalisé.

47 Eu égard à ce qui précède, force est de constater que, en l'espèce, tant la situation décrite à l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 3665/87 que celle énoncée sous b) étaient réunies. En effet, compte tenu de l'augmentation spectaculaire des exportations allemandes de bovins reproducteurs de race pure vers la Pologne, il existait des doutes sérieux quant à la destination réelle des animaux exportés. En outre, en raison de la différence entre le montant de la restitution à l'exportation applicable aux bovins reproducteurs de race pure en 1991 (98 écus/100 kg) et celui des droits à l'importation alors applicable à ce produit (0 écu), il existait un risque de réintroduction des animaux exportés dans la Communauté, indépendamment de la sévérité des contrôles appliqués par la République fédérale d'Allemagne lors de l'importation de tels animaux.

48 Dès lors, les autorités allemandes étaient tenues, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, de vérifier que les animaux concernés étaient importés en Pologne en tant qu'animaux reproducteurs de race pure. Elles auraient donc dû exiger, lors de l'exportation, des preuves quant à l'utilisation spécifique de ces animaux.

49 Enfin, l'obligation des autorités allemandes de vérifier l'utilisation spécifique pour la reproduction des animaux concernés résulte également de l'article 13 du règlement n° 3665/87 aux termes duquel « Aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande... ». En effet, un animal désigné comme « bovin reproducteur de race pure » ne saurait être considéré comme étant de qualité loyale et marchande lorsqu'il ne présente pas les caractéristiques qui assurent son aptitude à être utilisé spécifiquement pour la reproduction.

50 Le gouvernement allemand soutient cependant qu'il incombait à la Commission d'intervenir et de prendre les mesures appropriées pour régler le problème des exportations de bovins reproducteurs de race pure. En particulier, la Commission aurait omis d'inviter la République fédérale d'Allemagne à appliquer l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, ainsi que le prévoit le paragraphe 2, second alinéa, de cette disposition, selon lequel, « Lorsque des doutes sérieux existent quant à la destination réelle des produits, la Commission peut demander aux États membres d'appliquer les dispositions du paragraphe 1 ».

51 Il convient de relever à cet égard que, selon l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, il appartient aux États membres de prendre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA. Il ressort du huitième considérant du règlement n° 729/70 que les « vérifications par des agents de la Commission ainsi que la faculté pour celle-ci de faire appel aux États membres » sont prévues « en complément des contrôles que les États membres effectuent de leur propre initiative et qui demeurent essentiels ». Il s'ensuit que les obligations des États membres quant à la régularité des opérations financées par le FEOGA existent indépendamment des actions entreprises par la Commission.

52 Cette répartition des tâches trouve également son expression dans le libellé de l'article 5, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 3665/87 qui, au surplus, n'énonce pas une obligation, mais seulement une possibilité pour la Commission. L'absence de mise en œuvre de cette possibilité ne saurait donc justifier la méconnaissance par un État membre de ses propres obligations découlant de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87.

53 Dès lors, cette allégation du gouvernement allemand doit être écartée.

54 Le gouvernement allemand conteste enfin la constatation de la Commission selon laquelle les autorités allemandes auraient, afin de vérifier l'aptitude des

animaux exportés à être spécifiquement utilisés pour la reproduction, et donc afin de s'assurer de leur qualité loyale et marchande, méconnu leur obligation d'exiger la présentation de certificats généalogiques indiquant l'ascendance sur deux générations des animaux ainsi que leurs performances et l'appréciation de leur valeur génétique.

55 Il fait valoir à cet égard que, à l'époque considérée, il n'existait pas de réglementation communautaire soumettant le contrôle, par les autorités nationales, de la qualité des animaux exportés à la production des certificats qu'invoque la Commission, cette dernière n'ayant pas encore fait usage de la possibilité que lui offrait l'article 6 de la directive 77/504 d'imposer aux États membres des critères déterminés et uniformes quant à la présentation et à la teneur de ces certificats. De telles mesures n'auraient été prises qu'avec le règlement (CEE) n° 2342/92 de la Commission, du 7 août 1992, concernant les importations en provenance des pays tiers et l'octroi de restitutions à l'exportation pour les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure et abrogeant le règlement n° 1544/79 (JO L 227, p. 12), postérieur aux faits litigieux.

56 Dans ces conditions, il ne saurait être reproché à la République fédérale d'Allemagne d'avoir reconnu des certificats généalogiques nationaux comme preuve de la qualité d'animal reproducteur de race pure. En tout état de cause, étant donné que, en vertu de l'article 1er de la directive 77/504, un animal est considéré comme « bovin reproducteur de race pure » s'il est susceptible d'être inscrit dans un livre généalogique sans qu'il soit nécessaire qu'il y soit inscrit, il suffirait pour lui reconnaître cette qualité de rédiger ou de présenter a posteriori des certificats généalogiques.

57 La Commission rétorque que l'obligation d'exiger la présentation des certificats généalogiques indiquant la descendance, les performances d'élevage et l'appréciation de la valeur génétique des animaux résulte de l'article 1er du règlement n° 1544/79, en combinaison avec les articles 1er et 6 de la directive 77/504. Le règlement n° 2342/92, qui a été adopté au mois d'août 1992, aurait seulement précisé la situation juridique déjà existante sur le fondement

du règlement n° 1544/79 et de la directive 77/504, afin de dissiper, dans les États membres, les doutes qui pouvaient subsister quant à la portée et au contenu des contrôles à effectuer sur les exportations de bovins reproducteurs de race pure.

58 L'évaluation, par les autorités nationales, de la qualité loyale et marchande des animaux exportés comporterait deux phases d'examen. Lors de la première phase, les autorités nationales devraient s'assurer que les animaux effectivement exportés correspondent aux indications contenues dans la déclaration d'exportation; lors de la seconde phase, elles devraient vérifier si, sur la base des caractéristiques qui constituent la valeur économique d'un bovin reproducteur de race pure, les animaux effectivement exportés sont de qualité loyale et marchande. Le fait que l'article 1er de la directive 77/504 se limite à exiger que l'animal soit susceptible d'être inscrit dans un livre généalogique ne serait pertinent que pour constater l'identité entre les animaux figurant dans la déclaration d'exportation et ceux effectivement exportés, lors de la première phase d'examen. Une fois cette identité établie, la seconde phase d'examen comporterait nécessairement le contrôle des performances et des indications relatives à la valeur génétique, la valeur d'utilisation des bovins aux fins de reproduction, et donc leur valeur économique, ne pouvant être établie que sur la base de ces éléments.

59 Il convient de rappeler à cet égard que, selon l'article 1er du règlement n° 1544/79, « Aux fins de l'octroi de restitutions à l'exportation, des animaux de l'espèce bovine sont considérés comme reproducteurs de race pure relevant de la sous-position 01.02 A I du tarif douanier commun s'ils sont conformes à la définition donnée à l'article 1er de la directive 77/504/CEE du Conseil du 25 juillet 1977 ».

60 L'article 1er, sous a), de la directive 77/504 énonce qu'est bovin reproducteur de race pure « tout animal de l'espèce bovine dont les parents et les grands-parents sont inscrits ou enregistrés dans un livre généalogique de la même race et qui y est lui-même soit inscrit, soit enregistré et susceptible d'y être inscrit ».

61 L'article 6, paragraphe 1, de la même directive dispose en outre que sont déterminés par les instances communautaires

« — les méthodes de contrôle des performances et d'appréciation de la valeur génétique des animaux de l'espèce bovine,

...

— les critères d'inscription dans les livres généalogiques,

— les indications devant figurer dans le certificat généalogique ».

62 Il ressort des articles 1er, sous a), et 6, paragraphe 1, de la directive 77/504 que l'ascendance sur deux générations, le contrôle des performances et l'appréciation de la valeur génétique ainsi que l'établissement d'un certificat généalogique sont tous des éléments destinés à garantir que l'animal concerné présente les caractéristiques d'un bovin reproducteur de race pure.

