Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

11 décembre 2014*

«Renvoi préjudiciel — Agriculture — Règlement (CEE) nº 3665/87 — Articles 4, paragraphe 1, et 13 — Règlement (CEE) nº 2220/85 — Article 19, paragraphe 1, sous a) — Restitutions à l'exportation — Avance de la restitution — Conditions de libération de la garantie constituée pour assurer le remboursement de l'avance»

Dans l'affaire C-128/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal da Relação de Lisboa (Portugal), par décision du 17 janvier 2013, parvenue à la Cour le 18 mars 2013, dans la procédure

Cruz & Companhia Lda

contre

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. C. Vajda (rapporteur), A. Rosas, E. Juhász et D. Šváby, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 juin 2014,

considérant les observations présentées:

— pour Cruz & Companhia Lda, par Mes M. Lacerda, R. Freitas et J. Freitas, advogados,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et M. Folgado Moreno, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. P. Guerra e Andrade et D. Triantafyllou ainsi que par Mme M. Afonso, en qualité d'agents,

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

* Langue de procédure: le portugais.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1829/94 de la Commission, du 26 juillet 1994 (JO L 191, p. 5, ci-après le «règlement nº 3665/87»), et de l'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) nº 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles (JO L 205, p. 5), tel que modifié par le règlement (CE) nº 3403/93 de la Commission, du 10 décembre 1993 (JO L 310, p. 4, ci-après le «règlement nº 2220/85»).

2 Cette demande a été introduite dans le cadre d'un litige opposant Cruz & Companhia Lda (ci-après «Cruz & Companhia») à l'Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) et à la Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL (ci-après la «CCAM») au sujet du refus de libération d'une garantie bancaire assurant le remboursement du montant d'une avance sur restitution à l'exportation, payée pour des exportations de vin réalisées au cours de l'année 1995, et de l'activation de cette garantie bancaire.

Le cadre juridique

3 L'article 56 du règlement (CEE) nº 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 84, p. 1), prévoyait:

«1. Dans la mesure nécessaire pour permettre une exportation économiquement importante des produits [relevant de l'organisation commune des marchés dans le secteur viti-vinicole], sur la base des prix de ces produits dans le commerce international, la différence entre ces prix et les prix dans la Communauté peut être couverte par une restitution à l'exportation. [...]

2. La restitution est la même pour toute la Communauté. Elle peut être différenciée selon les destinations.

La restitution est accordée sur demande de l'intéressé.

3. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, arrête les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation et les critères de fixation de leur montant.

4. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 83.

[...]»

4 L'article 71, paragraphe 2, du règlement nº 822/87 disposait:

«Les personnes physiques ou morales ou groupement de personnes détenant des produits visés à l'article 1er [y compris des produits liés au vin, comme en l'espèce,] pour l'exercice de leur profession, notamment les producteurs, les embouteilleurs, les transformateurs ainsi que les négociants à déterminer, ont l'obligation de tenir des registres indiquant en particulier les entrées et les sorties desdits produits.»

5 Les modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles étaient établies par la Commission dans le règlement nº 3665/87.

6 Les troisième, quatrième et seizième considérants du règlement nº 3665/87 énonçaient:

«[...] les règles générales arrêtées par le Conseil prévoient que la restitution est payée lorsque la preuve est apportée que les produits ont été exportés hors de la Communauté; [...]

[...] certaines exportations peuvent donner lieu à des abus; [...] afin d'éviter de tels abus, il convient pour ces opérations de subordonner le paiement de la restitution, en sus de la condition que le produit ait quitté le territoire douanier de la Communauté, à la condition que le produit ait été importé dans un pays tiers, et, le cas échéant, effectivement mis sur le marché du pays tiers;

[...]

[...] afin de faciliter aux exportateurs le financement de leurs exportations, il convient d'autoriser les États membres à leur avancer, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation, tout ou partie du montant de la restitution, sous réserve de la constitution d'une garantie de nature à assurer le remboursement de cette avance dans le cas où il apparaîtrait ultérieurement que la restitution ne devait pas être payée».

