ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

5 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-105/02,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 21 mars 2002,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Wilms, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. W.-D. Plessing et R. Stüwe, en qualité d'agents, assistés de M^e^ D. Sellner, Rechtsanwalt,

partie défenderesse,

* Langue de procédure : l'allemand

soutenue par:

Royaume de Belgique, représenté par M. M. Wimmer et M^me^ A. Snoecx, en qualité d'agents, assistés de M^e^ B. van de Walle de Ghelcke, avocat,

partie intervenante,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M^me^ N. Colneric, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M^me^ K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 mai 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 décembre 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en ne déchargeant pas régulièrement certains documents de transit (carnets TIR), avec pour conséquence que les ressources propres en découlant n'ont été ni comptabilisées correctement ni mises à la disposition de la Commission dans les délais,

— en ne communiquant pas à la Commission tous les autres montants douaniers non contestés ayant subi un traitement analogue (inscription dans la «comptabilité B» au lieu d'une inscription dans la «comptabilité A») concernant la non-décharge de carnets TIR par la douane allemande à partir de l'année 1994 jusqu'à la modification de l'arrêté du ministre fédéral des Finances du 11 septembre 1996 (III B 1 — Z 0912 — 31/96, ci-après l'«arrêté fédéral de 1996»),

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE, Euratom) nº 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 155, p. 1), remplacé, avec effet au 31 mai 2000, par le règlement (CE, Euratom) nº 1150/2000 du Conseil, du 22 mai 2000, portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130, p. 1).

La Commission demande également à la Cour de déclarer que:

— la République fédérale d'Allemagne a l'obligation de créditer immédiatement le compte de la Commission des ressources propres non acquittées du fait des manquements énoncés au paragraphes 1 et 2,

— la République fédérale d'Allemagne a l'obligation d'indiquer, s'agissant d'éventuels montants déjà transférés au compte, la date de l'échéance de la créance, le montant dû et, le cas échéant, la date du virement,

— conformément aux articles 11 du règlement nº 1552/89, pour la période allant jusqu'au 31 mai 2000, et 11 du règlement nº 1150/2000, pour la période postérieure au 31 mai 2000, la République fédérale d'Allemagne est tenue de verser au budget communautaire des intérêts dus en cas d'inscription comptable tardive.

Le cadre juridique

La convention TIR

2 La convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (ci-après la «convention TIR») a été signée à Genève (Suisse) le 14 novembre 1975. La République fédérale d'Allemagne est partie à cette convention, ainsi que la Communauté européenne qui l'a approuvée par le règlement (CEE) nº 2112/78 du Conseil, du 25 juillet 1978 (JO L 252, p. 1). Ladite convention est entrée en vigueur pour la Communauté le 20 juin 1983 (JO L 31, p. 13).

3 La convention TIR prévoit, notamment, que les marchandises transportées sous le régime TIR, qu'elle établit, ne sont pas assujetties au paiement ou à la consignation des droits et des taxes à l'importation ou à l'exportation aux bureaux de douane de passage.

4 Pour la mise en œuvre de ces facilités, la convention TIR exige que les marchandises soient accompagnées, tout au long de leur transport, d'un document uniforme, le carnet TIR, qui sert à contrôler la régularité de l'opération. Elle requiert également que les transports aient lieu sous la garantie d'associations agréées par les parties contractantes, conformément aux dispositions de son article 6.

5 L'article 6, paragraphe 1, de la convention TIR prévoit ainsi:

«Sous les conditions et garanties qu'elle déterminera, chaque partie contractante pourra habiliter des associations à délivrer les carnets TIR, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations correspondantes, et à se porter caution.»

6 Le carnet TIR se compose d'une série de feuillets comprenant un volet n° 1 et un volet n° 2, avec les souches correspondantes, sur lesquels figurent toutes les informations nécessaires. Une paire de volets est utilisée pour chaque territoire traversé. Au début de l'opération de transport, la souche n° 1 est déposée auprès du bureau de douane de départ; l'apurement intervient dès le retour de la souche n° 2 en provenance du bureau de douane de sortie situé sur le même territoire douanier. Cette procédure se répète pour chaque territoire traversé, en utilisant les différentes paires de volets se trouvant dans le même carnet.

7 Les carnets TIR sont imprimés et distribués par l'International Road Transport Union (Union internationale des transports routiers, ci-après l'«IRU»), établie à Genève. La délivrance aux utilisateurs est assurée par les associations garantes de chaque État habilitées à cet effet par les administrations des parties contractantes. Le carnet TIR est délivré par l'association garante du pays de départ, la garantie fournie étant couverte par l'IRU et par un pool d'assureurs établi en Suisse (ci-après le «pool des assureurs»).

8 L'article 8 de la convention TIR dispose:

«1. L'association garante s'engagera à acquitter les droits et taxes à l'importation ou à l'exportation exigibles, majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard qui auraient dû être acquittés en vertu des lois et règlements douaniers du pays dans lequel une irrégularité relative à l'opération TIR aura été relevée. Elle sera tenue, conjointement et solidairement avec les personnes redevables des sommes visées ci-dessus, au paiement de ces sommes.

2. Lorsque les lois et règlements d'une partie contractante ne prévoient pas le paiement des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation dans les cas prévus au paragraphe 1 ci-dessus, l'association garante s'engagera à acquitter, dans les mêmes conditions, une somme égale au montant des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard.

3. Chaque partie contractante déterminera le montant maximal, par carnet TIR, des sommes qui peuvent être exigées de l'association garante au titre des dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus.

4. L'association garante deviendra responsable à l'égard des autorités du pays où est situé le bureau de douane de départ à partir du moment où le carnet TIR aura été pris en charge par le bureau de douane. Dans les pays suivants traversés au cours d'une opération de transport de marchandises sous le régime TIR, cette responsabilité commencera lorsque les marchandises seront importées [...]

5. La responsabilité de l'association garante s'étendra non seulement aux marchandises énumérées sur le carnet TIR, mais aussi aux marchandises qui, tout en n'étant pas énumérées sur ce carnet, se trouveraient dans la partie scellée du véhicule routier ou dans le conteneur scellé; elle ne s'étendra à aucune autre marchandise.

6. Pour déterminer les droits et taxes visés au présent article paragraphes 1 et 2, les indications relatives aux marchandises figurant au carnet TIR vaudront jusqu'à preuve du contraire.

7. Lorsque les sommes visées au présent article paragraphes 1 et 2 deviennent exigibles, les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevable(s) de ces sommes avant d'introduire une réclamation près l'association garante.»

Le régime des ressources propres des Communautés

9 L'article 2 du règlement n° 1552/89, figurant sous le titre I^er^ intitulé «Dispositions générales», énonce:

«1. Aux fins de l'application du présent règlement, un droit des Communautés sur les ressources propres visées à l'article 2 paragraphe 1 points a) et b) de la décision

88/376/CEE, Euratom est constaté dès que le montant dû est communiqué par le service compétent de l'État membre au redevable. Cette communication est effectuée dès que le redevable est connu et que le montant du droit peut être calculé par les autorités administratives compétentes, dans le respect de toutes les dispositions communautaires applicables en la matière.

[...]»