63 Il convient d'ajouter que, en ce qui concerne les échanges entre États membres, la Commission a adopté, sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 77/504, la décision 86/130/CEE, du 11 mars 1986, fixant les méthodes de contrôle des performances et d'appréciation de la valeur génétique des animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 101, p. 37), ainsi que la décision 86/404/CEE, du 29 juillet 1986, fixant la présentation type du certificat généalogique des animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure et les mentions à y faire figurer (JO L 233, p. 19).

64 L'article 1er, paragraphe 2, de cette dernière décision énumère, parmi les mentions qui doivent figurer sur le certificat généalogique, « Les résultats des contrôles de performances et les résultats (avec mention de leur origine) de l'appréciation de la valeur génétique sur l'animal proprement dit et sur ses parents et grands-parents ». Si l'utilisation du certificat généalogique conforme au modèle n'est pas obligatoire, cette possibilité existe, selon le troisième considérant de la décision 86/404, « sous réserve que les données mentionnées dans la présente décision figurent déjà dans les documents de référence relatifs à l'animal de l'espèce bovine de race pure faisant l'objet d'échanges intracommunautaires ».

65 Il résulte de ce qui précède que le droit communautaire en vigueur à l'époque considérée offrait aux autorités allemandes des indications suffisantes sur la manière dont elles devaient vérifier que les animaux exportés vers la Pologne étaient réellement destinés à la reproduction, et cela même si les institutions communautaires n'avaient pas, à cette époque, adopté d'acte prescrivant de manière formelle et explicite les formalités de preuve auxquelles est soumise cette vérification pour les bovins reproducteurs de race pure qui sont destinés à être exportés vers des pays tiers.

66 En effet, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, qui constitue une expression des obligations mises à la charge des États membres par l'article 5 du traité CE, impose à ces derniers l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle (voir arrêt du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, points 17 et 18).

67 Dès lors, le moyen du gouvernement allemand tiré de l'absence de dispositions communautaires soumettant le contrôle de la qualité des animaux exportés à la présentation des preuves invoquées par la Commission doit être rejeté.

68 Eu égard aux constatations qui précèdent, doit être également rejetée l'objection du gouvernement allemand selon laquelle la Commission, en n'ayant pris aucune mesure pour faire face au problème des exportations de bovins reproducteurs vers la Pologne, n'aurait pas exercé sa fonction complémentaire dans le cadre du règlement n° 729/70 et aurait ainsi méconnu son devoir de coopération loyale avec les États membres découlant de l'article 5 du traité.

Sur l'absence de prise en charge par le FEOGA des dépenses effectuées, à concurrence du taux prévu pour les restitutions à l'exportation des animaux de boucherie

69 A titre subsidiaire, le gouvernement allemand conteste la constatation de la Commission selon laquelle le FEOGA ne devrait pas prendre en charge les dépenses effectuées par la République fédérale d'Allemagne pour le paiement des restitutions à concurrence du taux prévu pour l'exportation de bovins de boucherie, au motif que la totalité des exportations concernées serait de nature spéculative, en ce sens qu'elles auraient été effectuées en raison du taux de restitution plus élevé. Il fait valoir à cet égard que, les États membres n'ayant aucune influence sur le niveau auquel le taux de la restitution est fixé, ils ne sauraient non plus supporter la charge financière des exportations réalisées à la suite de cette fixation.

70 La Commission répond que le gouvernement allemand se méprend sur le sens de la référence qu'elle a faite au caractère spéculatif des exportations litigieuses. Le refus de la Commission s'expliquerait par le fait qu'une prise en compte des restitutions au titre d'exportations effectuées dans les règles est totalement étrangère à la procédure d'apurement, celle-ci ne comportant aucun calcul bénéfice/perte, mais reposant uniquement sur le contrôle de l'application du droit communautaire. Pour pouvoir bénéficier, dans le cadre de la procédure d'apurement, de la restitution pour les bovins de boucherie effectivement exportés, il aurait fallu demander a posteriori l'établissement d'une nouvelle déclaration en douane portant sur l'exportation de bétail de boucherie,

conformément à l'article 78, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1).

71 L'article 78, paragraphe 3, du règlement n° 2913/92 dispose:

« Lorsqu'il résulte de la révision de la déclaration ou des contrôles *a posteriori* que les dispositions qui régissent le régime douanier concerné ont été appliquées sur la base d'éléments inexacts ou incomplets, les autorités douanières prennent dans le respect des dispositions éventuellement fixées, les mesures nécessaires pour rétablir la situation en tenant compte des nouveaux éléments dont elles disposent. »

72 Le gouvernement allemand réplique que l'article 78 du règlement n° 2913/92 n'exige pas l'établissement d'une nouvelle déclaration en douane. Cette disposition indiquerait simplement que les autorités douanières doivent prendre les mesures nécessaires lorsqu'il résulte du contrôle a posteriori de la déclaration en douane que les dispositions qui régissent le régime douanier concerné ont été appliquées sur la base d'éléments inexacts ou incomplets.

73 La Commission rétorque que la référence à l'article 78, paragraphe 3, du règlement n° 2913/92 ne fait qu'indiquer la voie permettant de rectifier a posteriori la déclaration en douane. En l'espèce, il serait incontestable que les preuves relatives à l'exportation des animaux vers la Pologne (documents de transport et documents douaniers polonais) n'ont pas été fournies. Ce serait pour cette raison qu'une prise en compte des montants de restitutions qui auraient dû être versés pour l'exportation d'animaux de boucherie n'est pas envisageable.

74 Il convient de relever à cet égard que, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, « Sont financées ... les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ».

75 Le versement d'une restitution à l'exportation par les autorités nationales ne saurait être considéré comme ayant été effectué selon les règles communautaires lorsque, par suite d'un agissement imputable à l'exportateur, le produit effectivement exporté ne correspond pas au produit déclaré.

76 Dans le cadre du présent moyen, le gouvernement allemand ne conteste pas que, afin de bénéficier du taux de restitution plus élevé, les exportateurs ont sciemment déclaré que les animaux exportés étaient des bovins reproducteurs de race pure alors qu'ils étaient en réalité des animaux de boucherie.

77 Il s'ensuit qu'une prise en compte des versements effectués à concurrence du taux prévu pour des animaux de boucherie ne serait possible que si les déclarations en douane relatives à l'exportation de bovins reproducteurs de race pure étaient rectifiées a posteriori, sur présentation des documents exigés par la réglementation communautaire pour l'exportation d'animaux de boucherie (certificats vétérinaires, documents de transport et documents douaniers polonais, etc.).

78 Or, la Commission a soutenu, sans être contredite par le gouvernement allemand, qu'une telle rectification des déclarations en douane n'a pas été effectuée.

79 Dans ces conditions, c'est à juste titre que la Commission a refusé la prise en charge par le FEOGA des dépenses effectuées à concurrence du taux prévu pour les animaux de boucherie.

80 Ce moyen doit donc être également rejeté.

III — Sur la correction relative aux irrégularités commises lors de l'exportation de bétail sur pied au Proche et Moyen-Orient (cas de la société Imex — point 6.2.2 du rapport de synthèse)

81 Il ressort du dossier que la correction litigieuse, d'un montant total de 56 692 508,70 DM, résulte de l'addition de trois montants qui sont respectivement liés à trois ensembles de faits différents, mais qui se rattachent tous aux multiples aspects du dossier concernant la société Imex, dont les agissements frauduleux s'étendent sur une période allant de 1981 à 1987.

82 En particulier, la Commission a refusé d'imputer au budget communautaire: a) un montant de 22 011 281,10 DM à titre de correction pour des irrégularités commises après le 1er janvier 1986; b) un montant de 25 024 493 DM à titre de correction pour des restitutions à l'exportation versées pendant les années 1981 à 1987 sur la base des manipulations quantitatives commises par des auxiliaires en douane, et c) un montant de 9 656 734,74 DM à titre de correction liée à la prétendue transmission tardive de certaines données, par le gouvernement allemand, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

Sur la correction de 22 011 281,10 DM concernant les irrégularités commises après le 1er janvier 1986

83 Dans le rapport de synthèse (point 6.2.2) figurent les constatations suivantes:

« Les différentes fraudes que [la société Imex] a commises portaient sur des fausses preuves d'arrivée à destination (cachets douaniers falsifiés, production de preuves d'arrivée à partir de formulaires vierges) ou sur des manipulations quantitatives (à l'exportation), ou sur une combinaison de ces deux manipulations.