7 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87:

«Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 16, le paiement de la restitution est subordonné à la production de la preuve que les produits pour lesquels la déclaration d'exportation a été acceptée ont, au plus tard dans un délai de soixante jours à compter de cette acceptation, quitté en l'état le territoire douanier de la Communauté.»

8 L'article 13, premier alinéa, du règlement nº 3665/87 prévoyait:

«Aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande et, si ces produits sont destinés à l'alimentation humaine, lorsque leur utilisation à cette fin est exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état.»

9 L'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 3665/87 énonçait:

«La preuve de l'accomplissement des formalités douanières de mise à la consommation est apportée au choix de l'exportateur par la production de l'un des documents suivants:

[...]

b) attestation de déchargement et de mise à la consommation établie par une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance et agréée par la Commission selon la procédure visée au paragraphe 4. La date et le numéro du document douanier de mise à la consommation doivent figurer sur l'attestation concernée.»

10 L'article 22 du règlement nº 3665/87, figurant sous le chapitre 2, intitulé «Avance de la restitution dans le cas d'une exportation directe», disposait:

«1. Sur demande de l'exportateur, les États membres avancent tout ou partie du montant de la restitution, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation, à condition que soit constituée une garantie dont le montant est égal au montant de cette avance, majoré de 15 %.

Les États membres peuvent déterminer les conditions dans lesquelles il est possible de demander l'avance d'une partie de la restitution.

2. Le montant de l'avance est calculé compte tenu du taux de la restitution applicable pour la destination déclarée et corrigé, le cas échéant, des autres montants prévus par la réglementation communautaire.»

11 L'article 33, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 prévoyait:

«Lorsque la preuve du droit à une restitution a été apportée pour les produits ou marchandises admis au bénéfice des dispositions du présent chapitre, le montant en question fait l'objet d'une compensation avec le montant payé à l'avance. Lorsque le montant dû pour la quantité exportée est supérieur à celui qui a été payé à l'avance, la différence est payée à la personne concernée.

Lorsque le montant dû pour la quantité exportée est inférieur à celui qui a été payé à l'avance, notamment en cas d'application du paragraphe 2, l'autorité compétente engage sans tarder la procédure de l'article 29 du règlement (CEE) nº 2220/85 en vue du paiement par l'opérateur de la différence entre ces deux montants augmentée de 20 %.»

12 Le règlement nº 2220/85 établissait les dispositions régissant les garanties à fournir notamment soit en vertu du règlement nº 822/87 soit en vertu de règlements d'application de celui-ci.

13 Figurant sous le titre IV, intitulé «Avances», l'article 19 du règlement nº 2220/85 disposait:

«1. La garantie est libérée si:

a) le droit à l'octroi définitif du montant avancé a été établi

ou si

b) l'avance a été remboursée, augmentée du pourcentage prévu par la réglementation communautaire spécifique.

2. Dès que le délai pour prouver le droit à l'octroi définitif du montant avancé a été dépassé sans que la preuve du droit soit fournie, l'autorité compétente applique immédiatement la procédure prévue à l'article 29.

[...]»

14 L'article 1er du règlement (CEE) nº 2238/93 de la Commission, du 26 juillet 1993, relatif aux documents accompagnant les transports des produits viti-vinicoles et aux registres à tenir dans le secteur viti-vinicole (JO L 200, p. 10), prévoyait:

«1. Le présent règlement arrête les modalités d'application de l'article 71 du règlement (CEE) nº 822/87 en matière de document d'accompagnement des produits du secteur viti-vinicole, sans préjudice de l'application de directive 92/12/CEE [du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1)]. Il établit:

a) les règles pour l'attestation d'origine pour les vins de qualité produits dans une région déterminée et l'attestation de la provenance pour les vins de table ayant droit à une indication géographique dans les documents accompagnant les transports de ces vins qui sont également établis en vertu des dispositions communautaires basées sur la directive [92/12];

b) les règles pour l'établissement des documents accompagnant les transports des produits viti-vinicoles visés à l'article 1er paragraphe 2 du règlement (CEE) nº 822/87:

— à l'intérieur d'un État membre, pour autant que ces transports ne sont pas accompagnés par un document prescrit par les dispositions communautaires basées sur la directive [92/12];

— à l'exportation vers un pays tiers;

— dans les échanges intracommunautaires:

— lorsque le transport est opéré par un petit producteur dispensé par l'État membre où commence le transport d'établir un document d'accompagnement simplifié

ou

— lorsqu'il s'agit du transport d'un produit viti-vinicole qui n'est pas soumis à une accise;

c) des dispositions complémentaires pour l'établissement:

— du document administratif d'accompagnement ou du document commercial utilisé pour le remplacer,

— du document d'accompagnement simplifié ou du document commercial utilisé pour le remplacer

destinés à accompagner des transports de produits viti-vinicoles visés à l'article 1er paragraphe 2 du règlement (CEE) nº 822/87.

2. Le présent règlement établit, par ailleurs, des règles pour la tenue des registres d'entrée et de sortie par les personnes qui détiennent pour l'exercice de leur profession des produits viti-vinicoles.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 Cruz & Companhia est une société commerciale qui se consacre à la commercialisation des vins, des eaux de vie et de leurs dérivés, y compris la production, le stockage et l'achat en vue de la revente. Dans le cadre de son activité, cette société a effectué des exportations de vin vers l'Angola à un prix inférieur à celui qu'elle aurait obtenu si elle avait vendu le vin sur le marché de l'Union européenne.

16 Au mois de juin 1995, Cruz & Companhia a demandé à l'Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (ci-après l'«INGA») le paiement à l'avance de la restitution. Elle a présenté, à cet effet, l'acceptation de la déclaration d'exportation, la preuve que les produits avaient quitté le territoire douanier de l'Union dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, ainsi qu'une garantie bancaire constituée auprès de la CCAM, le 14 juin 1995, dont le montant était égal au montant de l'avance de la restitution, majoré de 15 %.

17 Une avance de restitution a été versée à Cruz & Companhia le 26 juin 1995.

18 Après la réalisation de l'exportation, Cruz & Companhia a présenté à l'INGA les documents relatifs à l'exportation, à savoir les factures, le certificat, la déclaration de composition des marchandises, l'échantillon sélectionné et l'autorisation d'importation par déclaration.

19 Les produits sont entrés dans le pays tiers de destination et ont été dédouanés.

20 L'INGA n'a jamais restitué la garantie bancaire à Cruz & Companhia.

21 À la suite d'un contrôle de régularité des exportations de vins effectuées par Cruz & Companhia, l'INGA a ordonné, par décision du 29 juillet 2004, le remboursement de la somme perçue par Cruz & Companhia à titre de restitution à l'exportation, dans un délai de 30 jours, sous peine de déclencher les mécanismes nécessaires à l'exécution de la garantie bancaire.

22 Cruz & Companhia, qui n'a pas procédé au paiement volontaire de la somme réclamée, a formé un recours auprès du Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu contre la décision de l'INGA du 29 juillet 2004. Le 25 juillet 2008, ce tribunal a rejeté le recours de Cruz & Companhia comme infondé.

23 Cruz & Companhia a interjeté appel de cette décision devant le Tribunal Central Administrativo do Norte. Par jugement du 9 juillet 2009, passé en force de chose jugée, cette juridiction a rejeté l'appel et a confirmé la décision du Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu.

24 Cruz & Companhia a saisi la juridiction de renvoi d'un recours contre l'IFAP, organisme qui a succédé à l'INGA, et la CCAM tendant à faire constater que l'objet de la garantie bancaire a disparu le 31 août 1995, date de la présentation des documents prouvant l'entrée des produits en Angola, et que, dans ces circonstances, l'activation par l'IFAP de la garantie bancaire était illégale et abusive. De même, Cruz & Companhia a demandé la condamnation de la CCAM à s'abstenir de payer à l'IFAP la garantie bancaire en cause ainsi que le paiement par l'IFAP, à titre d'indemnité, des montants qu'elle a sollicités.

25 Devant la juridiction de renvoi s'est posée la question de savoir si un droit à l'octroi définitif du montant de la restitution était établi et, en conséquence, s'il y avait lieu de libérer la garantie assurant le remboursement du montant de l'avance, dès lors que l'exportateur a présenté l'acceptation de la déclaration d'exportation et a apporté la preuve que les produits ont quitté le territoire douanier de l'Union dans un délai de 60 jours et sont entrés dans le pays tiers de destination, ou s'il était, en outre, nécessaire de s'assurer que les montants reçus à titre d'avance de restitution étaient dus.

26 Dans ces conditions, le Tribunal da Relação de Lisboa a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La garantie fournie en cas de paiement anticipé de la restitution doit-elle être considérée comme éteinte dès lors qu'il est établi que l'exportateur a présenté les documents relatifs à l'acceptation de la déclaration d'exportation et la preuve que les produits ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté le territoire douanier de la Communauté?

2) À plus forte raison, lorsqu'il a même apporté la preuve du dédouanement de ces produits dans le pays tiers importateur?

3) Ou, au contraire, faut-il entendre que, outre la réunion de ces conditions, la libération de la garantie présuppose que l'État n'a pas droit, pour quelque autre raison que ce soit – liée à des irrégularités dans l'exportation – au remboursement de la restitution anticipée?»

Sur les questions préjudicielles

27 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 2220/85 doit être interprété en ce sens que la garantie fournie par un exportateur pour assurer le remboursement de l'avance perçue sur la restitution à l'exportation doit être considérée comme éteinte dès lors qu'il est établi que l'exportateur a présenté les documents relatifs à l'acceptation de la déclaration d'exportation, la preuve que les

produits ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté le territoire douanier de l'Union ainsi que la preuve du dédouanement de ces produits dans le pays tiers importateur.

28 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 22 du règlement nº 3665/87, sur demande de l'exportateur, les États membres sont tenus d'avancer tout ou partie du montant de la restitution, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation, à condition que soit constituée une garantie.

29 En ce qui concerne les conditions dans lesquelles cette garantie doit être libérée, il convient de relever que l'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 2220/85, figurant sous le titre IV, intitulé «Avances», prévoit que la garantie est libérée si le droit à l'octroi définitif du montant avancé a été établi.

30 Dans ses observations soumises à la Cour, Cruz & Companhia considère que l'objet de la garantie constituée est d'assurer que l'exportation à l'égard de laquelle la restitution avait été avancée a été effectuée, que le produit est arrivé dans le pays de destination et a été mis sur le marché dans ce pays, dans les délais impartis. En se référant à une lecture combinée des articles 4, paragraphe 1, et 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 3665/87, elle fait valoir que la garantie doit être libérée dès lors que l'exportateur présente le certificat de dédouanement, car, à partir de ce moment, le droit à restitution devient définitif.

31 À cet égard, il convient de constater qu'il ressort du libellé de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 que le paiement de la restitution est subordonné à la production de la preuve que les produits pour lesquels la déclaration d'exportation a été acceptée ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté en l'état le territoire douanier de l'Union.

32 Cette disposition ne fait aucune mention d'un droit définitif à l'octroi de cette restitution.

33 Ainsi qu'il ressort du seizième considérant du règlement nº 3665/87, la garantie constituée en vertu de l'article 22 de ce règlement vise à assurer le remboursement de l'avance dans le cas où il apparaîtrait ultérieurement que la restitution ne devait pas être payée.

34 Dans ce contexte, il convient de relever que l'article 13 dudit règlement prévoit qu'aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de «qualité saine, loyale et marchande» et, si ces produits sont destinés à l'alimentation humaine, lorsque leur utilisation à cette fin est exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état.