10 Cette disposition a été modifiée, avec effet au 14 juillet 1996, par le règlement (Euratom, CE) nº 1355/96 du Conseil, du 8 juillet 1996 (JO L 175, p. 3), dont la teneur a été reprise à l'article 2 du règlement nº 1150/2000, qui prévoit:

«1. Aux fins de l'application du présent règlement, un droit des Communautés sur les ressources propres visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), de la décision 94/728/CE, Euratom est constaté dès que sont remplies les conditions prévues par la réglementation douanière en ce qui concerne la prise en compte du montant du droit et sa communication au redevable.

2. La date à retenir pour la constatation visée au paragraphe 1 est la date de la prise en compte prévue par la réglementation douanière.

[...]»

11 L'article 6, paragraphes 1 et 2, sous a) et b), du règlement nº 1552/89, figurant sous le titre II intitulé «Comptabilisation des ressources propres» [devenu article 6, paragraphes 1 et 3, sous a) et b), du règlement nº 1150/2000], dispose:

«1. Une comptabilité des ressources propres est tenue auprès du trésor de chaque État membre ou de l'organisme désigné par chaque État membre et ventilée par nature de ressources.

2. a) Les droits constatés conformément à l'article 2 sont, sous réserve du point b) du présent paragraphe, repris dans la comptabilité [couramment désignée comme la 'comptabilité A'] au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté.

b) Les droits constatés et non repris dans la comptabilité visée au point a) parce qu'ils n'ont pas encore été recouvrés et qu'aucune caution n'a été fournie sont inscrits, dans le délai prévu au point a), dans une comptabilité séparée [couramment désignée comme la 'comptabilité B']. Les États membres peuvent procéder de la même manière lorsque les droits constatés et couverts par des garanties font l'objet de contestations et sont susceptibles de subir des variations à la suite des différends survenus.»

12 L'article 9 des règlements nºs 1552/89 et 1150/2000, figurant sous le titre III intitulé «Mise à disposition des ressources propres», est libellé ainsi:

«1. Selon les modalités définies à l'article 10, chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès de son trésor ou de l'organisme qu'il a désigné.

Ce compte est tenu sans frais.

2. Les sommes inscrites sont converties par la Commission et reprises dans sa comptabilité [...]»

13 Selon l'article 10, paragraphe 1, des règlements, respectivement, n^{os} 1552/89 et 1150/2000, relevant du même titre III:

«Après déduction de 10 % au titre des frais de perception en application de l'article 2 paragraphe 3 [des décisions, respectivement, 88/376 et 94/728], l'inscription des ressources propres visées à l'article 2 paragraphe 1 points a) et b) [de ces décisions], intervient au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté conformément à l'article 2.

Toutefois, pour les droits repris dans la comptabilité [B] conformément [aux articles, respectivement, 6, paragraphe 2, sous b), et 6, paragraphe 3, sous b),] l'inscription doit intervenir au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui du recouvrement des droits.»

14 En vertu de l'article 11 des règlements n^{os} 1552/89 et 1150/2000, figurant également sous ledit titre III:

«Tout retard dans les inscriptions au compte visé à l'article 9 paragraphe 1 donne lieu au paiement, par l'État membre concerné, d'un intérêt dont le taux est égal au taux d'intérêt appliqué au jour de l'échéance sur le marché monétaire de l'État

membre concerné pour les financements à court terme, majoré de deux points. Ce taux est augmenté de 0,25 point par mois de retard. Le taux ainsi augmenté est applicable à toute la période du retard.»

15 L'article 17, paragraphes 1 et 2, de ces règlements, relevant du titre VII intitulé «Dispositions relatives au contrôle», dispose:

«1. Les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondant aux droits constatés conformément à l'article 2 soient mis à la disposition de la Commission dans les conditions prévues par le présent règlement.

2. Les États membres ne sont dispensés de mettre à la disposition de la Commission les montants correspondant aux droits constatés que si le recouvrement n'a pu être effectué pour des raisons de force majeure. En outre, dans des cas d'espèce, les États membres peuvent ne pas mettre ces montants à la disposition de la Commission lorsqu'il s'avère, après examen approfondi de toutes les données pertinentes du cas en question, qu'il est définitivement impossible de procéder au recouvrement pour des raisons qui ne sauraient leur être imputables. [...]»

16 L'article 18 du règlement n° 1552/89 [devenu article 18 du règlement n° 1150/2000] énonce:

«1. Les États membres procèdent aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), [des décisions, respectivement, 88/376 et 94/728]. La Commission exerce ses compétences dans les conditions prévues au présent article.

2. Dans ce cadre, les États membres:

— sont tenus d'effectuer des contrôles supplémentaires à la demande de la Commission. Dans sa demande, la Commission doit indiquer les raisons justifiant un contrôle supplémentaire;

— associent la Commission, à sa demande, aux contrôles qu'ils effectuent.

Les États membres prennent toutes les mesures de nature à faciliter ces contrôles. Lorsque la Commission est associée à ceux-ci, les États membres tiennent à sa disposition les pièces justificatives visées à l'article 3.

[...]»

La réglementation nationale

17 L'arrêté fédéral de 1996 dispose:

«S'agissant des demandes de paiement des droits à l'importation dans le cadre du régime de transit communautaire ou du régime de transit commun, les créances sont réputées garanties uniquement lorsqu'une garantie isolée a été fournie pour chaque opération de transit et que cette garantie n'a pas encore été libérée.

Toutes les autres créances découlant du régime de transit communautaire, du régime de transit commun ou du régime TIR sont considérées comme n'étant pas garanties. [...]»

La procédure précontentieuse

18 À l'occasion d'un contrôle des ressources propres traditionnelles effectué par la Commission en Allemagne du 24 au 28 novembre 1997, il a été constaté, dans le cadre du régime de transit douanier, des cas de défaut ou de retard de paiement des ressources propres à la Commission, en raison du non-respect des règles de comptabilisation énoncées à l'article 6, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1552/89. Selon la Commission, les autorités allemandes n'avaient pas déchargé régulièrement certains documents de transit dans le cadre du régime de transit douanier, en se fondant sur l'arrêté fédéral de 1996. Il s'agirait de 509 carnets TIR concernant les années 1993 à 1995, et les droits en question se chiffreraient à un montant total d'environ 20 millions de DEM. Les bureaux de douane auraient certes adressé en temps utile une demande de paiement des droits, en fixant un délai à l'association garante, mais aucun paiement n'aurait été effectué et les autorités allemandes n'auraient pas réclamé en justice les sommes dues, alors qu'elles auraient dû le faire. Selon la Commission, le recouvrement des droits en question a été suspendu, voire n'a pas été engagé, dans la mesure où le gouvernement allemand avait passé des accords avec les associations garantes, par lesquels il renonçait provisoirement à faire valoir ses droits.

19 Selon les autorités allemandes, les montants en cause devaient être considérés comme non garantis au sens de l'arrêté fédéral de 1996. En conséquence, elles auraient inscrit lesdits montants dans la comptabilité B, bien qu'un montant de 50 000 USD ait été fourni comme garantie conventionnelle pour un carnet TIR dans le cadre de la convention TIR.

20 Cette démarche a été critiquée par la Commission, qui soutient que la garantie conventionnelle doit être considérée comme une garantie isolée ou forfaitaire, en sorte que les créances en question devaient, pour autant qu'elles n'étaient pas contestées, être inscrites dans la comptabilité A.

21 Par lettre du 19 décembre 1997, la Commission a donc invité les autorités allemandes à lui communiquer le contenu des accords mentionnés au point 18 du présent arrêt et celui d'autres accords analogues éventuellement conclus avec d'autres associations garantes, ainsi qu'à lui indiquer, s'agissant des ressources propres constatées et non recouvrées relevant des carnets TIR non déchargés, à quel moment et sous quelle forme s'opérerait leur mise à la disposition de la Commission.

22 Par lettre du 22 janvier 1998, les autorités allemandes ont fait valoir que l'augmentation des fraudes entachant les opérations de transit sous le couvert de carnets TIR a entraîné la résiliation du contrat de réassurance par le pool des assureurs le 5 décembre 1994 et la suspension des paiements par ce pool aux associations garantes allemandes, réassurées par l'intermédiaire de l'IRU. Dans ces conditions, la renonciation provisoire par les autorités allemandes à faire valoir leurs droits en justice aurait été indispensable pour éviter la faillite de ces associations et, partant, l'effondrement du système TIR dans l'ensemble de l'Union européenne. Par ailleurs, une procédure d'arbitrage entre l'IRU et ledit pool serait en cours. Selon lesdites autorités, les créances découlant du non-apurement d'opérations de transit ne peuvent être considérées comme couvertes par des garanties au sens du règlement n° 1552/89 que si les garanties fournies concernent des opérations individuelles et si elles offrent une protection à concurrence du risque réel, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

23 Par lettre du 30 mars 1998, la Commission a réitéré sa demande de mise à disposition des ressources propres en question, estimant que les créances résultant du non-apurement d'opérations de transit, constatées lors du contrôle des ressources propres en novembre 1997, étaient couvertes par des garanties.

24 Par lettre du 22 mai 1998, les autorités allemandes ont répondu qu'elles ne pouvaient pas accéder à cette demande, sous peine de grever indûment le budget allemand, les garanties en question ne couvrant qu'une partie du montant des droits en jeu. Avant l'adoption de l'arrêté fédéral de 1996, la République fédérale d'Allemagne aurait inscrit les créances garanties globalement dans la comptabilité A et aurait mis à la disposition de la Commission les ressources propres indépendamment du paiement ou non des droits, même si d'autres États membres étaient compétents pour le recouvrement des droits en raison d'infractions ou d'irrégularités commises sur leur territoire. Cette charge excessive pesant sur le budget allemand n'aurait plus été supportable.

25 Par lettre du 8 juin 1998, la Commission a invité les autorités allemandes à, notamment, lui communiquer les informations demandées précédemment aux fins du calcul des intérêts de retard éventuels sur le fondement de l'article 11 du règlement nº 1552/89. Dans leur réponse du 18 septembre suivant, lesdites autorités ont réaffirmé leur position exprimée dans les courriers des 22 janvier et 22 mai 1998.

26 Par lettre du 30 octobre 1998, la Commission a demandé au gouvernement allemand de verser un certain montant à titre d'acompte sur les droits dus avant le dernier jour du deuxième mois suivant l'envoi de cette lettre ainsi que de lui communiquer tous les autres montants douaniers non contestés ayant été inscrits dans la comptabilité B au lieu de la comptabilité A et concernant des carnets TIR non déchargés par les bureaux de la douane allemande au cours des années 1994 à 1998.

27 Par lettre du 4 mars 1999, les autorités allemandes ont réaffirmé leur point de vue et indiqué à la Commission qu'elles refusaient de satisfaire à ses demandes.

28 Dans une lettre du 24 mars 1999, puis dans sa lettre de mise en demeure du 15 novembre 1999, la Commission a contesté l'interprétation du règlement n° 1552/89 défendue par le gouvernement allemand. Elle y affirme que, contrairement à ce que soutiennent les autorités allemandes, sont en cause non pas des garanties globales fournies pour plusieurs créances, mais des garanties pour chaque carnet TIR, qui, dans la plupart des cas, couvrent les créances entièrement ou en grande partie.

29 Le refus persistant de communiquer à la Commission le contenu des accords conclus avec les associations garantes serait contraire à l'article 10 CE. En outre, s'agissant en particulier des carnets TIR en cause relatifs aux années 1993 et 1994, ils ne seraient pas concernés par la résiliation du contrat de réassurance intervenue à la fin de l'année 1994. Quant aux carnets TIR portant sur l'année 1995, la République fédérale d'Allemagne aurait renoncé provisoirement à réclamer ses créances auprès de l'association garante à la condition que sa responsabilité reste engagée à hauteur d'une «contribution personnelle appropriée» et qu'elle cède ses créances sur le réassureur à titre de garantie. Par conséquent, les créances de l'année 1995 et des années suivantes étaient aussi couvertes par des garanties et auraient dû — à tout le moins partiellement — être reprises dans la comptabilité A et mises à la disposition de la Commission, dans la mesure où elles n'avaient pas été contestées dans les délais. En ce qui concerne la renonciation provisoire au recouvrement des montants repris dans la comptabilité B, la Commission rappelle que les autorités allemandes sont, en vertu de l'article 17 du règlement n° 1552/89, tenues de prendre avec le soin requis toutes les mesures nécessaires pour procéder au prélèvement des ressources propres constatées.

30 Dans leur communication du 1er février 2000, les autorités allemandes ont maintenu et développé leur point de vue, tout en transmettant à la Commission les accords conclus avec les associations garantes concernant le report du paiement.

31 Le 8 novembre 2000, la Commission a adressé un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne. Selon la Commission, les créances ne sauraient être considérées comme contestées en raison de la procédure d'arbitrage entre l'IRU et le pool des assureurs. Les créances principales n'auraient pas été contestées par les redevables et on ne saurait voir dans le refus dudit pool d'assumer la responsabilité du débiteur une contestation des créances principales. Enfin, la renonciation provisoire des autorités allemandes à leurs créances concernerait purement et simplement la responsabilité des assureurs derrière les associations garantes. À cet égard, l'obligation des redevables et, partant, l'obligation de la République fédérale d'Allemagne ne seraient pas affectées en ce qui concerne le budget communautaire. Contrairement à l'avis de cet État membre, il n'y aurait pas lieu d'appliquer l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 1552/89, qui ne serait applicable que lorsque les montants des ressources propres n'ont pu être prélevés pour des raisons de force majeure (première phrase de ladite disposition) ou lorsqu'il est définitivement impossible de procéder au recouvrement pour des raisons qui ne sont pas imputables aux États membres (deuxième phrase de la même disposition).

32 La Commission a demandé de nouveau aux autorités allemandes de mettre immédiatement à la disposition de la Commission, à titre d'acompte, le montant de 10 552 875 DEM correspondant au montant relatif à la non-décharge des carnets TIR se rapportant aux années 1996 et 1997, afin d'éviter des intérêts de retard supplémentaires; de lui communiquer tous les autres montants douaniers non contestés ayant subi un traitement analogue concernant la non-décharge de carnets TIR par les bureaux de la douane allemande à compter de l'année 1994 jusqu'à la modification de l'arrêté fédéral de 1996, et de mettre immédiatement à la disposition de la Commission les ressources propres concernées, afin d'éviter des intérêts de retard supplémentaires. La République fédérale d'Allemagne a été invitée à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

33 Le gouvernement allemand a répondu à l'avis motivé par lettre du 10 janvier 2001, dans laquelle il réitère le point de vue exposé précédemment, à savoir que seuls les

montants couverts par des garanties qui sont «directement et immédiatement réalisables» doivent être mis à la disposition de la Communauté. Or, tel ne serait pas le cas des garanties en cause au titre de la convention TIR, car les associations nationales ne pouvaient plus s'appuyer sur la contre-caution de l'IRU et celle-ci ne pouvait plus compter sur les prestations du pool des assureurs en raison du montant beaucoup plus élevé des dommages non prévu dans les contrats d'assurance et dû aux fraudes plus graves de la criminalité organisée. Le montant de la garantie, à savoir 60 024 euros, ne couvrirait pas les créances pour les marchandises. En outre, il résulterait de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR que, en cas de non-décharge d'une opération TIR, le débiteur direct devrait être sollicité en premier lieu. La responsabilité des associations garantes ne pourrait être recherchée qu'en cas d'échec de ce recours.

34 Par ailleurs, les créances devraient être considérées comme contestées au sens de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1552/89, dans la mesure où elles feraient l'objet de contestations entre les associations garantes et l'administration. De plus, des recours administratifs ou des procédures judiciaires devant les juridictions allemandes seraient en cours, ce qui justifierait l'inscription des montants dans la comptabilité B. Enfin, l'accord avec lesdites associations ne constituerait pas une renonciation à faire valoir ses droits auprès de ces dernières, mais simplement l'inexécution provisoire de ces droits, qui serait indispensable pour empêcher une insolvabilité inévitable.

35 C'est dans ces conditions que la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

36 Par ordonnance du président de la Cour du 9 septembre 2002, le Royaume de Belgique a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

Sur le recours

Sur le moyen tiré de l'irrecevabilité partielle du recours

Argumentation des parties

37 La République fédérale d'Allemagne, soutenue par le Royaume de Belgique, fait valoir que le recours est partiellement irrecevable en ce que, par ses troisième, quatrième et cinquième chefs de conclusions, la Commission tend à obliger la partie défenderesse, respectivement, à «créditer immédiatement le compte de la Commission de ressources propres non acquittées du fait des manquements» visés par la présente procédure, à «indiquer, s'agissant d'éventuels montants déjà transférés au compte, la date de l'échéance de la créance, le montant dû et, le cas échéant, la date du virement», et à «verser au budget communautaire des intérêts dus en cas d'inscription comptable tardive».

38 Il ressortirait clairement de l'article 228, paragraphe 1, CE que le rôle de la Cour se limite à constater le manquement sans pouvoir obliger la partie défenderesse à adopter un comportement déterminé, alors qu'il appartient aux organes nationaux de décider des conséquences qu'il convient de tirer de la constatation du manquement, étant entendu que celui-ci doit cesser sans délai. Des obligations relatives à ce qu'il soit mis fin à un manquement pourraient certes figurer dans les motifs de l'arrêt de la Cour, mais non dans son dispositif (voir, notamment, arrêt du 20 mars 1986, Commission/Allemagne, 303/84, Rec. p. 1171, point 19).

39 Il y aurait donc lieu de rejeter les troisième et cinquième chefs de conclusions, car, sous couvert de ces demandes, la Commission ferait en réalité valoir des requêtes en

paiement. Il en irait de même du quatrième chef de conclusions, par lequel la Commission formulerait une demande d'investigations imprécises, alors que la Cour ne saurait que constater, le cas échéant, la violation des obligations d'information et de loyauté (arrêt du 7 mars 2002, Commission/Italie, C-10/00, Rec. p. I-2357). Par ailleurs, cette dernière demande, outre qu'elle n'aurait pas été présentée dans le cadre de la procédure précontentieuse, renverserait la charge de la preuve du manquement, qui incomberait à la Commission et non à l'État membre poursuivi.

40 Selon la Commission, le libellé de l'article 228 CE n'empêche pas la Cour de faire des déclarations utiles à l'élimination d'un manquement. En ce qui concerne le quatrième chef de conclusions, la Commission observe qu'elle est largement tributaire des données fournies par les États membres afin de vérifier si ces derniers versent correctement le montant des ressources propres dû. Les États membres seraient soumis à une obligation particulière de coopération (arrêt Commission/Italie, précité, points 88 et suivants), explicitement concrétisée à l'article 18, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1552/89, en sorte que la Commission pouvait, sans violer le principe de proportionnalité, exiger de la partie défenderesse, comme elle l'aurait fait dès la procédure administrative, les données nécessaires pour vérifier l'existence et la portée du manquement qu'elle aurait décrit de manière concluante. Tel serait précisément l'objectif visé par les deuxième et quatrième chefs de conclusions.

41 S'agissant du cinquième chef de conclusions, la Commission relève que l'article 11 du règlement n° 1552/89 comporte une obligation précise et inconditionnelle de versement d'intérêts de retard et que la Cour a déjà fait référence à une telle obligation dans d'autres recours en manquement (voir, notamment, arrêt Commission/Allemagne, précité, point 19). Dans le cas d'un manquement à une obligation de paiement, l'État membre ne disposerait d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la manière de mettre fin au manquement.

42 Lors de l'audience, la Commission a reformulé le cinquième chef de conclusions en ce sens qu'elle demande désormais à la Cour de constater que «la République fédérale d'Allemagne a violé l'article 11 du règlement nº 1552/89 en ne créditant pas le budget communautaire des intérêts dus».

Appréciation de la Cour

43 Par les troisième et quatrième chefs de conclusions de sa requête, ainsi que par le cinquième chef de celles-ci dans sa version initiale, la Commission demande à la Cour de condamner la République fédérale d'Allemagne, respectivement, à «créditer immédiatement le compte de la Commission des ressources propres non acquittées du fait des manquements énoncés aux paragraphes 1 et 2», à «indiquer, s'agissant d'éventuels montants déjà transférés au compte, la date de l'échéance de la créance, le montant dû et, le cas échéant, la date du virement», et à «verser au budget communautaire des intérêts dus en cas d'inscription comptable tardive», en application des articles 11 du règlement nº 1552/89, pour la période allant jusqu'au 31 mai 2000, et 11 du règlement nº 1150/2000, pour la période postérieure au 31 mai 2000.

44 Il est constant que le recours introduit au titre de l'article 226 CE a pour objet de constater le manquement par un État membre à ses obligations communautaires. La constatation d'un tel manquement oblige, selon les termes mêmes de l'article 228 CE, l'État membre en cause à prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. En revanche, celle-ci ne peut pas ordonner à cet État de prendre des mesures déterminées (voir, notamment, arrêt du 14 avril 2005, Commission/Allemagne, C-104/02, Rec. p. I-2689, point 49).

45 Par conséquent, la Cour ne saurait, dans le cadre d'un recours en manquement, se prononcer sur des griefs en rapport avec des chefs de conclusions visant, comme en l'espèce, à ce qu'elle enjoigne à un État membre d'inscrire au compte des montants déterminés, de fournir des renseignements concernant certains montants et transferts, et de verser des intérêts de retard.

46 En ce qui concerne la reformulation du cinquième chef de conclusions, il y a lieu de rappeler que, en principe, une partie ne peut, en cours d'instance, modifier l'objet même du litige et le bien-fondé du recours doit être examiné uniquement au regard des conclusions contenues dans la requête introductive d'instance (voir, en ce sens, arrêts du 25 septembre 1979, Commission/France, 232/78, Rec. p. 2729, point 3; du 6 avril 2000, Commission/France, C-256/98, Rec. p. I-2487, point 31, et du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni, C-508/03, Rec. p. I-3969, point 61).

47 Selon une jurisprudence également constante (voir, notamment, arrêts du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 23, et du 27 avril 2006, Commission/Allemagne, C-441/02, Rec. p. I-3449, point 59), la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre puis l'avis motivé émis par cette dernière délimitent l'objet du litige qui ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État membre concerné de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité CE et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre.

48 La Cour a encore jugé qu'il ne saurait être exigé en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été

étendu ou modifié, mais, au contraire, simplement restreint (arrêt du 27 avril 2006, Commission/Allemagne, précité, point 61 et jurisprudence citée).

49 À la lumière de cette jurisprudence, le gouvernement allemand pouvait à bon droit considérer, tant au stade de la procédure précontentieuse que lors de la phase écrite de la procédure suivie devant la Cour, qu'il n'avait pas à présenter ses observations par rapport au cinquième chef de conclusions en ce que celui-ci s'analysait en une demande d'injonction à son encontre. La demande de reformulation de la Commission, présentée pour la première fois à l'audience et tendant à transformer ladite demande d'injonction, réitérée par la Commission dans sa réplique à l'exception d'irrecevabilité soulevée à cet égard par la République fédérale d'Allemagne dans sa défense, en une demande de constatation de manquement, doit dès lors être rejetée comme irrecevable.

50 Eu égard aux considérations qui précèdent, les conclusions du présent recours, qui ont pour objet d'enjoindre à la République fédérale d'Allemagne d'inscrire au compte de la Commission des ressources propres non transférées, de verser des intérêts de retard au titre de l'article 11 des règlements n^{os} 1552/89 et 1150/2000 et de communiquer des informations sur d'autres montants non acquittés, doivent être déclarées irrecevables.

51 L'examen du présent recours sera ainsi limité à l'appréciation des griefs formulés dans le cadre des premier et deuxième chefs de conclusions, à savoir, d'une part, la non-décharge régulière de 509 carnets TIR concernant les années 1993 à 1995 et le défaut de comptabilisation correcte et de mise à la disposition de la Commission des ressources propres correspondantes ainsi que, d'autre part, le refus de communiquer à la Commission les autres droits non contestés concernant la non-décharge régulière de carnets TIR à partir de l'année 1994 jusqu'au mois de septembre 1996, qui auraient également été inscrits dans la comptabilité B.

Sur le fond

Sur le premier grief, tiré des irrégularités affectant le traitement de certains carnets TIR, la comptabilisation incorrecte et le défaut de mise à la disposition de la Commission des montants correspondants

— Argumentation des parties

52 La Commission soutient que, les créances visées par la présente procédure ayant été couvertes par des garanties, elles devaient être inscrites dans la comptabilité A en application de l'article 6, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1552/89. En effet, dans le régime TIR, le paiement des droits de douane serait couvert par une garantie, à savoir des carnets délivrés par les associations garantes, qui seraient solidairement responsables du paiement des droits et des taxes avec le débiteur principal en cas d'irrégularités ou de fraudes commises dans le cadre d'une opération TIR.

53 La Commission fait valoir que la comptabilité B ne vise pas à protéger les États membres d'une charge excessive pesant sur leur budget, mais à permettre à la Commission de mieux suivre l'action des États membres en matière de recouvrement des ressources propres, notamment en cas de fraudes et d'irrégularités. Cet objectif deviendrait absurde si chaque État membre était libre d'apprécier la qualité des garanties selon son bon vouloir et de décider seul, sans en convenir avec la Commission, le moment auquel une créance garantie doit être inscrite dans l'une ou l'autre comptabilité.

54 Il ressortirait de l'article 6 du règlement n° 1552/89, lu dans son ensemble, qu'une reprise des droits dans la comptabilité A ne supposerait pas que la garantie soit

«directement et immédiatement réalisable». Elle devrait simplement être réalisable dans le cas où, lors de la présentation de la garantie, le débiteur insolvable ne pourrait en fin de compte acquitter la dette douanière.

55 Selon la Commission, les autorités allemandes, tout en contestant globalement que la garantie d'un montant de 60 024 euros par carnet TIR suffit dans la plupart des cas à couvrir les créances de droits de douane pour les marchandises fortement imposables, ne contesteraient pas de façon concrète que les garanties étaient, en l'espèce, suffisantes pour couvrir les créances. Elles ne contesteraient pas non plus que les garanties en question suffisaient à tout le moins à couvrir partiellement les créances dans tous les cas, en sorte qu'elles auraient dû, pour le moins dans cette mesure, être reprises dans la comptabilité A, à moins qu'une autre appréciation ne s'impose pas en raison de la résiliation du contrat de réassurance par le pool des assureurs à la fin de l'année 1994.

56 Dans la mesure où ce serait la date à laquelle l'opération TIR a débuté et à laquelle la garantie a été fournie qui serait déterminante, les créances antérieures à l'année 1995 auraient dû, en tout état de cause, être inscrites dans la comptabilité A et être mises à la disposition de la Commission. S'agissant des créances nées à compter de l'année 1995, l'affirmation des autorités allemandes, selon laquelle à cette date les créances devaient être considérées comme non garanties en raison de la résiliation du contrat de réassurance par le pool des assureurs, aurait dû amener ces autorités à ne pas autoriser la procédure TIR compte tenu de l'absence de garantie. Si elles l'ont néanmoins accepté et qu'elles ont inscrit les créances dans la comptabilité B pour ce motif, elles devraient aussi assumer le risque lié au recouvrement de ces créances. Il conviendrait de partir du principe qu'une garantie à tout le moins partielle était fournie. La République fédérale d'Allemagne aurait renoncé provisoirement à réclamer les créances exigibles auprès de l'association garante à la condition que celle-ci demeure responsable à concurrence d'une contribution personnelle appropriée et qu'elle cède ses créances sur le réassureur à titre de garantie. Par conséquent, les créances de l'année 1995 et des années ultérieures étaient couvertes par des garanties et auraient dû — à tout le moins partiellement — être reprises dans la comptabilité A et être mises à la disposition de la Commission, dans la mesure où elles n'avaient pas été contestées dans les délais.

57 Le fait que les associations garantes soient responsables uniquement à titre subsidiaire importerait peu lorsque les créances ne peuvent pas être recouvrées auprès du débiteur principal. La responsabilité subsidiaire serait une garantie complémentaire décalée dans le temps, qui autorise le créancier à recourir aux actifs du garant lorsque ceux du débiteur sont insuffisants. Conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR, les États membres auraient la possibilité de faire valoir leurs droits envers les associations garantes.

58 La Commission souligne qu'elle ne se réfère dans la présente procédure qu'à des créances constatées légalement. L'article 6, paragraphe 2, sous b), deuxième phrase, du règlement nº 1552/89, en ce qu'il vise les droits qui «font l'objet de contestations», ne s'appliquerait pas lorsque la garantie fournie pour une créance est mise en cause du fait que le garant ne conteste pas la créance principale, mais que seule sa capacité à payer la garantie est incertaine.

59 La Commission soutient aussi que les considérations du Royaume de Belgique sur la possibilité de contestation des droits par l'association garante seraient de nature hypothétique, l'existence des créances litigieuses n'ayant pas fait l'objet de contestations. Il y aurait eu une simple résiliation du contrat de garantie, après quoi l'État membre aurait octroyé arbitrairement un report de paiement et n'aurait pas mis à la disposition du budget communautaire les montants garantis, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement nº 1552/89. Un tel comportement ne saurait être supporté par ledit budget.

60 Enfin, les autorités allemandes n'auraient apporté aucun élément de preuve permettant d'étayer l'affirmation selon laquelle, par leur renonciation provisoire à

recouvrer les créances en question, elles auraient agi dans l'intérêt de la Communauté afin d'éviter l'effondrement du système TIR. Dans ce cas, ces autorités auraient dû se concerter, dans l'intérêt de la Communauté, avec la Commission et les autres États membres avant de décider pareille renonciation. L'approche unilatérale desdites autorités illustrerait précisément un manquement au devoir de coopération visé à l'article 10 CE, comme le fait d'avoir tardé à satisfaire à la demande maintes fois réitérée par la Commission de lui communiquer les modalités de l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et l'association garante ainsi que celles des accords éventuellement passés avec d'autres garants.

61 En ce qui concerne la renonciation provisoire au recouvrement des montants repris dans la comptabilité B, la Commission fait valoir que les autorités allemandes seraient tenues de prendre avec le soin requis toutes les mesures nécessaires pour procéder au prélèvement des ressources propres constatées (article 17, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89). Il ne s'agirait pas, en l'espèce, d'un cas relevant de l'article 17, paragraphe 2, première et deuxième phrases, du règlement n° 1552/89, la République fédérale d'Allemagne ne pouvant se prévaloir de la réunion des conditions énumérées à cette disposition, puisqu'elle n'aurait pas respecté la procédure prévue et que les critères matériels d'application (imprévisibilité, circonstances exceptionnelles) de cette disposition feraient défaut. Des événements hypothétiques, tel l'effondrement du système de réassurance, ne suffiraient pas à justifier le comportement des autorités allemandes.

62 La République fédérale d'Allemagne, pour sa part, fait valoir que, dans la mesure où les associations garantes ne fournissaient plus, à partir de l'année 1993, de garanties suffisantes pour les créances issues de carnets TIR non apurés en raison de l'augmentation vertigineuse des recours au pool des assureurs qui refusait de plus en plus souvent d'assumer les garanties aux conditions initiales, c'est à juste titre que les autorités douanières ont, dans un premier temps, inscrit les créances en question dans la compatibilité B.

63 Selon l'énoncé même de l'article 6, paragraphe 2, et des considérants du règlement nº 1552/89, ne devraient être reprises dans la comptabilité A que des créances garanties dont il est certain que la garantie pourra effectivement être réalisée, ce qui ne serait pas le cas des associations garantes non solvables, dont le patrimoine est notoirement insuffisant, ou des chaînes internationales de garantie (article 6 de la convention TIR) résiliées ou défectueuses. Des créances non recouvrées, mais garanties, figureraient par principe au nombre des «droits qui n'ont pas encore été recouvrés» [article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 1552/89] et il ne pourrait être fait exception à ce principe que lorsque les garanties s'avèrent être réalisables sans difficulté. Les États membres ne seraient pas tenus de verser par anticipation les créances non ou insuffisamment garanties.

64 Dans les autres régimes douaniers, à la différence du système des carnets TIR dans lequel les administrations douanières seraient tenues d'accepter la «garantie» définie sur le plan international (garantie, plafonnée pour chaque carnet, de l'association du pays dans lequel naît la dette douanière), le montant des dettes douanières en cause serait à tout moment couvert par la garantie [article 192 du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après le «code des douanes»)]. Des créances douanières qui s'avéreraient irrécouvrables du fait d'un système de garantie créé par convention internationale ne pourraient être assimilées à des créances garanties au sens du règlement nº 1552/89. S'il n'en était pas ainsi, les États membres seraient toujours obligés de mobiliser des ressources budgétaires ordinaires pour assumer des créances irrécouvrables sans être en aucune manière responsables de cette impossibilité de recouvrement.

65 La Commission distinguerait à tort entre les périodes antérieure et postérieur au 1er janvier 1995. La résiliation du contrat de réassurance par le pool des assureurs impliquait l'arrêt immédiat et rétroactif des paiements. De plus, la garantie ayant un caractère accessoire, avant de pouvoir se retourner légalement contre les associations garantes, les autorités allemandes devaient introduire et mener à terme les procédures de recherche et les procédures fiscales (article 8, paragraphe 7, de la convention TIR) durant parfois plusieurs années, donc après l'année 1994.

66 Contrairement à ce que soutient la Commission, à la suite de la résiliation du contrat de réassurance à la fin de l'année 1994, les autorités allemandes ne pouvaient pas refuser d'autoriser l'emploi de la procédure TIR, sauf à accepter, outre la paralysie presque totale du commerce est-ouest, une violation unilatérale d'une partie intégrante du droit douanier communautaire (article 91 du code des douanes). En effet, un État membre ne saurait, de sa propre initiative, exiger des garanties supplémentaires, sauf à violer les dispositions du régime TIR.

67 À titre subsidiaire, même si l'on devait considérer qu'il s'est agi de «créances garanties», lesdits montants n'auraient pas dû être mis à la disposition de la Commission, puisqu'ils n'avaient pu être recouvrés, notamment pour des raisons de force majeure au sens de l'article 17, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 1552/89. De tels montants ne devraient donc apparaître ni dans la comptabilité A ni dans la comptabilité B, qu'il s'agisse de la créance principale ou d'une créance accessoire, comme, par exemple, une garantie. Les autorités allemandes auraient tout fait pour recouvrer les créances dues auprès des associations garantes (procès-pilote contre les associations garantes, contrôle de l'insuffisance du patrimoine des associations).

68 Par ailleurs, puisque l'IRU aurait été contrainte d'introduire de longues procédures d'arbitrage contre le pool des assureurs, qui seraient toujours en cours, et que le rétablissement économique des associations garantes prendrait plusieurs années, il était clair dès le départ que le recouvrement était impossible à long terme, voire pour toujours, au sens de l'article 17, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 1552/89, du fait de l'insuffisance manifeste et grave du patrimoine des associations garantes et du manque de volonté de la part du pool des assureurs à assumer la responsabilité des paiements. Les accords avec les associations garantes auraient été le premier indice du retour à la solvabilité de celles-ci, leur permettant de reprendre leurs activités.

69 Le Royaume de Belgique fait valoir que les États membres ne doivent mettre les droits de douane à la disposition de la Commission que lorsque ceux-ci ont

effectivement été acquittés intégralement et non, comme le soutient cette dernière, lorsqu'une partie des droits est couverte par une garantie. Toute autre solution contreviendrait à la finalité de la comptabilité B, selon laquelle les États membres ne doivent pas mettre à disposition des montants qu'ils ne peuvent pas récupérer.

70 Le gouvernement belge considère également que la République fédérale d'Allemagne n'a pas enfreint le principe de la loyauté communautaire. En concluant des moratoires avec les associations garantes, la République fédérale d'Allemagne aurait, comme elle l'a expliqué, évité un préjudice plus important encore pour le système TIR, car, en cas de poursuites en justice, ces associations seraient immédiatement tombées en faillite, ce qui aurait entraîné l'effondrement du système TIR et conduit à une situation d'impossibilité de recouvrement visée à l'article 17, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement nº 1552/89. En outre, il serait peu loyal de la part de la Commission de reprocher aux États membres de ne pas s'être acquittés des obligations qui leur incombent au titre du droit communautaire, alors que la Commission était au courant des problèmes de paiement rencontrés par les associations garantes.

Appréciation de la Cour

71 Par ce grief, la Commission reproche en substance aux autorités allemandes d'avoir unilatéralement renoncé au recouvrement judiciaire auprès des associations garantes des créances constatées relatives aux carnets TIR visés par la présente procédure, d'avoir mal comptabilisé les ressources propres correspondantes en ne les reprenant pas dans la comptabilité A, et de ne pas les avoir mises à disposition de la Commission en temps utile, en contravention, notamment, à l'article 17, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89.

72 Il convient de relever d'emblée que le gouvernement allemand ne conteste pas que les procédures de recouvrement judiciaire se rapportant aux carnets TIR litigieux

ont été suspendues, voire n'ont pas été engagées, dans la mesure où des accords ont été conclus avec les associations garantes, par lesquels les autorités allemandes renonçaient provisoirement à faire valoir leurs droits. Ce gouvernement admet également que le montant des créances correspondant a été repris dans la comptabilité B et que lesdites créances, nées d'opérations TIR, ont été définitivement constatées entre 1993 et 1995, en sorte qu'il s'agit de droits constatés au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89. En revanche, le même gouvernement conteste que, ce faisant, il a méconnu ses obligations au titre du règlement nº 1552/89.

73 Ainsi que la Cour l'a rappelé au point 66 de l'arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Danemark (C-392/02, Rec. p. I-9811), en vertu de l'article 17, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1552/89, les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondant aux droits constatés conformément à l'article 2 du même règlement soient mis à la disposition de la Commission. Les États membres n'en sont dispensés que si le recouvrement n'a pu être effectué pour des raisons de force majeure ou lorsqu'il s'avère qu'il est définitivement impossible de procéder au recouvrement pour des raisons qui ne peuvent leur être imputées.

74 Au sujet de la comptabilisation des ressources propres, l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89 énonce que les États membres doivent tenir une comptabilité desdites ressources auprès du Trésor public ou de l'organisme désigné par eux. En application du paragraphe 2, sous a) et b), du même article, les États membres sont obligés de reprendre dans la comptabilité A les droits constatés conformément à l'article 2 de ce règlement au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté, sans préjudice de la faculté d'inscrire dans la comptabilité B, dans le même délai, les droits constatés qui n'ont «pas encore été recouvrés» et pour lesquels «aucune caution n'a été fournie», ainsi que les droits constatés et «couverts par des garanties, qui font l'objet de contestations et sont susceptibles de subir des variations à la suite des différends survenus».

75 Aux fins de la mise à disposition des ressources propres, l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1552/89 énonce que chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission, selon les modalités définies à l'article 10 dudit règlement. Conformément au paragraphe 1 de cette dernière disposition, après déduction des frais de perception, l'inscription des ressources propres intervient au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté conformément à l'article 2 du même règlement, à l'exception des droits repris dans la comptabilité B en application de l'article 6, paragraphe 2, sous b), de ce règlement, pour lesquels l'inscription doit intervenir au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui du «recouvrement».

76 Dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement allemand n'a pas fait valoir que les droits litigieux avaient été contestés dans les délais et étaient susceptibles de subir des variations à la suite des différends survenus au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1552/89. En l'espèce, il est constant que les différends portent sur l'exécution des garanties et non sur l'existence ou le montant des créances litigieuses, ce montant ayant été définitivement constaté.

77 Le gouvernement allemand soutient que les droits non recouvrés en cause pouvaient néanmoins être inscrits à bon droit dans la comptabilité B en ce qu'ils n'étaient pas effectivement couverts par des garanties au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1552/89. Ledit gouvernement ne conteste pas en soi la qualification de la garantie fournie par les associations garantes dans le cadre d'une opération TIR comme «caution» au sens de ladite disposition. Il fait valoir que, compte tenu de la faillite du système de garantie sur lequel repose le régime de transit sous le couvert d'un carnet TIR à partir de l'année 1993, consécutive au refus du pool des assureurs de rembourser les associations garantes allemandes, lesdites garanties ne s'avéraient pas réalisables en raison de l'insolvabilité de ces desdites associations, en sorte que les droits en question devaient être repris dans la comptabilité B en tant que créances non garanties.

78 Il convient de relever que les droits et obligations de l'association garante prévue dans le cadre de la convention TIR sont régis à la fois par ladite convention, par le droit communautaire et par le contrat de cautionnement, soumis au droit allemand, qu'elle a conclu avec la République fédérale d'Allemagne (arrêt du 23 septembre 2003, BGL, C-78/01, Rec. p. I-9543, point 45).

79 En vertu de l'article 193 du code des douanes, la garantie demandée en vue d'assurer le paiement d'une dette douanière peut être constituée par une caution et, conformément à l'article 195 du même code, la caution doit s'engager, par écrit, à payer solidairement avec le débiteur le montant garanti de la dette douanière dont le paiement devient exigible.

80 S'agissant plus particulièrement du transport de marchandises sous le couvert de carnets TIR, qui est visé à l'article 91, paragraphe 2, sous b), du code des douanes, il ressort de l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR que, par le contrat de cautionnement, les associations garantes s'engagent pareillement à payer les droits de douane dus par les redevables et sont tenues conjointement et solidairement avec lesdits redevables au paiement desdits montants, même si, en vertu du paragraphe 7 du même article, les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la personne directement redevable avant d'introduire une réclamation auprès de l'association garante.

81 Dans ces conditions, il ne saurait être contesté que la garantie fournie par les associations garantes dans le cadre d'une opération TIR relève de la notion de «caution» au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1552/89.

82 Il convient toutefois de préciser que, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la convention TIR, il appartient aux États membres de fixer le montant maximal, par carnet TIR, des sommes qui peuvent être exigées de l'association garante.

83 Dès lors, ainsi que l'admet d'ailleurs la Commission, les droits constatés afférents à des opérations TIR doivent en principe être repris dans la comptabilité A et être mis à la disposition de la Commission conformément à l'article 10 du règlement nº 1552/89 à hauteur du plafond de garantie convenu dans le cadre du régime TIR, même si, le cas échéant, le montant de la dette douanière dépasse ledit montant.

84 Ainsi que M^me^ l'avocat général l'a relevé à juste titre aux points 86 et 89 de ses conclusions, cette interprétation est conforme aux objectifs poursuivis par la mise en place de la comptabilité B, qui vise, outre, comme l'indique le cinquième considérant du règlement nº 1552/89, à permettre à la Commission de mieux suivre l'action des États membres en matière de recouvrement des ressources propres, à prendre en compte le risque financier qu'ils encourent.

85 L'argumentation du gouvernement allemand, selon laquelle la crise du régime TIR ayant entraîné l'effondrement du système de garantie sur lequel repose ce régime aurait eu pour conséquence que, à partir de l'année 1993, les créances litigieuses n'étaient en réalité plus garanties, en sorte que les montants correspondants devaient être repris dans la comptabilité B, ne saurait être retenue.

86 Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si le système de garantie mis en place par la convention TIR n'a plus fonctionné correctement à partir de l'année 1993, il appert que, ainsi que la Commission l'a fait valoir, la décision unilatérale des autorités allemandes de suspendre les procédures de recouvrement litigieuses auprès des associations garantes, de conclure des moratoires avec ces dernières et de reprendre en conséquence lesdits droits, qui ont été définitivement constatés, dans la comptabilité B viole, en tout état de cause, l'obligation qui incombe aux États membres en vertu de l'article 17, paragraphe 1, du règlement nº 1552/89 de prendre les mesures nécessaires afin de mettre à la disposition de la Commission les ressources propres dans les conditions prévues par ce règlement.

87 En effet, ledit article 17, paragraphe 1, constitue une expression spécifique des exigences de coopération loyale résultant de l'article 10 CE, selon lesquelles les États membres, d'une part, doivent soumettre à la Commission les problèmes rencontrés dans l'application du droit communautaire (voir par analogie notamment, arrêt du 2 juillet 2002, Commission/Espagne, C-499/99, Rec. p. I-6031, point 24) et, d'autre part, ne sont pas autorisés à instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler (voir, par analogie, arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045, point 32). Or, en l'occurrence, il est constant que la République fédérale d'Allemagne a agi de façon unilatérale et malgré les objections formulées par la Commission.

88 Cette obligation est d'autant plus importante que, comme la Cour l'a relevé au point 54 de l'arrêt Commission/Danemark, précité, les recettes déficitaires d'une ressource propre devront être compensées soit par une autre ressource propre, soit par une adaptation des dépenses.

89 Par ailleurs, le gouvernement allemand ne saurait invoquer l'existence d'un cas de «force majeure» au sens de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 1552/89. Selon une jurisprudence constante, la notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées (voir, notamment, arrêt du 5 février 1987, Denkavit, 145/85, Rec. p. 565, point 11). Or, en agissant de façon unilatérale de la manière décrite au point 86 du présent arrêt, la République fédérale d'Allemagne n'a pas déployé toutes les diligences afin d'éviter les conséquences alléguées.

90 Dans ces conditions, il convient de conclure que le premier grief est fondé.

Sur le second grief, tiré du refus de communiquer à la Commission d'autres montants inscrits à tort dans la comptabilité B

— Argumentation des parties

91 La Commission relève que l'article 18, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 1552/89 est une illustration, dans le domaine des ressources propres des Communautés, de l'obligation de coopération à laquelle sont tenus les États membres. Dans ces conditions, la Commission estime qu'elle peut, sans violer le principe de proportionnalité, exiger de la République fédérale d'Allemagne la communication des données nécessaires à la vérification de l'existence et de la portée du manquement qu'elle a mis en évidence dans le cadre de la présente procédure.

92 Le gouvernement allemand rétorque que la Commission ne saurait se prévaloir d'un droit d'information général. Un tel droit n'existerait pas en l'absence d'une réglementation du Conseil de l'Union européenne. L'obligation de collaboration loyale inscrite à l'article 10 CE ne justifierait pas que la Commission demande aux États membres la communication d'informations déraisonnables, d'autant plus que satisfaire à cette demande paralyserait le travail des bureaux de douane compétents pendant de nombreuses semaines.

— Appréciation de la Cour

93 Il résulte de l'article 10 CE que les États membres sont tenus de coopérer de bonne foi à toute enquête entreprise par la Commission en vertu de l'article 226 CE et de fournir à celle-ci toutes les informations demandées à cette fin (voir, notamment, arrêt du 6 mars 2003, Commission/Luxembourg, C-478/01, Rec. p. I-2351, point 24).

94 S'agissant de l'obligation, pour les États membres, de prendre, en coopération loyale avec la Commission, les mesures permettant d'assurer l'application des dispositions communautaires relatives à la constatation d'éventuelles ressources propres, la Cour a jugé qu'il découle en particulier de ladite obligation, consacrée plus spécifiquement en matière de vérification à l'article 18 du règlement nº 1552/89, que, lorsque la Commission est largement tributaire des éléments fournis par l'État membre concerné, celui-ci est tenu de mettre les pièces justificatives et autres documents utiles à la disposition de la Commission, dans des conditions raisonnables, afin que cette dernière puisse vérifier si et, le cas échéant, dans quelle mesure les montants concernés ont trait à des ressources propres des Communautés (arrêt du 7 mars 2002, Commission/Italie, précité, points 89 à 91).

95 À la suite des contrôles effectués par les agents de la Commission en Allemagne au mois de novembre 1997, qui ont révélé un certain nombre de cas de droits définitivement constatés afférents à des opérations TIR qui ont été inscrits dans la comptabilité B, la Commission avait à plusieurs reprises, et dès le mois d'octobre 1998, demandé aux autorités allemandes de lui communiquer tous les autres droits non contestés ayant subi le même traitement comptable et concernant des carnets TIR non déchargés par les bureaux de la douane allemande à partir de l'année 1994.

96 En ne satisfaisant pas à cette demande, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent plus spécifiquement en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement nº 1552/89, selon lequel les États membres sont notamment tenus d'effectuer des contrôles supplémentaires à la demande de la Commission, demande qui doit indiquer les raisons justifiant un tel contrôle.

97 En effet, ainsi qu'il a été relevé au point 95 du présent arrêt, la demande de la Commission était motivée par la constatation, lors du contrôle effectué au mois de novembre 1997, d'un certain nombre de cas qui, selon cette institution, révélaient une violation du règlement nº 1552/89. La Commission était dès lors parfaitement en droit de demander à la République fédérale d'Allemagne de procéder à des contrôles complémentaires au sens de l'article 18, paragraphe 2, de ce règlement, afin de lui fournir des renseignements sur d'autres cas semblables au cours de la période en cause.

98 Dans ces conditions, le second grief est également fondé.

99 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que:

— en ne déchargeant pas régulièrement certains documents de transit (carnets TIR), avec pour conséquence que les ressources propres en découlant n'ont été ni comptabilisées correctement ni mises à la disposition de la Commission dans les délais,

— en ne communiquant pas à la Commission tous les autres montants douaniers non contestés ayant subi un traitement analogue (inscription dans la comptabilité B au lieu d'une inscription dans la comptabilité A) concernant la non-décharge de carnets TIR par la douane allemande à partir de l'année 1994 jusqu'à la modification de l'arrêté fédéral de 1996,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement nº 1552/89, remplacé, avec effet au 31 mai 2000, par le règlement nº 1150/2000.

Sur les dépens

100 En vertu 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 l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 du même article, le Royaume de Belgique supporte ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) **En ne déchargeant pas régulièrement certains documents de transit (carnets TIR), avec pour conséquence que les ressources propres en découlant n'ont été ni comptabilisées correctement ni mises à la disposition de la Commission des Communautés européennes dans les délais,**

en ne communiquant pas à la Commission des Communautés européennes tous les autres montants douaniers non contestés ayant subi un traitement analogue (inscription dans la comptabilité B au lieu d'une inscription dans la comptabilité A) concernant la non-décharge de carnets TIR par la douane allemande à partir de l'année 1994 jusqu'à la modification de l'arrêté du ministre fédéral des Finances du 11 septembre 1996,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés, remplacé, avec effet au 31 mai 2000, par le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, du 22 mai 2000, portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés.

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

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

4) **Le Royaume de Belgique supporte ses propres dépens.**

Signatures