...

Le FEOGA observe que le succès dans cette enquête est incontestable. En effet, sur la base d'un témoignage datant du 20.10.1987, une action a été engagée par le service compétent allemand le 28 octobre 1987. Quasi immédiatement, le trafic illégal a cessé et en janvier 1988 la société (une des plus importantes dans le négoce de bétail en Allemagne) a demandé sa liquidation.

Force est toutefois de constater que l'État membre aurait pu et aurait même dû initier des contrôles beaucoup plus tôt:

— En juin 1985 un chauffeur de camion avait déjà témoigné auprès de la douane allemande sur des manipulations quantitatives.

— En octobre de la même année, la France avait communiqué à l'Allemagne ses constatations relatives à la surcharge de poids des bovins allemands exportés.

— Plus tard, en novembre 1985 et en mars 1986 (rappel), le FEOGA a fait part à l'État membre de ses doutes, vu le poids anormal constaté dans les statistiques et a insisté sur la nécessité de réaliser une enquête (notamment sur des exportations qui étaient annoncées et dès lors prévisibles à cette époque).

De la réponse reçue, il ressort que l'État membre n'a pas entamé de vraies enquêtes suite aux informations et à la demande explicite susmentionnées. En effet, la réputation et l'importance de la société Imex la plaçait, apparemment, en dehors de toute suspicion. En outre, selon les dires des services nationaux, les manipulations quantitatives n'étaient pas détectables par un contrôle des écritures de la société car le commerce d'animaux reproducteurs se réalisait en nombre de têtes et non pas en poids.

Selon les services de la Commission, en ne diligentant pas les enquêtes nécessaires dans un délai raisonnable après que la demande ait été formulée par le FEOGA, l'État membre porte une responsabilité importante sur l'ampleur qu'a pu prendre cette affaire et sur les conséquences et les dépenses déclarées à charge du Fonds.

...

L'État membre a donc été informé par lettres n° 5354 du 10.2.1993 et n° 33301 du 14.10.1993 des conclusions des services de la Commission. Par ce courrier, il a été confirmé que le FEOGA ne peut pas prendre en charge les dépenses résultant d'exportations réalisées à partir de 1986 étant donné la non-exécution de l'enquête demandée ».

84 Le gouvernement allemand fait valoir que la constatation de la Commission, selon laquelle les autorités allemandes chargées des investigations n'auraient pas effectué à temps les « véritables » enquêtes, faisant ainsi un usage fautif de leur pouvoir d'appréciation, n'est pas fondée et qu'elle est insuffisamment motivée. Les autorités allemandes chargées des enquêtes n'auraient méconnu aucune obligation pouvant donner lieu à une imputation financière.

85 En particulier, la déclaration faite par le chauffeur de l'entreprise de transports Hefter qui, à l'époque, effectuait des transports de bétail pour la société Imex, aurait donné lieu à des enquêtes qui n'auraient pourtant pas confirmé le commencement de soupçon et auraient été clôturées le 20 décembre 1985.

86 La communication faite par les autorités françaises, le 21 octobre 1985, ne contiendrait aucune indication relative à la société Imex, mais certaines données relatives à un cas d'espèce déjà connu des services d'enquêtes.

87 La lettre du 20 novembre 1985 de la Commission contiendrait pour la première fois une indication générale relative à la société Imex. Le 17 février 1986, le service d'enquêtes douanières de Munich aurait rapporté que les données statistiques jointes par la Commission, qui portaient sur des moyennes quantitatives, n'avaient pas abouti à de nouvelles constatations, le décompte des animaux se faisant en nombre de têtes et non en poids sur pied, mais qu'il existait des indices pour des poids incorrects, nécessitant de nouvelles enquêtes.

88 Le 19 juin 1986, le service d'enquêtes douanières de Cologne aurait concentré les enquêtes menées par différents services au service d'enquêtes douanières de Hambourg qui aurait tenté, en vain, de fournir la preuve de la falsification quantitative chez les fournisseurs (associations d'éleveurs et producteurs) en amont de la société Imex. En outre, un contrôle objectif du poids, effectué dans le cas de l'exportation de bétail sur pied en Arabie Saoudite via l'aéroport Cologne/Bonn, n'aurait soulevé aucune contestation. Enfin, un pesage de vérification à Hambourg après constatation quantitative du poids des animaux

par l'auxiliaire des douanes aurait échoué pour des raisons techniques (absence de dispositif de déchargement des animaux).

89 D'autres mesures d'enquête, mises en œuvre aux mois d'octobre et de novembre 1986, tels le témoignage de l'accompagnateur de transport de la société Imex et le contrôle technique des cartes de pesage du pont à bascule utilisé à Hambourg, n'auraient abouti à aucun résultat exploitable en justice. Ce ne serait qu'après la communication, au mois d'octobre 1987, de la part des services de police de Munich, des résultats de leur enquête concernant la falsification du tampon des douanes utilisé qu'il a été possible de mettre fin aux fraudes de la société Imex.

90 Le gouvernement allemand ajoute que les autorités chargées des investigations seraient en principe libres dans le choix des mesures à prendre, la nature et l'étendue de celles-ci devant être proportionnées à l'étendue et à l'importance de l'acte délictueux. En l'espèce, les autorités allemandes devaient mener les enquêtes de manière à ne pas éveiller, de la part de la société Imex, des soupçons qui auraient pu la conduire à dissimuler ses actes délictueux. En outre, une inculpation devant les juridictions pénales ne pouvait avoir lieu qu'après avoir recueilli suffisamment de preuves. Dans ces conditions, un comportement différent des autorités allemandes n'aurait pas été possible.

91 En ce qui concerne d'abord le moyen tiré de la motivation insuffisante de la décision litigieuse, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, les décisions d'apurement des comptes n'exigent pas une motivation détaillée, dans la mesure où le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et connaît donc la raison pour laquelle la Commission estime ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA les montants litigieux (voir arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, C-50/94, Rec. p. I-3331, point 9).

92 En l'espèce, outre les explications figurant dans le rapport de synthèse, mentionnées au point 83 du présent arrêt, il est constant que le gouvernement

allemand a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision litigieuse et connaissait donc la raison pour laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA le montant litigieux. En effet, il ressort des termes mêmes du rapport de synthèse que la rédaction de celui-ci a été précédée de deux lettres des 10 février et 14 octobre 1993, dans lesquelles la Commission informait le gouvernement allemand des raisons qui l'avaient amenée à refuser la prise en charge par le FEOGA des dépenses litigieuses.

93 Dès lors, ce moyen doit être rejeté.

94 En ce qui concerne le moyen tiré du caractère non fondé des constatations de la Commission quant aux contrôles et enquêtes menés par les autorités allemandes, il y a lieu de rappeler que, selon l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, les États membres doivent prendre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds et pour prévenir et poursuivre les irrégularités. Selon le paragraphe 2 de cette même disposition, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou aux organismes des États membres.

95 En outre, en ce qui concerne les mesures de contrôle adoptées au niveau national en vue de la mise en œuvre de règles communautaires en matière de politique agricole commune, les autorités nationales doivent procéder avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en œuvre de législations nationales correspondantes, de manière à éviter toute atteinte à l'efficacité du droit communautaire (arrêt Exportslachterijen van Oordegem, précité, point 19).

96 Il y a lieu de préciser, à cet égard, que, si les autorités nationales restent libres de choisir les mesures qu'elles jugent appropriées pour la protection des intérêts financiers de la Communauté, cette liberté ne saurait aucunement affecter la rapidité, la bonne organisation et le caractère complet des contrôles et enquêtes requis.

