

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M<sup>ME</sup> CHRISTINE STIX-HACKL  
présentées le 27 novembre 2001 <sup>1</sup>

I — Remarque préliminaire

1. Par décision du 4 avril 2000, le Bundesfinanzhof (Allemagne) a adressé à la Cour de justice deux questions préjudicielles relatives à un régime de sanctions en matière de restitutions à l'exportation. Dans sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir en substance si le régime de sanctions selon lequel la restitution effectivement accordée est, en cas de différence involontaire entre la restitution demandée et la restitution effectivement due, diminuée d'un montant égal à la moitié de cette différence peut être illégal dans la mesure où il n'est pas lié à la propre faute de l'importateur. Dans la seconde question, posée pour le cas où le régime de sanctions a force contraignante, la juridiction de renvoi souhaite savoir comment il convient d'interpréter la notion de «force majeure» utilisée dans ce régime.

règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles<sup>2</sup>, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994<sup>3</sup> dispose notamment que:

«1. Lorsqu'il est constaté que, en vue de l'octroi d'une restitution à l'exportation, un exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable, la restitution due pour l'exportation en question est la restitution applicable au produit effectivement exporté, diminuée d'un montant correspondant:

a) à la moitié de la différence entre la restitution demandée et la restitution applicable à l'exportation effectivement réalisée;

II — Le cadre juridique pertinent

2. L'article 11, paragraphe 1, premier, troisième, quatrième et septième alinéas, du

b) au double de la différence entre la restitution demandée et la restitution

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 351, p. 1.

3 — JO L 310, p. 57.

applicable si l'exportateur a fourni intentionnellement des données fausses.

3. Les premier, deuxième et troisième considérants du règlement n° 2945/94 sont libellés comme suit:

[...]

La sanction en question au point a) n'est pas applicable:

— en cas de force majeure,

«considérant que la réglementation communautaire en vigueur prévoit l'octroi de restitutions à l'exportation sur la seule base de critères objectifs, notamment en ce qui concerne la quantité, la nature et les caractéristiques du produit exporté ainsi que la destination géographique de celui-ci; que, à la lumière des expériences acquises, la lutte contre les irrégularités, et surtout contre la fraude, au détriment du budget communautaire mérite d'être renforcée; que, à cet effet, il est nécessaire de prévoir la récupération des montants indûment versés ainsi que des sanctions de façon à inciter les exportateurs à respecter la réglementation communautaire;

[...]

Lorsque la réduction visée aux points a) ou b) aboutit à un montant négatif, ce montant négatif est payé par l'exportateur.

considérant que, pour garantir le bon fonctionnement du système des restitutions à l'exportation, des sanctions doivent être appliquées quel que soit l'aspect subjectif de la faute; qu'il convient cependant de renoncer à l'application de sanctions dans certains cas, notamment d'erreur manifeste reconnue par l'autorité compétente, et de prévoir des sanctions plus lourdes s'il y a un acte intentionnel;

[...]

Les sanctions s'appliquent sans préjudice de sanctions supplémentaires prévues à l'échelon national.»

considérant que, lorsqu'un exportateur fournit des informations erronées, celles-ci peuvent entraîner le versement de restitu-

tions indues si l'erreur n'est pas découverte; que, si l'erreur est découverte, il est tout à fait normal d'infliger à l'exportateur une sanction impliquant le paiement d'un montant proportionnel au montant qui aurait été perçu indûment si l'erreur n'avait pas été découverte et que, si l'information erronée a été donnée intentionnellement, il est également normal d'infliger une sanction plus importante».

4. Les articles 4 et 5 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>4</sup> se lisent comme suit:

#### «Article 4

1. Toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu:

— par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus,

<sup>4</sup> — JO L 312, p. 1.

— par la perte totale ou partielle de la garantie constituée à l'appui de la demande d'un avantage octroyé ou lors de la perception d'une avance.

2. L'application des mesures visées au paragraphe 1 est limitée au retrait de l'avantage obtenu augmenté, si cela est prévu, d'intérêts qui peuvent être déterminés de façon forfaitaire.

3. Les actes pour lesquels il est établi qu'ils ont pour but d'obtenir un avantage contraire aux objectifs du droit communautaire applicable en l'espèce, en créant artificiellement les conditions requises pour l'obtention de cet avantage, ont pour conséquence, selon le cas, soit la non-obtention de l'avantage, soit son retrait.

4. Les mesures prévues par le présent article ne sont pas considérées comme des sanctions.

#### Article 5

1. Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes:

a) le paiement d'une amende administrative;

- b) le paiement d'un montant excédant les sommes indûment perçues ou éludées, augmentées, le cas échéant, d'intérêts; ce montant complémentaire, déterminé selon un pourcentage à fixer dans les réglementations spécifiques, ne peut dépasser le niveau strictement nécessaire pour lui donner un caractère dissuasif;
  - c) la privation totale ou partielle d'un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage;
  - d) l'exclusion ou le retrait du bénéfice de l'avantage pour une période postérieure à celle de l'irrégularité;
  - e) le retrait temporaire d'un agrément ou d'une reconnaissance nécessaire à la participation à un régime d'aide communautaire;
  - f) la perte d'une garantie ou d'un cautionnement constitué aux fins du respect des conditions d'une réglementation ou la reconstitution du montant d'une garantie indûment libérée;
  - g) d'autres sanctions à caractère exclusivement économique, de nature et de portée équivalentes, prévues dans les réglementations sectorielles adoptées par le Conseil en fonction des nécessités propres au secteur concerné et dans le respect des compétences d'exécution conférées à la Commission par le Conseil.
2. Sans préjudice des dispositions des réglementations sectorielles existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, les autres irrégularités ne peuvent donner lieu qu'aux sanctions non assimilables à une sanction pénale prévues au paragraphe 1, pour autant que de telles sanctions soient indispensables à l'application correcte de la réglementation.»

### III — Faits et procédure

- e) le retrait temporaire d'un agrément ou d'une reconnaissance nécessaire à la participation à un régime d'aide communautaire;
  - f) la perte d'une garantie ou d'un cautionnement constitué aux fins du respect des conditions d'une réglementation ou la reconstitution du montant d'une garantie indûment libérée;
5. La demanderesse au principal, la Käseri Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG (ci-après la «demanderesse») a exporté en 1996 du fromage fondu avec une déclaration d'exportation sous le numéro 0406 3039 9500 de la nomenclature de l'organisation du marché et a perçu du Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après la «défenderesse»), à sa demande, une avance de 30 000 DEM sur les restitutions à l'importation. L'examen d'un échantillon prélevé sur un envoi lors de l'exportation a révélé

que la marchandise contenait des graisses végétales et devait être classée en tant que préparation alimentaire sous le numéro 2106 9098 0000 de la nomenclature de l'organisation du marché.

6. La demanderesse a soutenu que les recherches qu'elle a effectuées chez son fournisseur après la découverte des graisses végétales avaient révélé que le directeur technique responsable de la production du fromage fondu avait ajouté des graisses végétales au fromage fabriqué entre le 22 janvier et le 5 août 1996. Le directeur technique a donné ordre de procéder à cet ajout parce que les graisses végétales améliorent le goût du fromage fondu et qu'il a considéré qu'il était habilité à le faire en vertu de l'article 1, paragraphe 4, point 3, du règlement allemand sur les fromages. Ni la direction de l'entreprise de fabrication ni les personnes responsables de la société demanderesse ne pouvaient prévoir un tel comportement fautif de la part du directeur technique responsable.

7. La marchandise ne relevant pas de l'annexe II du traité CE et la demanderesse n'ayant pas fourni pour cette raison la déclaration du fabricant sur la composition du produit, requise pour l'octroi de restitutions à l'exportation conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1222/94<sup>5</sup>, la défenderesse lui a réclamé,

par un avis ayant acquis l'autorité de la chose décidée, le remboursement du montant des restitutions à l'exportation qui lui a été versé majoré de 15 %.

8. Par un autre avis, contesté dans la procédure au principal, la défenderesse a réclamé à la requérante le paiement d'une pénalité en vertu de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87.

9. Selon le Bundesfinanzhof, le Finanzgericht a rejeté la requête introduite par la requérante contre la sanction financière. Le recours en cassation introduit par la demanderesse est dirigé contre cet arrêt.

10. Devant le Bundesfinanzhof, la demanderesse a fait valoir que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 n'est pas valide parce qu'il est contraire au principe de l'État de droit et au principe de l'interdiction de la discrimination. Le Bundesfinanzhof a exposé à cet égard une série de réflexions. À titre subsidiaire, la demanderesse allègue qu'elle se trouvait dans un cas de force majeure au sens de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret, du règlement n° 3665/97.

11. Le Bundesfinanzhof constate tout d'abord que la condition de l'élément

5 — Règlement de la Commission, du 30 mai 1994, établissant, pour certains produits agricoles exportés sous forme de marchandises ne relevant pas de l'annexe II du traité, les modalités communes d'application du régime d'octroi des restitutions à l'exportation et des critères de fixation de leurs montants (JO L 136, p. 5).

matériel de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3665/87 est remplie. La défenderesse était par conséquent tenue d'infliger à la requérante la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87 pour autant qu'il ne devait pas être satisfait aux conditions dans lesquelles la sanction prévue par cette disposition ne s'applique pas.

12. Le Bundesfinanzhof considère cependant que la composition non contractuelle (ou une composition ne satisfaisant simplement pas aux exigences implicitement supposées évidentes par l'exportateur) d'un produit fabriqué par un tiers ne saurait constituer pour l'exportateur un cas de force majeure au sens de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret. Dans sa jurisprudence relative à la notion de force majeure, la Cour de justice a ainsi considéré que le non-respect d'obligations contractuelles d'un partenaire commercial de l'exportateur ne saurait être considéré comme inhabituel et imprévisible et qu'il appartient ainsi à l'exportateur de prendre les mesures appropriées pour prévenir cette éventualité, soit en incorporant des clauses correspondantes dans le contrat en question, soit en contractant une assurance spécifique<sup>6</sup>. La Cour n'a même pas reconnu la force majeure en cas de comportement frauduleux du cocontractant de l'exportateur<sup>7</sup>.

13. De plus, le Bundesfinanzhof estime que l'on n'est pas non plus en présence d'un cas prévu à l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, troisième tiret, sous c), c'est-à-dire d'une erreur manifeste reconnue par l'autorité compétente dans le cadre de la restitution demandée.

14. Le Bundesfinanzhof a ensuite vérifié si la disposition communautaire méconnaissait les droits fondamentaux et a considéré que tel n'était pas le cas parce qu'il ne s'agit pas d'une «peine» et que ni le principe de proportionnalité ni l'interdiction de la discrimination ne sont méconnus.

15. L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 poursuit l'objectif d'imputer à l'exportateur une charge financière pour le dissuader de fournir à l'avenir de fausses indications lors de la demande de restitutions à l'importation et de mettre ainsi en péril les intérêts financiers de la Communauté et l'exécution correcte du régime des organisations communes de marchés concernées. Le simple objectif de la dissuasion (prévention) est tout à fait différent de celui poursuivi par une sanction pénale, à savoir exprimer une désapprobation éthico-sociale.

16. Une sanction présuppose une culpabilité subjective et le niveau de la peine est déterminé par le degré de culpabilité, d'un point de vue individuel, de l'action délictueuse. Il en va différemment pour

6 — Arrêts du 27 octobre 1987, Theodorakis (109/86, Rec. p. 4319), et du 9 août 1994, Boterlux (C-347/93, Rec. p. I-3933).

7 — Arrêts Boterlux (précité note 6) et du 8 mars 1988, McNicholl c.a. (296/86, Rec. p. 1491).

l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87 pour lequel une sanction est infligée indépendamment d'une faute personnelle du demandeur de la restitution. La diminution de la restitution ne constitue nullement une stigmatisation d'une infraction directement imputable à l'exportateur mais la menace de cette diminution vise plutôt à empêcher une telle infraction.

17. Le fait que les considérants du règlement fassent allusion à une «sanction» de l'exportateur ne revêt aucune importance car la notion de «peine» peut également être entendue dans une acception plus large et non technique.

18. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 ne prévoit de sanctions administratives que lorsque des irrégularités ont été commises intentionnellement ou par imprudence. Selon l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement, des sanctions sont introduites «sans préjudice des dispositions des réglementations sectorielles existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement» et dont relève le régime de sanctions litigieux.

19. Au demeurant, l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 ne méconnaît pas le principe de proportionnalité. Une telle violation ne résulte pas du seul fait que l'article 11, paragraphe 1, premier

alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87 ne présuppose pas l'existence d'une faute, mais du fait que la menace de sanction est également dirigée contre l'exportateur prudent et de bonne foi dès lors que l'exportateur est totalement libre d'exercer ses activités dans le domaine des exportations de marchandises subventionnées par des restitutions dans le cadre des organisations de marchés. Si un opérateur économique prend la décision de participer, dans son propre intérêt, à un système de prestations publiques, il est alors tenu de se conformer aux règles établies dont fait partie la sanction litigieuse. Le fait que l'on épargne ainsi aux autorités douanières la tâche, souvent difficile, de devoir apporter la preuve non équivoque d'un acte d'imprudence de l'exportateur et que l'on facilite ainsi l'administration des restitutions à l'exportation plaide également en faveur de l'interprétation du mécanisme de sanctions de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 comme une diminution de la restitution indépendante d'une faute. Eu égard à l'objectif poursuivi et compte tenu de la fréquence des fausses indications — difficilement décelables —, la sanction n'est pas inappropriée et ne méconnaît pas non plus le principe de l'interdiction de prendre des mesures excessives par rapport à l'objectif visé.

20. L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 ne méconnaît pas non plus l'interdiction de la discrimination. Cette disposition n'infligeant aucune sanction répressive basée sur l'existence d'une faute, la forme et le degré de la faute du demandeur de la restitution, voire l'absence totale de faute personnelle, ne constituent pas par nature des critères permettant de déterminer la sévérité de la sanction.

21. Le Bundesfinanzhof ne considérant pas que la réponse à la question de la validité de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 soit évidente, il a décidé de saisir la Cour de justice.

en ce sens que les indications erronées fournies, de bonne foi, par le demandeur de restitutions à l'exportation sur la base des informations inexactes du fabricant, constituent en principe un cas de force majeure lorsque le demandeur ne pouvait pas déceler l'inexactitude des informations ou uniquement grâce à des contrôles effectués dans l'usine de fabrication?»

22. Compte tenu des difficultés d'interprétation de deux arrêts rendus par la Cour<sup>8</sup> concernant les conditions dans lesquelles des exportateurs peuvent faire valoir leur bonne foi, le Bundesfinanzhof a jugé qu'il était également nécessaire de saisir la Cour de la deuxième question:

IV — Première question: la validité de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 dans un cas comme celui au principal

«1) L'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission du 27 novembre 1987 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles s'applique-t-il également, dans la mesure où il prévoit une sanction, lorsque l'exportateur sollicite, sans faute de sa part, une restitution à l'exportation plus importante que celle à laquelle il peut prétendre?

23. La demanderesse au principal voit dans cette disposition une violation des principes de droit pénal inhérents au principe de l'État de droit, à savoir le principe *nulla poena sine culpa* (pas de peine sans faute), le principe de proportionnalité et l'interdiction de discrimination.

A — *Le principe nulla poena sine culpa*

2) En cas de réponse positive: l'article 11, paragraphe 1, alinéa 3, premier tiret, dudit règlement peut-il être interprété

1. Allégations des parties

<sup>8</sup> — Arrêts du 12 mai 1998, *Steff-Houberg Export e.a.* (C-366/95, Rec. p. I-2661), et du 16 juillet 1998, *Oelmühle et Schmidt Sohne* (C-298/96, Rec. p. I-4767).

24. La demanderesse soutient tout d'abord que la sanction prévue par la disposition



mentionnée présente le caractère d'une sanction pénale. Elle examine ensuite l'application du principe *nulla poena sine culpa* dans les droits des États membres, dans le cadre de la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») ainsi qu'en droit communautaire et parvient à la conclusion que le principe de la responsabilité pour faute constitue un principe général de droit communautaire.

25. La Commission partage en revanche l'opinion du Bundesfinanzhof et se limite aux observations complémentaires suivantes. Elle soutient que, dans la mesure où la sanction litigieuse relève du droit administratif, le principe *nulla poena sine culpa* ne s'applique pas et elle ne méconnaît pas le principe de l'État de droit parce que la responsabilité de l'exportateur est indépendante d'une faute qui lui serait imputable.

## 2. Analyse

26. L'argument de la demanderesse exige que l'on s'attache à la nature juridique de la sanction en cause (a). Si elle ne constitue pas une sanction de caractère pénal, il y a alors lieu d'examiner si le principe de la responsabilité pour faute est invocable (b).

a) La nature juridique de la sanction en cause

La sanction présente-t-elle un caractère pénal?

27. L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 prévoit en substance la diminution de la restitution — voire le paiement d'une somme d'argent — correspondant à la moitié de la différence entre la restitution demandée et la restitution applicable à l'exportation effectivement réalisée. Cette règle s'applique indépendamment d'éventuels recouvrements et ne tient pas compte du montant du dommage éventuellement subi du fait de l'inexactitude de la demande de restitution. Il est exact, comme le souligne la demanderesse, qu'une telle règle ne vise pas le rétablissement de la situation conforme au droit, la réparation du préjudice ou l'élimination des conséquences d'un acte illicite mais se limite plutôt à infliger une pénalité financière à l'exportateur en cas d'inexactitude de la demande de restitution.

28. Il est également exact que la réglementation en cause ne constitue pas une compensation d'un crédit gratuit comme ce peut être le cas par exemple lors de la constitution d'une garantie<sup>9</sup>. En vertu de la

<sup>9</sup> — Voir, à cet égard, l'arrêt du 5 février 1987, Plange Kraftfutterwerke (288/85, Rec. p. 611, points 14 et suiv.).

règlementation sur les restitutions à l'exportation, c'est en effet l'exportateur qui assure le préfinancement de la restitution jusqu'au paiement par l'organisme payeur.

29. Il n'en résulte pas encore cependant que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 prévoit une sanction présentant un caractère pénal.

30. Il convient tout d'abord de remarquer de manière générale que la Communauté n'est en principe pas compétente pour l'adoption de sanctions pénales. L'adoption d'une telle sanction en cas de non-respect d'engagements résultant du droit communautaire demeure le cas échéant de la compétence des États membres<sup>10</sup>.

31. De par son objectif spécifique, la réglementation en cause peut en principe être qualifiée de sanction dans la mesure où l'inexactitude du contenu de la demande est associée à une sanction pécuniaire. Il ressort cependant du premier considérant du règlement n° 2945/94 que la sanction présente avant tout un caractère préventif: elle doit «inciter les exportateurs à respecter la réglementation communautaire». La finalité de sanction, si elle existe, s'efface manifestement derrière cet objectif.

32. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 représente un lien manifeste entre les sanctions — administratives — qu'il mentionne, en particulier «le paiement d'un montant excédant les sommes indûment perçues ou éludées» [sous b)] et leur caractère préventif: les sanctions ne peuvent en effet dépasser «le niveau strictement nécessaire pour lui donner un caractère dissuasif».

33. La juridiction de renvoi indique ici à juste titre que l'avocat général Jacobs a précisé à propos de la notion de sanction pénale dans les conclusions qu'il a rendues dans l'affaire Allemagne/Commission qu'il ne résulte pas de l'effet dissuasif des sanctions pénales que toute sanction dissuasive ait un caractère pénal. Généralement, une sanction pénale n'a pas pour seul but de prévenir les délits, mais elle comporte normalement aussi la flétrissure qu'implique la désapprobation sociale<sup>11</sup>.

34. La sanction en cause n'exprime en tout cas aucune désapprobation sociale. Il est donc logique que sa sévérité ne dépende des faits incriminés que dans la mesure où l'on distingue entre l'infraction intentionnelle et les autres cas. Le fait que la version allemande du troisième considérant du règlement n° 2945/94 utilise le terme «*bestrafen*» ne change rien à cela. Il s'agit manifestement là d'une acception non

10 — Arrêt du 11 novembre 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595, point 27).

11 — Conclusions de l'avocat général Jacobs présentées le 3 juin 1992 dans l'affaire Allemagne/Commission (arrêt du 27 octobre 1992, C-240/90, Rec. p. I-5383, point 11).

technique comme cela ressort des autres versions linguistiques <sup>12</sup>.

dans la distinction de fond entre sanctions administratives et pénales» <sup>13</sup>.

35. Il convient finalement de relever que la sanction en cause, à la différence des sanctions pénales, ne présente pas un caractère personnel puisque l'exportateur conserve la possibilité de transférer le poids de la sanction par une convention en ce sens passée avec des tiers en cause comme dans le cas au principal.

38. Compte tenu de l'énumération des sanctions administratives à l'article 5 du règlement n° 2988/95, une définition positive des sanctions administratives par la jurisprudence n'est pas nécessaire. Il y a simplement lieu de souligner que la sanction en cause correspond certes en substance à celle visée par l'article 5, paragraphe 1, sous b), de ce règlement mais s'en distingue cependant dans la mesure où elle peut se concrétiser soit par une réduction de la restitution ou dans une obligation de paiement <sup>14</sup>.

36. Dans la mesure où la sanction en cause remplit en premier lieu une fonction dissuasive et non celle d'une désapprobation éthico-sociale, son caractère pénal peut être exclu.

39. Contrairement à l'opinion de la demanderesse, le montant de la sanction en cause est sans effet sur sa nature juridique. Une telle conception ne peut pas non plus être confortée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la «CDH») selon laquelle «[...] il importe d'abord de savoir si le texte définissant l'infraction en cause ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'État défendeur; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au

Une sanction à caractère administratif?

37. L'avocat général Saggio a noté que «la Cour n'a jamais considéré qu'il était nécessaire de définir de manière spécifique la nature du pouvoir de sanction de la Communauté européenne et a évité de rentrer

13 — Conclusions de l'avocat général Saggio présentées le 16 juin 1999 dans l'affaire *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (arrêt du 6 juillet 2000, C-356/97, Rec. p. I-5461, point 49). Une note 33 poursuit le raisonnement: «Dans les quelques cas dans lesquels la Cour a été amenée à se prononcer sur la nature pénale ou non de sanctions communautaires, elle n'a en effet jamais proposé de définition 'positive', en se bornant à exclure dans le cas d'espèce la nature pénale de la sanction litigieuse».

12 — En français «infliger [...] une sanction», en anglais «to sanction», en espagnol «sancionar», en italien «applicare [...] una sanzione» et en néerlandais «een sanctie op te leggen».

14 — Voir en particulier l'article 11, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement n° 3665/87, tel que modifié par le règlement n° 2945/94.

but de l'article 6 (art. 6), au sens ordinaire de ses termes et au droit des États contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et *le degré de gravité de la sanction* que risquait de subir l'intéressé» (c'est nous qui soulignons)<sup>15</sup>. Le degré de gravité vise manifestement le point de savoir si la sanction est sévère, son montant ne joue à cet égard qu'un rôle secondaire. Cela s'explique par la nécessité de donner à l'article 6 de la CEDH un objectif de protection allant au-delà des limites des ordres juridiques nationaux.

40. La Cour de justice a été notamment appelée à se prononcer sur la validité d'un régime de sanctions apprécié dans sa globalité. Par conséquent, la nature juridique d'une sanction dans le domaine de la politique agricole commune ne peut pas dépendre de son degré de gravité: ce qui est déterminant c'est en revanche, comme le souligne à juste titre la Commission, la finalité de la sanction<sup>16</sup> et le cadre global dans lequel elle s'inscrit<sup>17</sup>.

41. Vu dans son contexte général, l'exportateur représente moins un justiciable dont le comportement fautif est désapprouvé qu'un partenaire dans l'administration des prestations qui doit être amené, par la menace d'une sanction, à respecter ses obligations spécifiques dans la perspective

de l'octroi de restitutions à l'exportation<sup>18</sup>. Dans ce contexte, le régime de sanctions en cause constitue la conséquence juridique de sa fonction de garantie à l'égard de l'exactitude de la demande de restitution qui semble comparable davantage à l'institution civile de la sanction contractuelle qu'à la sanction pénale. La juridiction de renvoi souligne à juste titre le caractère volontaire de la participation au système de restitutions à l'importation<sup>19</sup>.

42. L'exclusion du caractère pénal d'une sanction n'a pas pour effet de laisser le justiciable sans protection juridique: selon une jurisprudence constante de la Cour «une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë. En outre, la Cour a toujours souligné que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect. Enfin, il est de jurisprudence constante [...] que les dispositions de droit communautaire doivent être conformes au principe de proportionnalité»<sup>20</sup>.

43. En vertu des considérations qui précèdent, la réglementation en cause — eu égard en particulier à son caractère avant

15 — Voir Cour eur. D. H., arrêt Ozturk du 21 février 1984, série A n° 73, p. 9, § 50 en référence à l'arrêt Engel e. a. du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 34 et 35, § 82.

16 — Voir à cet égard les points 16 et 31 et suiv.

17 — Arrêts du 18 novembre 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587, point 13), et Allemagne/Commission (précité note 11, points 25 et 26).

18 — À cet égard, la CDH distingue également, lors de la qualification d'une réglementation comme sanction pénale, entre les dispositions applicables de la même manière à tous les citoyens et celles qui ne sont applicables qu'à certains groupes possédant un statut particulier. Voir l'arrêt Bendenoun du 24 février 1994, série A n° 284, § 47.

19 — Par référence à l'arrêt Maizena, précité note 17, point 13.

20 — Arrêt Maizena, précité note 19 (point 15). Voir également les conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire pendante Schullinger et Nehring (C-63/00, points 40 et suiv.).

tout préventif — doit bien être qualifiée de sanction administrative. On peut s'interroger sur le point de savoir si le principe de la responsabilité pour faute doit être appliqué à de telles sanctions.

b) Le principe de la responsabilité pour faute: un principe général du droit communautaire?

44. Nonobstant la nature juridique du régime de sanctions en cause, la demanderesse fait valoir que l'application du principe de la responsabilité pour faute aux sanctions administratives constitue un principe général du droit communautaire. Cela résulterait tant d'une tradition juridique commune aux États membres que des droits fondamentaux dont la Cour doit assurer le respect.

45. Nous allons ci-après examiner si la validité du principe de la responsabilité pour faute résulte d'une éventuelle tradition juridique commune aux États membres, d'une intégration des droits garantis par la CEDH conformément à l'article 6, paragraphe 2, UE ou bien directement du droit communautaire.

L'application du principe de la responsabilité pour faute: une tradition juridique commune aux États membres?

46. Il ressort tout d'abord d'une comparaison des ordres juridiques des États membres, comme celle à laquelle a procédé la demanderesse dans ses observations écrites, que la limite entre sanctions pénales et administratives est fluctuante.

47. Les principes du droit pénal, dont relève incontestablement le principe de la responsabilité pour faute, trouvent par conséquent dans les ordres juridiques des États membres une application différente. Plus le domaine des sanctions purement administratives est étroit — et ainsi plus celui des sanctions pénales est étendu — plus la délimitation entre sanctions pénales et administratives au regard de leur traitement juridique est nette.

48. La portée du principe de la responsabilité pour faute ne semble pas non plus uniforme. Dans le cas des sanctions pénales qui expriment une faible désapprobation sociale, l'obligation d'agir peut être conçue de telle manière que le caractère individuellement répréhensible est déjà induit par le simple non-respect de celle-ci. De plus, la demanderesse reconnaît elle-même dans ses observations écrites que les possibilités d'exonération pourraient conduire pour les éléments constitutifs objectifs d'une sanction à des résultats analogues à ceux d'une responsabilité pour faute avec renversement de la charge de la preuve.

49. Il ne paraît donc pas possible de déduire des traditions juridiques des États

membres une application générale du principe de la responsabilité pour faute aux sanctions à caractère administratif.

Une atteinte à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH?

50. L'application des garanties de l'article 6 de la CEDH — en particulier la présomption d'innocence en vertu de l'article 2 — aux accusations en matière pénale. Il résulte déjà de l'objectif de protection de cette disposition que le concept d'infraction doit être interprété de manière autonome, sans tenir compte des catégories du droit national.

51. Il n'est pas possible de déduire de la jurisprudence de la CDH<sup>21</sup> citée concernant la question du traitement de la majoration en tant que sanction que le principe de responsabilité pour faute doit être appliqué à l'ensemble des sanctions administratives. Dans la mesure où des majorations fiscales infligées en cas de données inexacts ont été considérées comme une accusation en matière pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, cela a été justifié notamment par le fait que la sanction en cause a été infligée dans un but à la fois préventif *et* répressif<sup>22</sup>.

21 — Voir note 15.

22 — CDH, arrêt Bendenoun (précité note 18). La validité du principe de responsabilité pour faute ne faisait pas l'objet de cette affaire.

52. Il convient enfin de souligner que la jurisprudence de la CDH relative à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH n'exclut pas d'emblée la conception des éléments matériels de l'infraction au sens d'une responsabilité objective mais la limite seulement en tenant compte des droits de la défense<sup>23</sup>.

53. Par conséquent, la reconnaissance du principe de responsabilité pour faute comme principe général de droit communautaire ne se laisse pas déduire de l'application combinée de l'article 6, paragraphe 2, UE et de la CEDH dans le cas des sanctions à caractère administratif.

Le principe de responsabilité pour faute: principe général en vertu du règlement n° 2988/95?

54. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95, seules des irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire à des sanctions administratives. La demanderesse y voit également la reconnaissance du principe de responsabilité pour faute en droit communautaire et cela tant pour les sanctions présentant un caractère répressif que pour celles présentant un caractère préventif.

23 — Voir Cour eur. D. H., arrêt Salabiaku, du 7 octobre 1988, série A n° 141 A, § 28).

55. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95, ce dernier ne fait pas obstacle à l'application des mesures et sanctions administratives communautaires arrêtées sur la base des règlements sectoriels existant au moment de son entrée en vigueur. La demanderesse considère ce régime dérogatoire sans importance au regard de l'application du principe de responsabilité pour faute parce qu'elle se réfère manifestement aux seules conséquences juridiques, c'est-à-dire au contenu de la sanction à infliger et non aux conditions matérielles d'application de celle-ci.

56. Cette opinion n'est pas convaincante. L'utilisation de l'expression «sanctions administratives communautaires arrêtées sur la base des règlements sectoriels» dans le libellé de l'article 5, paragraphe 2, ne laisse déjà aucune place à une distinction entre conditions et conséquences juridiques du régime de sanctions.

57. Au demeurant, il convient, selon le libellé de l'article 5 du règlement n° 2988/95, de distinguer entre, d'une part, les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence (paragraphe 1) et, d'autre part, les autres irrégularités — donc celles qui ne sont pas provoquées par une faute. Il apparaît donc pour le moins douteux que l'article 5 du règlement n° 2988/95 reconnaisse le principe de la responsabilité pour faute comme un principe général.

58. On ne peut donc pas non plus déduire du règlement n° 2988/95 une application illimitée du principe de responsabilité pour faute.

59. Il convient de déduire de tout cela que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, dans la mesure où il prévoit une sanction dans un objectif — en tout cas essentiellement — préventif, n'est pas soumis au principe de la responsabilité pour faute.

#### B — *Le principe de proportionnalité et l'interdiction de la discrimination*

60. L'appréciation de la validité du régime de sanctions en cause dans un cas comme celui au principal dépend ainsi du respect du principe de proportionnalité.

61. Les arguments relatifs à l'interdiction de la discrimination allégués par la demanderesse devront également être examinés ici puisqu'ils recouvrent par nature les arguments tirés d'une prétendue inopportunité.

## 1. Arguments des parties

62. La demanderesse allègue que la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 n'est pas appropriée pour atteindre l'objectif visé, qu'elle n'est pas nécessaire et contredit l'exigence de pertinence dont il convient de tenir compte dans le cadre du contrôle de la proportionnalité. Dans la mesure où ses arguments concernant l'aptitude/l'adéquation, la nécessité et la pertinence du régime de sanctions en cause se recoupent en partie, il convient de les présenter de manière synthétique.

63. La demanderesse soutient tout d'abord que les restitutions à l'importation ne représentent pas un avantage propre de l'exportateur que celui-ci demande librement. La restitution à l'exportation rend à l'exportateur la prestation financière par laquelle il finance le système de soutien des prix agricoles en acquittant le prix lors de l'acquisition de la marchandise faisant l'objet de cette restitution. Le recouvrement d'une restitution à l'exportation constitue donc pour lui à cet égard une perte financière effective.

64. La demanderesse allègue en outre que les productions faisant l'objet de restitutions doivent être déclarées selon les modalités du droit douanier. La déclaration est alors liée à des incertitudes puisque l'ex-

portateur doit procéder en particulier à des appréciations juridiques. Dans sa jurisprudence en matière de droit douanier, la Cour a reconnu que l'exportateur satisfaisait également à son obligation de dépôt d'une déclaration en douane correcte s'il a fourni de bonne foi à l'administration douanière des données inexactes ou incomplètes dès lors qu'il n'a raisonnablement pu connaître ou se procurer que celles-ci<sup>24</sup>.

65. La demanderesse croit pouvoir en déduire que la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, n'est ni appropriée ni nécessaire pour atteindre son objectif, à savoir la protection des intérêts financiers de la Communauté. Un recouvrement des restitutions à l'importation est suffisant. En outre, la réglementation ne tient pas compte, selon la demanderesse, du fait que l'obligation de remise d'une déclaration matériellement exacte n'est pas sans limite. L'exportateur ajoute concernant la nécessité qu'il convient de déduire du règlement n° 2988/95 que les intérêts financiers de la Communauté sont suffisamment protégés par des sanctions associées à la responsabilité pour faute, d'autant plus qu'il existe également des sanctions au niveau national.

66. Concernant la pertinence, la demanderesse soutient en outre qu'il est possible d'infliger une sanction prévue par l'article 11, paragraphe 1, sans tenir

24 — Arrêt du 23 mai 1989, Top Hit Holzvertrieb/Commission (378/87, Rec. p. 1359).



compte du point de savoir s'il y a eu un dommage ou si l'exportateur aurait pu éviter le comportement fautif. La demanderesse essaie de déduire d'une différenciation erronée entre comportement non coupable et comportement imprudent — et donc fautif — une violation de l'interdiction de la discrimination.

67. La demanderesse en conclut que la sanction est incompatible avec le principe de proportionnalité et l'interdiction de la discrimination.

68. La Commission considère en revanche qu'un simple recouvrement des restitutions à l'exportation en cas d'inexactitudes n'est pas suffisamment dissuasif. Elle souligne que le degré de sévérité de la sanction est calculé en fonction de la prestation indûment octroyée à l'exportateur. Elle renvoie enfin à la marge importante dont dispose le législateur communautaire dans le domaine de la politique agricole commune. Il ne saurait être question en l'espèce d'une inaptitude manifeste de la réglementation ou d'un excès de pouvoir manifeste.

## 2. Analyse

69. Selon une jurisprudence constante, «afin d'établir, en particulier dans le secteur des organisations communes de mar-

chés agricoles, si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il y a lieu d'examiner si la sanction dépasse les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché par la réglementation violée»<sup>25</sup>.

70. Il y a lieu plus particulièrement «de vérifier si la sanction que la disposition en cause met en œuvre pour réaliser l'objectif visé s'accorde avec l'importance de celui-ci et si les inconvénients causés ne sont pas démesurés par rapport aux buts visés»<sup>26</sup>.

Le caractère approprié du régime de sanctions

71. En ce qui concerne l'aptitude du régime de sanctions en cause, il y a lieu tout d'abord de se souvenir que le législateur communautaire dispose d'une grande liberté pour apprécier les moyens qu'il y a lieu d'appliquer pour atteindre l'objectif visé. La Cour a indiqué à propos du contrôle de proportionnalité que le législateur communautaire dispose en matière de

25 — Voir arrêt *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (précité note 13, point 35) avec un renvoi aux arrêts du 27 juin 1990, *Lingenfelder* (C-118/89, Rec. p. I-2637, point 12); du 21 janvier 1992, *Pressler* (C-319/90, