

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. G. FEDERICO MANCINI  
présentées le 11 février 1988 \*

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

1. Dans le cadre d'un litige opposant le Hauptzollamt Hamburg-Jonas à la société P. Krücken, de Mannheim, le Bundesfinanzhof vous interroge sur la réglementation relative aux certificats d'exportation de céréales comportant fixation à l'avance de la restitution et du montant compensatoire monétaire (ci-après « MCM »). Ces questions concernent, en particulier, l'article 16, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75, du Conseil, du 29 octobre 1975 (JO L 281, p. 1), portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 de la Commission, du 1<sup>er</sup> février 1978 (JO L 37, p. 5), qui a institué la fixation à l'avance des MCM et limité, par la même occasion, la validité territoriale des titres d'exportation. Le juge aimerait savoir si une telle limite implique l'inapplicabilité de la restitution à l'exportation au taux fixé à l'avance lorsque l'opération a lieu à partir d'un État membre ne coïncidant pas avec celui indiqué lors de l'établissement du certificat.

En cas de réponse affirmative, le Bundesfinanzhof vous demande si le principe de protection de la confiance légitime impose dans des circonstances particulières de néanmoins accorder à l'exportateur la restitution au taux déjà fixé.

2. En mai 1979, la société P. Krücken a exporté de République fédérale d'Allemagne

vers la Suisse 1 250 tonnes d'orge originaire de France. La marchandise avait été achetée auprès de la société française Unifrex qui avait en outre cédé à Krücken un extrait du certificat d'exportation pour ce lot. L'extrait, assorti de la fixation à l'avance de la restitution du MCM et comportant l'indication « valable en France », avait été délivré par l'organisme français compétent, l'Office national interprofessionnel des céréales (« ONIC »), à la société française Ramel qui, à son tour, l'avait vendu à Unifrex.

Dans un premier temps, la mention précitée a amené le douanier allemand d'Idar-Oberstein à exprimer des doutes sur la possibilité d'effectuer l'exportation sur la base d'un extrait tel que celui qui lui était exhibé. L'expéditionnaire de Krücken (SGS Control GmbH, de Mannheim) a cependant appelé son attention sur l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 193/75 de la Commission, du 17 janvier 1975 (JO L 25, p. 10), aux termes duquel « les certificats et extraits régulièrement délivrés... ont dans chacun des autres États membres les mêmes effets juridiques que ceux qui sont attachés aux documents (nationaux) »; sur ces entrefaites, le fonctionnaire — soit qu'il ait été convaincu par les arguments de son interlocuteur, soit parce que, dans le certificat d'exportation, le pays de destination était la Suisse — a retiré ses objections et procédé à l'accomplissement des formalités.

Cette décision n'a cependant pas été partagée par l'autorité douanière supérieure.

\* Traduit de l'italien.

En effet, par décision du 7 août 1979 et en application de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78, qui limite la validité du certificat d'exportation à l'État membre indiqué dans la demande du requérant, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a refusé d'homologuer le titre produit par la société P. Krücken; il a, en conséquence, octroyé à cette dernière le montant compensatoire monétaire et la restitution au taux en vigueur au moment auquel la marchandise avait été dédouanée et non à celui correspondant à la préfixation sur le titre. A cette mesure, Krücken a réagi par une réclamation administrative, puis par un recours devant le Finanzgericht Hamburg. Le tribunal a accueilli sa demande en observant que la limite à la validité territoriale d'un titre d'exportation comportant une fixation à l'avance des montants compensatoires monétaires n'a d'incidence que sur ces derniers, et non sur les restitutions à l'exportation, dont le montant est identique pour tous les États membres.

D'où un recours en « Revision » formé par le Hauptzollamt devant le Bundesfinanzhof. Par un premier arrêt interlocutoire (4 février 1986), la Cour a statué en ce sens que l'octroi du taux de restitution préfixé ne dépend pas de la validité territoriale de ce document, mais, par la suite, accueillant une demande présentée par l'organisme requérant, elle a décidé, par ordonnance du 29 octobre 1986, de suspendre la procédure et de vous soumettre les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Résulte-t-il du droit communautaire [article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 243/78; article 16, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 2727/75] qu'en cas de fixation d'une restitution à l'exportation pour une marchandise exportée d'un État membre la fixation à l'avance de la

restitution à l'exportation, portée sur un certificat — présenté lors de l'exportation —, ne peut être appliquée lorsque le certificat, qui contient également une fixation à l'avance du montant compensatoire monétaire, comporte une mention selon laquelle il est valable dans un autre État membre?

2) En cas de réponse affirmative à la première question: la protection de la confiance légitime intervient-elle sous certaines conditions dans ce cas (1), la fixation à l'avance de la restitution à l'exportation devant alors être malgré tout appliquée? »

Rappelons enfin que dans la présente affaire des observations écrites ont été présentées par les parties à l'instance principale et par la Commission des Communautés européennes. Cette dernière ainsi que la Société P. Krücken, sont en outre intervenues à l'audience.

3. Pour une meilleure compréhension des faits qui viennent d'être rapportés et des problèmes sur lesquels vous devrez vous prononcer, il convient de tracer de manière synthétique le cadre de la réglementation communautaire pertinente en l'espèce (voir, par ailleurs, Defalque, « Le régime juridique des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, p. 61 et suiv.).

Comme on sait, les certificats d'importation et d'exportation — c'est-à-dire l'instrument auquel les institutions communautaires ont recours pour avoir une connaissance précise des flux commerciaux en ce qui concerne les produits agricoles — ont été institués par les différents règlements de base régissant les organisations communes de marché (pour

les céréales, voir article 12 du règlement n° 2727/75 du Conseil, précité). En 1970, la Commission avait jugé utile de les soumettre à certaines normes communes et arrêté à cette fin le règlement n° 1373/70, du 10 juillet 1970 (JO L 158, p. 1), qui a ensuite été remplacé par le règlement n° 193/75, précité, du 17 janvier 1975. Par la suite, la matière a été l'objet d'autres interventions; celles-ci ont rendu nécessaire une consolidation, qui sera le fait du règlement n° 3183/80, du 3 décembre 1980 (JO L 338, p. 1), toujours en vigueur.

De cette réglementation complexe, les points intéressants aux fins de la présente affaire sont les suivants:

- a) pour chaque exportation vers les pays tiers, il est nécessaire de présenter un certificat qui l'autorise et en même temps la rend obligatoire (articles 12, paragraphe 1, du règlement n° 2727/75 et les normes correspondantes pour les autres organisations communes de marché et 8, paragraphe 1, du règlement n° 3183/80);
- b) si la restitution d'exportation est fixée à l'avance, le taux y relatif est indiqué dans le certificat (articles 12, paragraphe 1, du règlement n° 2727/75, 2, paragraphe 1, du règlement n° 193/75 et 8, paragraphe 2, du règlement n° 3183/80);
- c) il est possible d'obtenir des extraits du certificat; ils ont les effets juridiques produits par ce dernier, mais uniquement en ce qui concerne les quantités de marchandises pour lesquelles ils ont été délivrés;
- d) les certificats et extraits régulièrement émis par les autorités d'un État membre

sont valides dans toute la Communauté et ils sortent les mêmes effets que ceux attribués aux documents nationaux analogues (articles 12, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n° 2727/75, 16, paragraphe 3, du règlement n° 193/75 et 11 du règlement n° 3183/80).

Venons-en à la préfixation des MCM. Comme on sait, ces instruments ont été créés pour la première fois en 1969 et généralisés par le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971 (JO L 106, p. 1). La possibilité de les fixer par anticipation a été introduite pour sauvegarder les exigences de certitude des opérateurs face à leurs fréquentes variations; tel fut l'objet — mais uniquement en ce qui concerne les échanges avec les pays extérieurs à la Communauté — du règlement n° 243/78 de la Commission, du 1<sup>er</sup> février 1978 [remplacé ensuite par le règlement n° 1160/82, du 14 mai 1982 (JO L 134, p. 22)], à son tour refondu dans le règlement n° 3155/85 du 11 novembre 1985 (JO L 310, p. 22].

Cette source prévoit, en son article 2, paragraphe 1, alinéa 2, que le montant ne peut être préfixé que si la restitution à l'exportation est parallèlement fixée à l'avance. En outre, pour éviter des manœuvres à fins spéculatives, le paragraphe 3 de cette même disposition prévoit que, « lorsque le (MCM) est fixé à l'avance, le certificat et... l'extrait y relatif ne sont valables que dans un seul État membre » et que ledit État doit être désigné « par le demandeur du certificat au moment du dépôt de la demande de fixation à l'avance... ». Le problème de la coordination avec les autres actes communautaires qui est à l'origine de la présente affaire résulte précisément de cette norme.

4. Cela dit, nous ne pouvons pas passer sous silence que Krücken et la Commission ont échangé à l'audience une profusion d'arguments quant à la validité de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78, pour autant qu'il pose une limite à la validité territoriale des titres. Comme on sait, cette question n'a pas été posée par le Bundesfinanzhof, mais il est permis à la Cour d'affronter des problèmes de ce genre, même dans le silence du juge a quo, ce que montre votre jurisprudence désormais bien établie en la matière.

Le principe en a été affirmé pour la première fois dans votre arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 1965 dans l'affaire 16/65 (C. Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Rec. p. 1081): « Lorsqu'il apparaît — avez-vous observé — que (les questions posées) par une juridiction nationale relèvent de l'examen de la validité ... des actes communautaires, il appartient à la Cour d'éclairer immédiatement ladite juridiction sans obliger à un formalisme purement dilatoire incompatible avec la nature propre des mécanismes institués par l'article 177; .. si une telle rigueur... est concevable en des procédures contentieuses diligentées entre parties dont les droits... doivent obéir à des règles strictes, il ne saurait en être ainsi dans le cadre très particulier de la coopération judiciaire instituée par l'article 177 par laquelle juridiction et Cour de justice... sont appelées à contribuer directement et réciproquement à l'élaboration de (la) décision » (p. 1095).

Vos initiatives ultérieures n'ont pas été moins marquantes. Ainsi, dans l'arrêt du 3 février 1977 (affaire 62/76, Strehl/Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers, Rec. p. 211), la Cour, qui avait pourtant été invitée à interpréter l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 et la décision n° 91 de la commission administrative pour

les travailleurs migrants, a examiné à titre préliminaire la légitimité de ces normes et les a déclarées non valides. Il y a eu ensuite l'arrêt du 13 décembre 1979 dans l'affaire 44/79 (Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Rec. p. 3727). Comme cela lui avait été demandé, la Cour a interprété le règlement n° 1162/76, en matière vinicole; mais, pour dissiper les doutes du juge a quo sur la compatibilité de cette interprétation avec la protection des droits fondamentaux, elle a examiné la légitimité de cette norme à la lumière de ces derniers.

Enfin, au point 7 de l'arrêt du 15 octobre 1980 dans l'affaire 145/79 (Roquette Frères/État français, administration des douanes, Rec. p. 2917), vous avez déclaré que, « si, dans le cadre de la répartition des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour pour l'application de l'article 177..., il appartient aux juridictions nationales de décider de la pertinence des questions posées, il reste... réservé à la Cour de dégager de l'ensemble des éléments fournis... ceux des éléments du droit communautaire qui appellent, compte tenu de l'objet du litige, une interprétation ou une appréciation de validité ».

Des arrêts que nous venons de rappeler, c'est peut-être ce dernier qui revêt le plus d'importance, même si on pouvait déjà en discerner les prémisses dans deux arrêts des 18 février 1964 (affaires jointes 73 et 74/63, NV Internationale Crediet en Handelsvereniging Rotterdam et autres/Ministre néerlandais de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. p. 1) et 29 novembre 1978 (affaire 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Rec. p. 2347, points 25 et 26). La Cour a en effet cessé de rechercher dans la formulation ou la motivation des questions un point d'appui lui permettant de conclure que, tout en ayant formulé des questions interprétatives, le juge de renvoi visait à obtenir une

décision sur la validité de la norme communautaire. Le problème de la validité est désormais abordé d'office sur le seul fondement des actes versés au dossier.

Venons-en au litige qui nous occupe. Si vous renonciez à examiner les aspects de la validité de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 au seul motif que le juge national ne vous l'a pas demandé, Krücken — qui a soulevé le problème à l'audience — ne manquerait pas de le reposer devant ce même Bundesfinanzhof et, en tant que juridiction de dernière instance, ce dernier devra vous déférer la question y relative en application de l'article 177, alinéa 3. Or, si elle est formellement irréprochable, une telle solution serait contraire à l'économie de procédure et à l'exigence d'assurer un effet utile à la procédure de renvoi à titre préjudiciel.

5. Demandons-nous alors si l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 est valide. A l'encontre de cette disposition, Krücken fait valoir trois griefs, dont deux ont pour objet la violation de la loi (concrètement, des articles 12, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 2727/75 du Conseil et 16 du règlement n° 193/75 de la Commission), cependant que le troisième a trait à la violation du principe de proportionnalité.

Procédons par ordre. La première norme dont la violation est alléguée dispose que « le certificat d'importation ou d'exportation est valable dans l'ensemble de la Communauté ». Selon l'entreprise allemande, le règlement n° 243/78 apporte à cette règle une exception que la Commission n'avait pas le pouvoir d'édicter. L'institution estime au contraire qu'elle était fondée à introduire la dérogation en vertu de deux dispositions: d'une part, l'article 12, paragraphe 2, de ce même règlement n° 2727/75, qui l'a habi-

litée à définir la période de validité des certificats et « les autres modalités d'application » du système y afférent selon la procédure du comité de gestion (voir arrêt du 26 juin 1980 dans l'affaire 808/79, Pardini, Rec. p. 2103, point 16); d'autre part, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, précité. Cette disposition a, en effet, également délégué à l'exécutif le pouvoir d'arrêter les modalités d'application de ce règlement selon la procédure des comités de gestion, mais prévoit, en outre, que cette compétence peut comporter « d'autres dérogations » aux règlements relatifs à la politique agricole commune.

Des deux thèses, celle de la Commission paraît préférable, au moins dans sa partie qui se fonde sur le règlement n° 974/71. Le régime des MCM, dont cette source fait précisément partie, doit, en effet, être considéré comme une *lex specialis* par rapport aux actes instituant les organisations communes de marché. Assortie d'un renvoi aux « autres dérogations », la norme citée par l'exécutif constitue une preuve irréfutable de cette nature. En limitant la validité géographique des certificats d'exportation comportant une préfixation des MCM, l'exécutif a donc licitement exercé le pouvoir que lui confère l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 974/71.

On ne peut pas non plus accueillir le deuxième grief, selon lequel l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 serait contraire à l'article 16 du règlement n° 193/75 de la Commission, qui a conféré aux certificats délivrés par les autorités d'un État membre les mêmes effets que les documents nationaux correspondants. Les deux régimes ont, en effet, un auteur identique, et il est évident que ce dernier peut librement déroger à une règle qu'il avait précédemment adoptée.

En troisième lieu, Krücken fait grief de la violation du principe de proportionnalité. Selon l'entreprise, la limite posée à la validité du certificat n'est pas strictement indispensable à la réalisation des fins — et, en particulier, à la lutte contre la spéculation — que la Commission entendait poursuivre.

Il y a lieu, là encore, de rejeter l'objection. Comme on le sait, la fixation à l'avance des MCM pose le problème — en fait nouveau, mais tout de suite aperçu par le législateur (voir les troisième et cinquième considérants du règlement n° 243/78) — d'éviter les abus à fins spéculatives; plus spécifiquement, d'empêcher que les exportateurs des pays à monnaie faible agissent sur les fluctuations monétaires à l'émission du certificat en procédant à l'exportation à partir de l'État membre qui garantit à ce moment précis le meilleur taux de conversion. Or, il nous semble que pour satisfaire à cette exigence la Commission avait une seule possibilité: limiter à un seul État membre la validité territoriale des certificats comportant la fixation à l'avance des MCM, tout en laissant à l'opérateur intéressé le soin d'indiquer le pays en question. Au reste, l'arrêt Pardini reconnaît que « le système de préfixation... a été créé dans l'intérêt du commerce et ..., dans les cas ordinaires, donne aux opérateurs des avantages considérables. Si, en demandant la préfixation, les opérateurs se prévalent de ces avantages, il est justifié ... qu'ils supportent les inconvénients qui découlent de la nécessité, pour la Communauté, d'éviter tout abus » (point 21 des motifs).

Nous reviendrons sur ce sujet en répondant à la première question. Il nous suffit à ce stade d'observer que le pouvoir discrétionnaire attribué à la Commission est assurément très large. Ajoutons, également à la lumière de l'arrêt Pardini, qu'elle en a fait l'usage qui, pour ainsi dire, s'imposait et est

conforme en tout état de cause au principe de proportionnalité.

6. La validité de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 étant ainsi vérifiée, il est temps pour nous de passer à l'examen des questions. Rappelons que le Bundesfinanzhof vous demande tout d'abord d'établir si la limite posée par ladite norme quant à la validité territoriale des certificats d'exportation comportant une fixation à l'avance des MCM s'étend à la fixation à l'avance de la restitution qu'ils comportent.

La réponse que Krücken vous suggère est bien évidemment de signe négatif. L'entreprise commence tout d'abord par affirmer la nécessité de distinguer entre le certificat d'exportation prévu par la disposition litigieuse, le certificat de préfixation de la restitution et le certificat de préfixation des MCM. Selon elle, le texte allemand de la norme milite, de façon particulièrement nette, en faveur d'une telle distinction. En outre, si on ne peut nier que l'exposé des motifs du règlement n'admet, en son troisième considérant, la fixation à l'avance du MCM que si le prélèvement ou la restitution est elle-même fixée à l'avance, il n'en demeure pas moins que son cinquième considérant vise uniquement la limitation de la « Gültigkeitsdauer » (durée de validité) au territoire d'un État membre. Ladite restriction se rapporte donc uniquement à la durée de validité, terme utilisé, entre autres, dans le quatrième considérant de la version française du règlement.

A partir de ces données, les conclusions sont, pour la requérante, évidentes: les trois titres constituent des actes administratifs distincts ne pouvant certainement pas être réduits à l'unité au seul motif qu'ils figurent sur le même document. Rien n'interdit dès lors qu'ils soient soumis à des règles diffé-

rentes et, en particulier, que la limite de validité territoriale prévue en ce qui concerne les MCM n'ait aucune incidence sur le régime de la restitution à l'exportation. La Cour aurait, du reste, statué dans le même sens dans son arrêt du 8 avril 1976 (affaire 106/75, Merkur-Außenhandel GmbH, Rec. p. 531), selon lequel le droit à la restitution existe même lorsque le produit exporté ne coïncide pas avec celui pour lequel le certificat a été délivré. A la base de ce principe se trouverait, en effet, la reconnaissance de la diversité des objectifs poursuivis par la réglementation en matière de certificats et le régime des restitutions: la première entend donner à la Communauté les moyens lui permettant de prévoir les mouvements de marchandises, la seconde — le régime des restitutions — vise à opérer la compensation entre le niveau des prix communautaires et celui du marché mondial.

Tout autre est la thèse du Hauptzollamt et de la Commission. A leur avis, la distinction avancée par Krücken est sans fondement: les trois certificats forment un seul et indivisible acte administratif dans lequel la limite posée à sa validité doit être entendue comme se référant à l'ensemble des effets qu'il est susceptible de produire.

Nous sommes pour le second point de vue. Certes, ainsi qu'il arrive fréquemment en droit dérivé, le fait que les versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 ne coïncident pas parfaitement pose quelques problèmes. Dans les textes français, italien et néerlandais, par exemple, l'acte autorisant l'exportation et celui fixant par anticipation les restitutions et les MCM sont désignés par le même terme (« certificat », « certificato », « certificaat »). Au contraire, les versions allemande, anglaise et danoise emploient des mots différents (« Lizenz » et « Bescheinigung »,

« Licence » et « certificate », « licens » et « attest »). D'autre part, alors que, dans les textes allemand et danois, la limite de validité territoriale renvoie à « lizenz » ou « licens », dans la version anglaise le renvoi porte sur « certificate ». On peut donc comprendre la raison pour laquelle Krücken met en exergue la version allemande: envisagée à la lumière de cette dernière, il semble en effet certain que cette limite ne concerne pas la fixation à l'avance de la restitution.

Comme il a été dit, toutefois, cette conclusion ne trouve d'écho que dans le texte danois. Elle est, en outre, contredite par un argument décisif de la Commission: l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 193/75 (aujourd'hui règlement n° 183/80) fournit une définition des « certificats » (en allemand « Lizenzen ») couvrant à la fois les documents d'exportation (« Ausfuhrlicenzen ») et ceux de préfixation (« Voraussetzungsbescheinigungen »). Ce terme a donc une signification générique, ce qui permet de façon péremptoire d'interpréter l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 en ce sens que, en cas de fixation à l'avance des MCM, la limite ainsi édictée vaut pour *tous* les certificats contenus dans le document douanier.

D'autres considérations encore, de politique législative, militent en faveur de la thèse qui a nos préférences. Ainsi qu'il transparaît de l'arrêt Pardini, la fixation à l'avance des MCM constitue un avantage concédé à l'opérateur qui effectue des transactions à partir et à destination de pays tiers, dans la mesure où cela lui permet de faire des calculs plus précis et de compenser les risques que lui font courir les fluctuations des prix mondiaux. Or, si on tient pour juste la règle *cujus commoda ejus et incommoda*, à l'octroi d'avantages ne peut pas ne pas correspondre l'imposition de contreparties.

Il est donc raisonnable que, face à ladite préfixation, le droit communautaire augmente le montant de la caution ou, comme en l'espèce, limite à un seul pays la validité du titre.

La mesure présentement examinée apparaît encore plus raisonnable si on tient compte de ce qu'elle permet d'écarter les dangers de spéculation mis en lumière par l'exécutif communautaire à l'occasion des réponses aux questions qui lui avaient été posées par la Cour. Si l'opérateur qui a demandé la fixation à l'avance des MCM était libre d'y renoncer, en exportant à partir d'autres États membres, rien ne lui interdirait de choisir à chaque fois la solution la plus favorable pour lui et la plus onéreuse pour le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (« FEOGA »). Supposons que, dans un pays avec des MCM négatifs (cas de la France, où le titre en cause a été délivré), il y ait une dévaluation, et, par conséquent, une augmentation des MCM: l'exportateur choisira certainement de verser les sommes y relatives au taux préfixé (plus bas), alors que, en cas de réévaluation, il préférera renoncer à ce dernier et payer les montants au taux (moins élevé) du jour de l'exportation. Bien entendu, et même si les rôles sont inversés, la même chose va se produire dans un État pour lequel les MCM sont positifs.

La limite à la validité territoriale du titre est donc nécessaire pour éviter qu'une facilité conçue dans l'intérêt du commerce se transforme en boomerang pour le FEOGA, ce que démontre cet autre exemple: l'opérateur qui aurait demandé et obtenu la fixation à l'avance des MCM et, par la même occasion, de la restitution pourrait, dès lors qu'il y discernerait un intérêt, renoncer à la première et exporter à partir d'un État membre ne coïncidant pas avec celui qu'il avait lui-même choisi au départ; mais il

conserverait — et c'est là le point crucial: à charge du FEOGA — la sécurité et les avantages probables dérivant de la fixation à l'avance de la restitution.

Et ce n'est pas tout. La Commission fait assurément mouche quant elle observe que les mécanismes mêmes de garantie du système présupposent l'unicité des certificats, comme le prouve la circonstance qu'une seule caution a été prévue pour les obligations qu'ils engendrent. Si les titres pouvaient être dissociés, en effet, le législateur aurait dû prévoir autant de cautions qu'il y a d'obligations découlant desdits certificats.

Non pertinent, enfin, nous paraît être le renvoi opéré par Krücken à l'arrêt Merkur. Dans ce dernier, la Cour a — il est vrai — statué en ce sens que l'opérateur a droit à la restitution même s'il a exporté un bien différent de celui pour lequel il avait obtenu une licence. Dans le cas d'espèce, toutefois, la différence entre la marchandise exportée et le produit indiqué sur le certificat était minime, et la classification douanière différente, qui s'en est suivie, n'avait certainement pas d'intentions spéculatives. La restitution a, au reste, été accordée au taux fixé pour le produit effectivement exporté.

7. Par sa seconde question, le juge a quo vous demande si dans des « circonstances particulières » le principe de la protection de la confiance légitime impose d'accorder également la restitution au taux préfixé. L'hypothèse ainsi envisagée se déduit des faits de la cause: un exportateur dont le certificat — non valide — a été dans un premier temps accepté par l'autorité nationale est en mesure de prouver que, s'il avait su qu'il perdait la restitution au taux préfixé, il aurait produit un titre différent ou aurait effectué l'exportation à partir de

l'État membre sur le territoire duquel le titre produit était valable.

Krücken estime qu'il y a lieu de répondre affirmativement à la demande, alors que le Hauptzollamt et la Commission observent que, puisque son représentant a contribué à induire le douanier en erreur, l'entreprise n'a droit à aucune protection. Quant à nous, nous sommes pour une réponse négative, mais qui ne se fonderait pas sur l'argument des interlocuteurs de Krücken.

L'entreprise demande l'application d'une « clause d'équité » analogue à celles qui, dans d'autres secteurs du droit communautaire, permettent de limiter le préjudice subi par l'intéressé du fait d'une erreur qui ne lui est pas imputable, ou de protéger la confiance que lui inspirait un certain comportement de l'administration [voir articles 5 du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits, et 13 du règlement n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979 (JO L 175, p. 1) relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation]. Or, Krücken oublie l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 du Conseil, du 27 avril 1970 (JO L 94, p. 13), relatif au financement de la politique agricole commune, selon lequel, « à défaut de recouvrement total (des sommes perdues en raison d'erreurs ou de négligences), les conséquences financières... sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou aux organismes des États membres ».

Or, il ne fait pas de doute qu'en l'espèce l'erreur (si erreur il y a eu) a été le fait des autorités douanières allemandes, alors que le comportement des organes communautaires n'est pas en cause. On ne saurait non plus objecter que l'article 8, paragraphe 2, n'est pas applicable en l'espèce. Il est évident, en effet, que, entre le remboursement des sommes dues et le versement d'une restitution à un taux plus élevé que la normale, l'analogie est étroite, ne serait-ce que parce que dans l'une et l'autre hypothèses ce sont les ressources propres de la Communauté qui font les frais de l'opération.

Contre la thèse de Krücken militent enfin différents arrêts rendus par la Cour, entre autres, et surtout, celui du 13 novembre 1984 dans les affaires jointes 98 et 230/83 (Van Gend en Loos, Rec. p. 3763, point 20 des motifs). Dans cette affaire, vous avez jugé indigne de protection un opérateur dont les certificats d'importation avaient été d'abord acceptés par les fonctionnaires douaniers, avant que cette même autorité — à la suite de contrôles plus approfondis — ne les considèrent comme non valables (voir également, en matière d'aides, l'arrêt du 24 février 1987 dans l'affaire 310/85, Deufil, Rec. p. 901, points 24 et 25).

La conclusion à laquelle nous sommes parvenu ne prive naturellement pas le sujet lésé de la possibilité d'intenter devant les juridictions nationales une action en indemnité contre les bureaux responsables de l'erreur pour autant qu'il aurait (selon ses propres dires) subi un préjudice.

8. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous vous suggérons de répondre aux questions préjudicielles que le Bundesfinanzhof vous a déférées par ordonnance du 29 octobre 1986 dans l'affaire pendante devant cette juridiction

entre le Hauptzollamt Hamburg-Jonas et la société P. Krücken, de Mannheim, comme suit:

- « 1) L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 243/78 de la Commission doit être interprété en ce sens que la fixation à l'avance de la restitution n'est pas applicable à l'exportation prévue dans un certificat contenant en outre une fixation à l'avance du montant compensatoire monétaire et présenté lors de l'exportation à partir d'un État membre, lorsqu'un tel document est valable dans un autre État membre.
- 2) Même dans les circonstances particulières évoquées par le juge national, cette interprétation n'est pas appelée à être modifiée au regard du principe communautaire de protection de la confiance légitime. »