97 En l'espèce, il est constant que les autorités allemandes ne sont pas restées passives et qu'elles sont parvenues, au mois d'octobre 1987, à mettre un terme aux fraudes de la société Imex. Cependant, leur action a souvent souffert d'une mauvaise coordination des différents services impliqués dans les enquêtes et d'une mauvaise organisation des contrôles mis en place qui, d'ailleurs, se sont révélés insuffisants.

98 Ainsi, il ressort du dossier que, depuis le 20 novembre 1985, date d'envoi de la lettre de la Commission aux autorités allemandes, et pour une période d'au moins sept mois, la responsabilité quant à l'organisation des enquêtes se déplaçait d'un service à l'autre — du service des enquêtes douanières de Munich à celui de Cologne puis à celui de Hambourg — pour des raisons de compétence territoriale.

99 Ensuite, la Commission a soutenu, sans être contredite par le gouvernement allemand, que plusieurs contrôles entrepris avaient échoué en raison de leur mauvaise organisation. A titre d'exemple, le contrôle opéré auprès des fournisseurs de la société Imex s'est révélé inopérant, parce que, le négoce d'animaux se faisant en nombre de têtes et non en poids, comme pour l'octroi des restitutions à l'exportation, le poids des animaux chez les fournisseurs était simplement estimé et non établi; ainsi, il n'a pas pu être comparé avec le poids des mêmes animaux lors de leur exportation. De même, le contrôle des animaux expédiés par voie aérienne était dès le départ voué à l'échec, des manipulations quantitatives étant improbables avec ce type de transport en raison du pesage obligatoire des animaux avant leur chargement dans l'avion.

100 En outre, à l'exception de ce dernier contrôle et d'une autre tentative de contrôle des animaux, qui avait également échoué pour des raisons techniques, il ne ressort pas du dossier que les autorités allemandes ont effectué des contrôles des animaux à grande échelle ou qu'elles ont organisé un système de pesage fiable pour découvrir les manipulations quantitatives, et cela nonobstant le fait que les exportateurs soupçonnés de pratiques frauduleuses étaient seulement deux, à savoir les sociétés Imex et Südfleisch.

101 Dans ces conditions, ce moyen doit être également rejeté.

Sur la correction de 25 024 493 DM concernant les restitutions versées pendant les années 1981 à 1987 sur la base de manipulations quantitatives commises par des auxiliaires en douane

102 Dans le rapport de synthèse (point 6.2.2.3) figure la constatation suivante:

« Selon le rapport d'enquête, dans la masse totale de 152,3 Mio DM, un peu plus de 25 Mio DM (25 024 493) se rapportent à des manipulations quantitatives réalisées par ou sous la responsabilité de plusieurs Zollhilfspersonen. Étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'agents mandatés représentant l'autorité douanière pour la détermination du poids des produits à exporter, cette somme ne saurait être prise à charge du FEOGA ».

103 Le gouvernement allemand considère que sa responsabilité doit être limitée au comportement de l'auxiliaire des douanes H., qui, selon un arrêt du 30 mai 1990 du Landgericht München, était impliqué dans 125 affaires de falsifications quantitatives représentant un préjudice de 11 745 714 DM. Il affirme que la Commission n'avait pas le pouvoir d'aller au-delà des constatations faites par

la juridiction nationale, car, selon un principe général de droit, seules les irrégularités établies par les juridictions pénales peuvent être considérées comme prouvées et, dès lors, entraîner la correction des dépenses correspondantes.

104 La Commission considère, en revanche, que ce n'est pas seulement l'auxiliaire des douanes H. qui a participé aux manipulations quantitatives. En réalité ce seraient 284 cas, représentant un préjudice total de 25 024 493 DM, que le service d'enquêtes douanières de Munich a signalés dans son rapport final sur la procédure d'enquête ouverte à l'encontre de la société Imex. La Commission ajoute que, dans le cadre de la procédure d'apurement, il s'agit seulement de constater si les crédits ont été dépensés par les États membres conformément au droit communautaire. Or, ce ne serait pas la constatation d'une juridiction nationale qui serait déterminante à cet égard.

105 Il convient de relever que, comme l'a à juste titre souligné la Commission, l'objectif de la procédure d'apurement des comptes est de constater si les crédits mis à la disposition des États membres ont été dépensés conformément aux règles communautaires en vigueur dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Ainsi qu'il a été rappelé au point 35 du présent arrêt, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, elle est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité des données transmises par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales (voir arrêt Pays-Bas/Commission, précité, points 16 et 17).

106 Il s'ensuit que, lorsqu'elle apure les comptes des États membres, la Commission n'est pas empêchée de procéder à des constatations allant au-delà des irrégularités prouvées devant une juridiction pénale nationale, dès lors qu'elle éprouve un doute sérieux et raisonnable quant à la régularité des opérations financées par le FEOGA. Par ailleurs, la procédure devant une telle juridiction est régie par des règles différentes en matière de preuve.

107 En l'espèce, la Commission a effectué la correction litigieuse en se fondant sur les constatations figurant dans le rapport final du service d'enquêtes douanières de Munich, établi dans le cadre de la procédure d'enquête ouverte à l'encontre de la société Imex. Ces constatations sont certainement de nature à fonder un doute sérieux et raisonnable de la part de la Commission quant à la régularité des opérations concernées, que l'État membre n'est pas parvenu à réfuter.

108 Par conséquent, ce moyen doit également être rejeté.

Sur le montant de 9 656 734,74 DM lié à la prétendue transmission tardive de certaines données par le gouvernement allemand dans le cadre de la procédure d'apurement

109 Il ressort du dossier que la Commission, estimant que, hormis une somme de 2 156 195,60 DM, la probabilité, pour les autorités allemandes, d'obtenir le remboursement des restitutions indûment versées à la société Imex était quasi inexistante et que, dès lors, la position d'attente à laquelle le FEOGA s'était jusqu'alors obligé ne pouvait plus être maintenue, a informé la République fédérale d'Allemagne, par lettre du 14 octobre 1993, de son intention de clore le dossier de la société Imex dans le cadre de l'apurement des comptes 1991 et l'a invitée à lui communiquer les chiffres relatifs aux paiements effectués avant le 1er janvier 1986 à cette société. La Commission s'était déclarée prête à mettre ces versements à la charge du budget communautaire, pour autant qu'ils ne fussent pas dus à des manipulations des auxiliaires en douane.

110 Par décision du 21 janvier 1994, prise sur le fondement du règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO L 186, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 422/86 de la Commission, du 25 février 1986 (JO L 48, p. 31), la Commission

a fixé au 31 janvier 1994 le délai de transmission de toutes les indications supplémentaires des États membres nécessaires à l'apurement des comptes pour l'exercice 1991.

111 Selon le rapport de synthèse (point 6.2.2.6), « Longtemps après la date limite du 31 janvier 1994 ... les autorités allemandes ont présenté un relevé des paiements effectués permettant à la Commission de proposer une correction financière pour les paiements réalisés après le 1er janvier 1986 et relatifs aux pertes imputables aux Zollhilfspersonen, soit 47 035 774 DM. Vu le non-respect de la date limite ... la réduction de la correction financière initiale justifiée par les informations reçues en retard sera limitée à 90 % ».

112 Le gouvernement allemand fait valoir que le relevé de paiements dont il s'agit a été communiqué à la Commission sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 595/91 du Conseil, du 4 mars 1991, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, et abrogeant le règlement (CEE) n° 283/72 (JO L 67, p. 11). Selon cette disposition:

« Lorsqu'un État membre estime que la récupération totale d'un montant ne peut pas être effectuée ou attendue, il indique à la Commission, à l'occasion d'une communication spéciale, le montant non récupéré et les raisons pour lesquelles ce montant est, à son avis, à la charge de la Communauté ou de l'État membre.

Ces informations doivent être suffisamment détaillées pour permettre à la Commission de prendre une décision sur l'imputabilité des conséquences financières, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 729/70... ».

113 Le gouvernement allemand conclut que, à défaut de communication par l'État membre, les données concernées par cette communication ne peuvent pas faire partie de l'apurement des comptes. En outre, étant donné que l'article 5 du règlement n° 595/91 ne soumet cette communication à aucun délai (et à juste titre puisque la procédure de recouvrement relève de la compétence des États membres, en sorte que ces derniers sont les premiers à pouvoir apprécier si la récupération est encore possible), la Commission ne saurait imposer un « supplément de pénalité » pour le prétendu retard de transmission de cette communication. Si elle estime que l'État membre enfreint les obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 595/91, elle pourrait engager la procédure en manquement.

114 La Commission, tout en considérant que la communication prévue à l'article 5 du règlement n° 595/91 est une partie essentielle de la procédure d'apurement, expose que sa décision fixant la date limite au 31 janvier 1994 n'a pas été prise sur le fondement du règlement n° 595/91, mais sur celui du règlement n° 1723/72. En fixant cette date, la Commission entendait obtenir du gouvernement allemand les chiffres exacts relatifs aux dépenses effectuées avant le 1er janvier 1986 pour pouvoir traiter le dossier de la société Imex dans le cadre de l'apurement des comptes pour l'année 1991. La transmission de ces chiffres ne saurait, dès lors, être confondue avec la communication prévue à l'article 5 du règlement n° 595/91. Par conséquent, le montant litigieux ne constituerait pas une sanction pour communication tardive au sens de l'article 5 du règlement n° 595/91, mais une correction qui procède d'une pratique administrative générale de la Commission, selon laquelle, en cas de transmission tardive des informations justifiant une réduction de l'imputation, la réduction est limitée à 90 %.

115 Le moyen avancé par le gouvernement allemand soulève d'abord la question de savoir si, lorsque des procédures de récupération de fonds indûment octroyés sont en cours au niveau national, il appartient aux États membres ou à la Commission d'établir que ces procédures ne peuvent plus donner lieu à récupération totale.

116 A cet égard, il résulte de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 595/91 que c'est l'État membre qui, au moyen d'une communication spéciale, indique à la Commission le montant non récupéré, lorsqu'il estime que la récupération totale du montant indûment octroyé ne peut pas être effectuée ou attendue, la Commission devant ensuite arrêter une décision sur l'imputabilité des conséquences financières qui en découlent. Il ressort également de la même disposition que cette communication spéciale n'est soumise à aucun délai.

117 Toutefois, l'exercice du pouvoir dont jouissent les États membres quant à l'appréciation du caractère fructueux ou infructueux d'une procédure de récupération en cours ne saurait aboutir à ce que l'apurement des comptes d'un exercice donné soit indûment retardé.

118 Si tel est le cas, l'intérêt attaché à un examen rapide des comptes des États membres (voir le premier considérant du règlement n° 422/86) commande que la Commission, sans qu'elle soit tenue de recourir à la procédure en manquement prévue à l'article 169 du traité CE, puisse fixer à l'État membre concerné un délai pour la transmission des données nécessaires pour l'apurement des comptes de l'exercice concerné, y compris celles portant sur les procédures de récupération en cours. Ce faisant, la Commission doit respecter les principes de bonne gestion, tels ceux de la sécurité et de la prévisibilité des rapports financiers entre la Communauté et les États membres.

119 En l'espèce, il ressort du rapport de synthèse (point 6.2.2.4) que, « En ce qui concerne le recouvrement des sommes en jeu, seulement 2 156 195,60 DM ont été récupérés à ce jour » et que la « probabilité d'obtenir d'autres remboursements est quasi inexistante ». D'une part, les procédures de remboursement mises en œuvre pour la somme de 38,5 millions de DM contre trois banques qui avaient été subrogées dans les droits de la société Imex n'ont pas abouti; d'autre part, dans le cadre de la procédure de la liquidation forcée, le liquidateur a, dès le 19 juin 1989, informé l'organisme qui avait payé les restitutions de la limitation de l'admission de la créance à 5 millions de DM, en ajoutant que, pour les créanciers non privilégiés, tel l'organisme payeur, la perte de leur dette serait totale.

120 Le gouvernement allemand n'a pas contesté ces constatations.

121 Dans ces conditions, c'est à bon droit que la Commission a, par sa lettre du 14 octobre 1993, informé la République fédérale d'Allemagne de son intention de clore le dossier de la société Imex dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1991 et a invité cet État membre à lui communiquer, jusqu'au 31 janvier 1994, les chiffres relatifs aux paiements effectués à la société Imex avant le 1er janvier 1986.

122 Se pose la question de savoir si la Commission, en l'absence de communication dans le délai fixé des données demandées, était en droit d'imposer à la République fédérale d'Allemagne une correction pour les dépenses correspondantes.

123 A cet égard, l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1723/72, tel que modifié par le règlement n° 422/86, énonce que, « A défaut de transmission des renseignements précités dans le délai fixé, la Commission arrêtera sa décision sur la base des éléments d'information en sa possession à la date limite fixée, sauf dans le cas où la transmission tardive des renseignements est justifiée par des circonstances exceptionnelles ».

124 Il s'ensuit que, ne disposant pas, à l'expiration du délai fixé, des données nécessaires pour apurer les comptes relatifs aux versements effectués à la société Imex antérieurement au 1er janvier 1986, la Commission était en droit de procéder à une correction de 100 % de ces dépenses. Ayant toutefois reçu par la suite les chiffres demandés, elle a, conformément à sa pratique constante, limité la correction à 10 % des dépenses concernées. Pour les motifs indiqués au point 13 du présent arrêt, la légalité de cette correction ne saurait être contestée au motif qu'il s'agirait d'un « supplément de pénalité ».

125 Dès lors, ce moyen doit être rejeté.

IV — Sur la correction pour des irrégularités relatives à l'exportation de viande bovine au Liban (cas de la société Südfleisch — point 6.2.3 du rapport de synthèse)

126 Cette partie du litige concerne le refus de la Commission de mettre à la charge du FEOGA un montant de 997 814 DM, versé par les autorités allemandes à la société Südfleisch au titre de restitutions pour l'exportation de viande bovine au Liban.

127 Il ressort du dossier que, au mois de mars 1991, la société Südfleisch a dédouané en Allemagne un chargement de 628 750,20 kg de viande bovine destiné à être exporté vers les Émirats arabes unis. A l'époque considérée, la restitution à l'exportation pour ce pays s'élevait à 423,7524 DM pour 100 kg de poids net, alors que, pour l'exportation au Liban, le montant de la restitution était de 294,2725 DM pour 100 kg de poids net.

128 En juillet 1991, la société Südfleisch a fourni aux autorités allemandes un document d'arrivée des marchandises aux Émirats arabes unis qui s'est révélé être, par la suite, faux.

129 En mars 1992, c'est-à-dire dans le délai de douze mois prévu par la réglementation communautaire, la société Südfleisch a fourni la preuve qu'une partie du chargement initial (364,185 tonnes) avait été débarquée en mars 1991 à Beyrouth (Liban). Cette société a perçu la restitution à l'exportation correspondante; ce paiement n'a donné lieu à aucune correction de la part de la Commission.

130 Pour le reste de la cargaison (282,565 tonnes), la société Südfleisch a présenté le 1er juillet 1992, après qu'un délai supplémentaire lui fut accordé par les autorités allemandes, des preuves de son arrivée au Liban. Cette société a perçu la restitution à l'exportation correspondante, d'un montant de 997 814 DM. C'est précisément ce paiement qui a fait l'objet de la correction effectuée par la Commission.

131 Dans le rapport de synthèse la Commission expose que, en accordant, dans les circonstances de l'espèce, un délai supplémentaire à la société Südfleisch, les autorités allemandes ont méconnu l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87.

132 L'article 47, paragraphes 2 et 4, du règlement n° 3665/87 dispose:

« 2. Le dossier pour le paiement de la restitution ou la libération de la garantie doit être déposé, sauf cas de force majeure, dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.

...

4. Lorsque les documents exigés au titre de l'article 18 n'ont pas pu être produits dans le délai fixé au paragraphe 2, bien que l'exportateur ait fait diligence pour se les procurer et les communiquer dans ce délai, des délais supplémentaires peuvent lui être accordés pour la production de ces documents. »

133 Eu égard au libellé de l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87, l'argumentation soutenue par les parties porte sur la question de savoir si la condition prévue à cette disposition était remplie en l'espèce, à savoir si la société Südfleisch s'était montrée diligente pour obtenir les preuves de l'arrivée de la marchandise à destination et si les autorités allemandes avaient, en accordant la prorogation du délai de douze mois, exercé correctement leur pouvoir d'appréciation.

134 Le gouvernement fédéral fait valoir que les autorités allemandes n'ont pas méconnu l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87. Il expose que le bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas a octroyé le délai supplémentaire, parce qu'il estimait, sur la base des informations dont il disposait et à défaut de preuves contraires, que la société Südfleisch avait été diligente pour se procurer et communiquer les documents requis.

135 En effet, cette société aurait chargé, déjà en mai 1991, un agent d'assurances afin d'enquêter sur l'endroit où se trouvait réellement le bateau qui transportait la marchandise. Ensuite, en juin 1991, la société Südfleisch aurait envoyé trois de ses salariés en Arabie Saoudite pour s'assurer que la marchandise y avait été effectivement déchargée. Si les opérations de déchargement n'ont pas été effectuées tant que les trois salariés se trouvaient en Arabie Saoudite, une fête islamique ayant lieu à cette date, ceux-ci auraient toutefois inspecté le bateau qui transportait la marchandise et auraient constaté que les cales étaient quasi pleines de cartons de la société Südfleisch et que les scellés étaient intacts. Quant à la présentation, en juillet 1991, du faux document d'arrivée de la marchandise aux Émirats arabes unis, rien ne permettait d'exclure que la société Südfleisch avait été induite en erreur par son associé, l'entreprise Al Fatha Goldstore.

136 Dans ces conditions, et en admettant que les autorités douanières devaient, dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, prendre en considération les intentions de l'exportateur, ce que le gouvernement allemand conteste, le service compétent ne pouvait pas savoir, à la date d'octroi du délai supplémentaire, si la société Südfleisch avait produit le faux document délibérément ou par négligence grave, comme le soutient la Commission.

D'ailleurs, les enquêtes réalisées en Allemagne par le parquet et le service d'enquêtes douanières n'étaient pas parvenues à établir la responsabilité de cette société dans la falsification du document présenté et son utilisation frauduleuse.

137 De surcroît, une prorogation de délai ne ferait pas obstacle au refus de paiement de la restitution ou, le cas échéant, au remboursement de la somme perçue, s'il s'était avéré par la suite que les conditions pour l'octroi de la prorogation n'étaient pas réunies.

138 En tout état de cause, la Commission ne saurait, sous peine de provoquer une grave insécurité juridique pour les États membres et les opérateurs économiques concernés, substituer sa propre conception à l'appréciation effectuée par les autorités nationales compétentes dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire qui leur est reconnu par le droit communautaire.

139 La Commission répond qu'un exportateur qui, délibérément ou en tout cas par négligence grave, a déjà présenté un document de dédouanement falsifié ne remplit pas les conditions de l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87.

140 Elle expose à cet égard que la société Südfleisch, malgré les doutes qu'elle avait dès le mois de mai 1991 quant à la destination de la viande, a présenté le 1er juillet 1991 un certificat de dédouanement falsifié et a demandé par écrit le versement des restitutions prévues pour l'exportation aux Émirats arabes unis. Les « contrôles » effectués par les trois salariés envoyés en juin 1991 en Arabie Saoudite, et sur lesquels se fonde en premier lieu le gouvernement allemand, ne mériteraient pas ce nom; le fait que ces salariés n'ont pas attendu le déchargement de la cargaison ne serait pas acceptable pour la Commission, car ils étaient censés savoir que le déroulement régulier de la transaction comprend le dédouanement de la marchandise en vue de sa mise en libre pratique en Arabie Saoudite.

141 Il en résulterait que, dans un premier temps, la société Südfleisch aurait tout fait pour bénéficier, tout en sachant ne pas y avoir droit, des restitutions à l'exportation plus élevées versées pour des exportations de viande bovine dans les Émirats arabes unis. Ce serait seulement lorsque cette demande n'a pas pu être satisfaite, parce que la falsification du certificat de dédouanement a été découverte et parce qu'elle risquait de devoir rembourser la totalité des restitutions, qu'elle a demandé pour la première fois, par lettre du 24 septembre 1991, un délai supplémentaire afin de produire les documents nécessaires.

142 Devant un tel comportement, la Commission considère qu'il ne saurait être soutenu que la société Südfleisch a fait preuve de diligence pour produire les documents nécessaires dans le délai de douze mois. Le fait que ni le parquet fédéral ni le service d'enquêtes douanières n'aient pu, faute de preuves, établir la responsabilité pénale des personnes agissant pour le compte de la société Südfleisch ne modifierait nullement cette constatation. Vérifier si les conditions prévues à l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87 sont remplies ne consisterait pas à établir une responsabilité pénale.

143 En outre, dès le 28 mai 1991, la Commission aurait informé la République fédérale d'Allemagne d'une mission effectuée à Beyrouth afin d'obtenir des autorités douanières libanaises des documents permettant aux autorités allemandes de prouver « la falsification des déclarations de destination de la viande bovine exportée d'Allemagne, qui était destinée aux Émirats arabes unis mais qui a été détournée vers le Liban ». Ces enquêtes, qui ont été menées sur place du 8 au 15 juin 1991, avec la participation d'un représentant du service d'enquêtes douanières de Munich, auraient permis de constater que des restitutions à l'exportation d'environ dix millions de DM avaient été indûment versées pour quelque 2 500 tonnes de viande. Il serait vrai que les résultats de cette mission n'ont été communiqués officiellement aux services allemands que le 25 septembre 1991, mais ces services en auraient été informés directement, dès la fin de la mission, par leur représentant qui avait participé aux enquêtes sur place.

144 A cela s'ajouterait le fait que la prorogation du délai a été octroyée le 24 septembre 1991, c'est-à-dire le jour même de la demande formulée par la société Südfleisch et un jour avant la transmission des résultats officiels de la mission de contrôle au Liban, alors que le délai réglementaire de douze mois n'expirait qu'en mars 1992.

145 Compte tenu de ces circonstances, l'octroi du délai supplémentaire à la société Südfleisch constituerait un usage fautif de la marge d'appréciation conférée aux autorités nationales par l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87. La Commission n'entendrait pas par cela substituer ses propres décisions à celles des autorités nationales, mais montrer que, en l'espèce, en accordant le délai supplémentaire, l'autorité nationale compétente a nettement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

146 Il convient de rappeler à cet égard que l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87 donne aux autorités nationales la possibilité d'accorder à l'exportateur des délais supplémentaires pour la production des documents exigés, c'est-à-dire les preuves d'arrivée à destination de la marchandise exportée, lorsque celui-ci n'a pas pu les produire dans le délai réglementaire de douze mois, bien qu'il ait fait preuve de diligence pour se les procurer et les communiquer dans ce délai.

147 Cette disposition confère ainsi aux autorités nationales une marge d'appréciation afin tant de constater si l'exportateur a fait preuve de diligence que de décider si elles vont faire usage de la possibilité qui leur est accordée d'octroyer le délai supplémentaire.

148 Toutefois, l'exercice du pouvoir d'appréciation ainsi reconnu aux autorités nationales ne saurait dépasser les limites qu'impose la finalité de cette règle qui est de ne pas priver automatiquement l'exportateur des restitutions prévues par la réglementation communautaire, lorsque celui-ci, bien qu'ayant déployé tous

les efforts qu'il lui incombait d'effectuer, a été empêché, par des circonstances objectives, de produire dans le délai de douze mois les documents requis.

149 Il en résulte que, lorsqu'il y a des doutes sur la manière dont s'est comporté l'exportateur, la condition relative à la diligence ne saurait être considérée comme étant remplie. Cela n'implique pas nécessairement que l'exportateur ait commis des actes pour lesquels sa responsabilité pénale a été établie sur le fondement de la législation nationale. En effet, un opérateur peut ne pas être diligent, au sens de l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87, sans pour autant avoir commis d'actes délictueux.

150 En outre, même si la diligence de l'exportateur est établie, l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87 prévoyant simplement une possibilité pour les autorités nationales et non une obligation d'accorder le délai supplémentaire, cela signifie que ces autorités doivent, en vue d'arrêter leur décision, prendre en considération, au-delà de la diligence de l'exportateur, l'ensemble des éléments qui permettent d'établir si l'octroi du délai supplémentaire est justifié.

151 En l'espèce, il ressort du dossier que le 24 septembre 1991, date d'adoption de la décision accordant la prorogation du délai, l'autorité compétente avait connaissance des éléments suivants.

152 Concernant le comportement de l'exportateur, elle savait que le 1er juillet 1991 la société Südfleisch avait présenté un certificat falsifié et que la présentation de ce certificat avait été faite malgré les doutes que ladite société nourrissait, dès le mois de mai 1991, sur la destination de la viande exportée. Les contrôles effectués en juin 1991 par les trois salariés de la société Südfleisch envoyés en Arabie Saoudite n'étaient pas de nature à dissiper ces doutes ni, par conséquent, à convaincre l'autorité compétente que cette société avait épuisé les efforts qu'elle pouvait déployer, parce que les trois salariés n'étaient pas restés en Arabie Saoudite jusqu'au déchargement et au dédouanement de la marchandise.

153 Dans ces conditions, et même si aucune responsabilité pénale n'a pu être établie dans le chef de la société Südfleisch pour la présentation du certificat falsifié, son comportement justifiait plutôt le doute quant aux efforts déployés pour produire les documents requis.

154 Il est également certain que les autorités allemandes, et donc également l'autorité compétente, avaient connaissance de la mission de contrôle et des enquêtes que la Commission avait effectuées au Liban, du 8 au 15 juin 1991, avec la participation d'un représentant des services douaniers allemands, dans le but d'obtenir des autorités douanières libanaises des documents prouvant la falsification des déclarations de destination de la viande bovine exportée d'Allemagne, laquelle, bien que destinée aux Émirats arabes unis, était en fait détournée vers le Liban.

155 Enfin, il est également constant que, à la date du 24 septembre 1991, il n'y avait aucune urgence pour proroger le délai de douze mois qui expirait en mars 1992. Au contraire, les éléments précédemment exposés étaient de nature à justifier soit une position d'attente, soit un refus de la part de l'autorité compétente.

156 Eu égard à ce qui précède, il convient de constater que, en accordant un délai supplémentaire à la société Südfleisch, l'autorité nationale compétente a méconnu l'article 47, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87.

157 Dès lors, ce moyen doit être rejeté.

V — Sur la correction relative à l'exportation de viande bovine au Zimbabwe (cas de la société Barfuß — point 6.2.4 du rapport de synthèse pour l'exercice 1991 et point 6.2.2 du rapport de synthèse pour l'exercice 1990)

158 Dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1991 est indiquée la correction financière à laquelle a procédé la Commission quant aux dépenses relatives à l'exportation de viande bovine déclarée exportée vers l'Afrique du Sud, mais en réalité destinée au Zimbabwe. Il y est également mentionné que le point sur cette affaire a été fait dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1990, la correction étant reportée à l'apurement des comptes de 1991 parce que la République fédérale d'Allemagne tenterait d'obtenir le remboursement des montants indûment payés.

159 Dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1990, la Commission a constaté que des quantités de viande bovine, pour lesquelles la restitution avait été octroyée sur la base de preuves d'arrivée en Afrique du Sud, étaient seulement entreposées dans ce pays et réexportées au Zimbabwe en vue de leur transformation. Les produits ainsi obtenus étaient ensuite importés dans la Communauté en exemption des droits de douane sur la base de l'accord CEE-ACP.

160 Il est également indiqué que, aux mois de novembre 1987 et de février/mars 1990, le FEOGA avait mené des enquêtes ayant abouti à la constatation que de telles pratiques avaient eu lieu au départ de certains États membres, dont la République fédérale d'Allemagne, et qu'il avait été demandé aux États concernés de procéder au recouvrement des restitutions indûment octroyées.

161 En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, la Commission relève ce qui suit:

« ... pour un exportateur, la demande de remboursement n'a été envoyée que le 1er juillet 1991. Celle-ci a toutefois été contestée immédiatement (25.07.91). Depuis lors, ce dossier n'évolue plus étant donné que l'organisme payeur n'est pas en mesure de produire les preuves rapportées par l'enquêteur allemand. Ce dernier les avait toutefois annexées à son rapport de mission qu'il avait communiqué en date du 05.06.90.

Sur la base des constatations susmentionnées, les services de la Commission sont d'avis que ... le non-recouvrement des montants indûment payés ne peut être pris à la charge du FEOGA [article 8, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 729/70]... ».

162 Le gouvernement fédéral prétend que les autorités allemandes n'ont enfreint aucune obligation pouvant donner lieu à une imputation financière, telle notamment l'obligation résultant des dispositions combinées des articles 5 du traité et 8 du règlement n° 729/70.

163 Il expose à cet égard que le service d'enquêtes douanières de Hambourg a, par lettre du 5 juillet 1990, informé l'autorité compétente, à savoir le bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas, des constatations relatives à des certificats de salubrité allemands découverts au Zimbabwe et qui portaient sur des quantités de viande exportées par la société Barfuß vers l'Afrique du Sud.

164 Par décision du 1er juillet 1991, l'autorité compétente aurait demandé à la société Barfuß le remboursement des restitutions à l'exportation versées d'un montant de 518 181,97 DM.

165 La société Barfuß aurait formé, le 25 juillet 1991, une réclamation à l'encontre de cette décision et aurait demandé en même temps la suspension de son exécution. Par décision du 20 août 1991, l'autorité compétente aurait fait droit à la demande de suspension, car, faute de preuves, il existait des doutes sérieux quant à la légalité de la décision de récupération.

166 Quant à la procédure concernant la réclamation, l'autorité compétente aurait tout d'abord décidé de la suspendre, au vu d'une demande de décision préjudicielle adressée à la Cour dans une affaire semblable par le Finanzgericht Hamburg le 20 décembre 1991 (affaire C-27/92, Möllmann-Fleisch), puis fait droit à la réclamation de la société Barfuß par décision du 7 juin 1994, car il n'existait pas d'éléments démontrant que les livraisons de viande bovine exportées à l'époque en Afrique du Sud étaient parvenues au Zimbabwe. Au contraire, la société Barfuß aurait expliqué de manière irréfutable que les marchandises litigieuses avaient été dédouanées et mises à la consommation en Afrique du Sud.

167 Le fait que des certificats de salubrité ont été découverts au Zimbabwe serait sans importance, car ces certificats ne fourniraient aucune indication quant à l'itinéraire effectif suivi par les marchandises. Ils ne permettraient que des constatations relatives à la qualité des produits exportés. En outre, il ne saurait être exclu la possibilité que ces certificats aient fait l'objet d'un usage fautif dans les pays africains en étant attribués à d'autres quantités de viande que celles pour lesquelles ils avaient été initialement établis.

168 La Commission répond que la correction litigieuse a été effectuée au motif que, dans un premier temps, les services allemands n'avaient procédé que de façon très hésitante à la récupération des restitutions à l'exportation indûment versées et qu'ils y avaient totalement renoncé ensuite, sans motifs suffisants.

169 Concernant l'application hésitante de la procédure de récupération, la Commission met l'accent sur deux faits. Le premier serait que l'autorité compétente n'a ouvert la procédure de récupération qu'avec un retard d'un an. Le gouvernement allemand n'aurait fourni aucune explication à cet égard.

170 Un second retard considérable serait lié à la suspension, par l'autorité compétente, de la procédure de réclamation pour attendre l'arrêt de la Cour sur la demande préjudicielle du Finanzgericht Hamburg dans l'affaire C-27/92 (arrêt du 31 mars 1993, Möllmann-Fleisch, Rec. p. I-1701). Cette demande de décision préjudicielle portait notamment sur le point de savoir si la preuve de l'importation dans un pays tiers peut être considérée comme non établie du moment qu'il y a des doutes quant au fait que la marchandise indiquée sur le certificat de dédouanement a effectivement atteint le marché du pays de destination. Or, il serait inutile d'attendre que la Cour se prononce dans cette affaire, puisqu'il existait déjà une jurisprudence constante en la matière (arrêts du 2 juin 1976, Milch-, Fett- und Eier-Kontor, 125/75, Rec. p. 771, et du 11 juillet 1984, Dimex, 89/83, Rec. p. 2815).

171 Concernant la clôture, sans motifs suffisants, de la procédure de récupération, par décision du 7 juin 1994, la Commission souligne que, contrairement aux allégations du gouvernement allemand, les certificats de salubrité découverts au Zimbabwe étaient de nature à faire naître des doutes motivés quant à l'importation régulière de la marchandise dans le pays de destination, et donc à ébranler la force probante des certificats de dédouanement présentés par la société Barfuß (voir arrêt Möllmann-Fleisch, précité, point 15).

172 La vraie raison de la clôture de la procédure de récupération serait, ainsi qu'il résulte d'une lettre du 29 avril 1994 que le ministère fédéral a adressée à la Commission, que les originaux des certificats de salubrité remis au Hauptzollamt « étaient introuvables au bureau principal des douanes et que, par conséquent, il n'y avait aucun moyen de preuve ».

173 Le gouvernement allemand réplique que la procédure de récupération a été ouverte en juillet 1991, parce que l'autorité compétente avait d'emblée des doutes quant à sa régularité, les documents en sa possession n'étant pas, à son avis, suffisants pour engager, à l'encontre de la société Barfuß, une procédure de recouvrement ayant une chance d'aboutir. Il ne saurait être non plus reproché à l'autorité compétente d'avoir suspendu la procédure de réclamation au vu de la demande préjudicielle dans l'affaire Möllmann-Fleisch, précitée; l'affirmation de la Commission selon laquelle il existait déjà une jurisprudence en la matière serait inexacte.

174 En outre, la procédure de récupération aurait été clôturée parce que l'autorité compétente estimait que sa décision n'aurait pas résisté à un examen judiciaire et non, comme le soutient la Commission, parce que les originaux des certificats de salubrité remis à l'autorité compétente étaient introuvables. S'il est vrai que les originaux n'existaient plus, l'autorité compétente disposait des photocopies faites par des agents de la Commission.

175 La Commission rétorque que, en ce qui concerne l'application hésitante de la procédure de récupération, l'argumentation avancée par le gouvernement allemand déboucherait sur la conclusion que les procédures de récupération pour cause de restitutions indûment versées ne sont possibles que lorsqu'il est établi avec une certitude absolue que les marchandises en question ne sont effectivement pas parvenues sur le marché du pays de destination pour y être commercialisées; or, cette conception ne correspondrait pas aux principes développés par la jurisprudence (voir arrêts Milch-, Fett- und Eier-Kontor, Dimex et Möllmann-Fleisch, précités).

176 Quant à la clôture de la procédure de récupération, la Commission, tout en maintenant sa thèse, souligne que, selon le droit procédural allemand, les photocopies des certificats dont la conformité avec l'original n'est pas attestée sont dépourvues de valeur probatoire.

177 Il convient de rappeler à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour, les États membres doivent, en premier lieu, respecter l'obligation de diligence générale de l'article 5 du traité, telle qu'elle est précisée par l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 729/70, en ce qui concerne le financement de la politique agricole commune. Cette obligation implique que les États membres doivent prendre les mesures destinées à remédier aux irrégularités avec promptitude. En effet, après l'écoulement d'un certain délai, la récupération des sommes indûment payées risque d'être compliquée ou de devenir impossible, en raison de certaines circonstances, telles que, notamment, la cessation d'activités ou la perte de documents comptables (arrêt du 11 octobre 1990, Italie/Commission, C-34/89, Rec. p. I-3603, point 12).

178 En outre, les autorités nationales ne sauraient justifier le manquement à leur obligation de redresser avec célérité les irrégularités commises en faisant état des longueurs des procédures administratives ou judiciaires engagées par l'opérateur économique (arrêt du 21 février 1991, Allemagne/Commission, C-28/89, Rec. p. I-581, point 32).

179 Il convient de relever également que, si, conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, les procédures de répétition engagées au niveau national se déroulent selon les dispositions du droit interne, y compris celles relatives à la charge de la preuve (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a., 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 36), il est également constant que le recours à ces règles nationales n'est possible que dans la mesure nécessaire à l'exécution des dispositions du droit communautaire et pour autant que l'application de ces règles nationales ne porte pas atteinte à la portée et à l'efficacité de ce droit communautaire (voir arrêt du 6 mai 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 29).

180 En l'espèce, il n'est pas contesté que la procédure de récupération a été ouverte avec un an de retard, qu'elle a été suspendue tout de suite et qu'elle a fini par être clôturée le 7 juin 1994.

181 Selon le gouvernement allemand, le retard dans l'ouverture de la procédure, le sursis à l'exécution de la décision de récupération et, enfin, la clôture de la procédure étaient en substance dus à l'appréciation de l'autorité nationale compétente selon laquelle cette procédure ne pouvait pas, faute de preuves, aboutir. D'une part, les certificats de salubrité découverts au Zimbabwe ne fournissaient aucune indication quant à l'itinéraire effectif suivi par les marchandises. D'autre part, l'autorité compétente possédait, pour les opérations concernées, des documents de transport et des certificats de dédouanement indiquant l'Afrique du Sud comme pays de destination ou de dédouanement de la marchandise.

182 Il y a lieu de relever à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour, la preuve de l'accomplissement des formalités douanières dans le pays de destination ne constitue qu'un indice réfutable de la réalisation concrète de l'objectif des restitutions différenciées à l'exportation (voir, en ce sens, arrêts précités, Dimex, point 11, et Möllmann-Fleisch, point 13). En particulier, la force probante qui s'attache normalement au certificat de dédouanement peut être écartée si des doutes motivés apparaissent quant à l'accès effectif des marchandises au marché du territoire de destination pour y être commercialisées (arrêt Möllmann-Fleisch, précité, point 15). Dans une telle hypothèse, l'accès effectif des marchandises au marché du pays de destination peut être prouvé par la présentation d'autres documents prévus par la réglementation communautaire (voir, en ce sens, arrêt Möllmann-Fleisch, précité, point 14), tels que les documents attestant le déchargement de la marchandise dans le pays de destination.

183 En l'espèce, les certificats de salubrité découverts au Zimbabwe étaient de nature à fonder un doute motivé quant à la question de savoir si les lots de viande auxquels ils se rapportaient, qui étaient exportés par la société Barfuß, avaient effectivement atteint le marché du pays de leur destination déclarée, c'est-à-dire l'Afrique du Sud. Il incombait ensuite à la société concernée de prouver, par des documents autres que les certificats de dédouanement, que les marchandises exportées avaient effectivement été mises en libre pratique dans le pays de leur destination déclarée. A défaut d'une telle preuve, la société exportatrice devait rembourser les restitutions déjà payées.

184 Or, le gouvernement allemand n'a présenté aucun argument tendant à indiquer que la société Barfuß avait, hormis les documents de transport et les certificats de dédouanement, produit des documents attestant le déchargement en Afrique du Sud des marchandises exportées de manière à dissiper le doute quant à la destination effective de ces marchandises.

185 Dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin de prendre position sur la question de savoir si la clôture de la procédure de récupération était en réalité due à la perte des originaux des certificats de salubrité découverts au Zimbabwe, il convient de constater que le retard pris dans l'ouverture de la procédure de récupération ainsi que le déroulement de cette dernière constituent une méconnaissance des obligations qui incombent à la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70.

186 Dès lors, ce moyen doit être rejeté.

187 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Schintgen Ioannou

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 janvier 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

P. J. G. Kapteyn