35 En ce qui concerne la «qualité saine, loyale et marchande», il convient de relever que l'article 13 du règlement nº 3665/87 fait partie du chapitre 1er, intitulé «Droit à la restitution», du titre 2, intitulé «Exportations vers les pays tiers», de ce règlement, ce qui démontre que la «qualité saine, loyale et marchande» du produit exporté est une condition matérielle exigée pour l'octroi des restitutions (voir arrêt Fleisch-Winter, C-309/04, EU:C:2005:732, point 28).

36 Il résulte également dudit article 13 que les États membres sont tenus de vérifier que les produits exportés vers les pays tiers sont de qualité saine, loyale et marchande (voir, en ce sens, arrêt Allemagne/Commission, C-54/95, EU:C:1999:11, point 49).

37 Dans ces observations écrites, le gouvernement portugais fait valoir que, à la suite d'un contrôle des activités de Cruz & Companhia, il a été constaté que cet exportateur ne détenait pas les registres obligatoires prévus par la législation spécifique.

38 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 71, paragraphe 2, du règlement nº 822/87 prévoit que les personnes physiques ou morales ou groupement de personnes détenant des produits du secteur viti-vinicole, visés à l'article 1er de ce règlement, pour l'exercice de leur profession, notamment les producteurs, les embouteilleurs, les transformateurs ainsi que les négociants à déterminer, ont l'obligation de tenir des registres indiquant en particulier les entrées et les sorties desdits produits.

39 En outre, il résulte de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2238/93 que celui-ci arrête les modalités d'application de l'article 71 du règlement nº 822/87 en matière de document d'accompagnement des produits du secteur viti-vinicole.

40 Il y a lieu de relever que, si l'exportateur n'a pas satisfait à l'obligation de tenir des registres conformément aux règlements nos 822/87 et 2238/93, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, les États membres sont privés de la possibilité de contrôler si les produits exportés vers les pays tiers sont de qualité saine, loyale et marchande en vertu de l'article 13 du règlement nº 3665/87 et, par conséquent, de s'assurer du respect des conditions liées au système de paiement à l'avance de la restitution à l'exportation.

41 Il ressort d'une jurisprudence constante que c'est l'exportateur qui doit assumer les conséquences du non-respect des obligations qu'implique le régime de préfinancement des restitutions à l'exportation (voir, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 33, paragraphe 1, second alinéa, du règlement nº 3665/87, arrêt Groupe Limagrain Holding, C-402/10, EU:C:2011:704, point 52).

42 Il convient donc de répondre aux questions posées que l'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 2220/85 doit être interprété en ce sens que la garantie fournie par un exportateur pour assurer le remboursement de l'avance perçue sur la restitution à l'exportation ne doit pas être considérée comme éteinte même s'il est établi que l'exportateur a présenté les documents relatifs à l'acceptation de la déclaration d'exportation, la preuve que les produits ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté le territoire douanier de l'Union ainsi que la preuve du dédouanement de ces produits dans le pays tiers importateur, si les autres conditions pour l'octroi de la restitution, notamment la condition de qualité saine, loyale et marchande des produits exportés, prévue à l'article 13 du règlement nº 3665/87, ne sont pas remplies.

Sur les dépens

43 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

L'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) nº 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles, tel que modifié par le règlement (CE) nº 3403/93 de la Commission, du 10 décembre 1993, doit être interprété en ce sens que la garantie fournie par un exportateur pour assurer le remboursement de l'avance perçue sur la restitution à l'exportation ne doit pas être considérée comme éteinte même s'il est établi que l'exportateur a présenté les documents relatifs à l'acceptation de la déclaration d'exportation, la preuve que les produits ont, au plus tard dans un délai de 60 jours à compter de cette acceptation, quitté le territoire douanier de l'Union européenne ainsi que la preuve du dédouanement de ces produits dans le pays tiers importateur, si les autres conditions pour l'octroi de la restitution, notamment la condition de qualité saine, loyale et marchande des produits exportés, prévue à l'article 13 du règlement (CEE) nº 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes

d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1829/94 de la Commission, du 26 juillet 1994, ne sont pas remplies.

Signatures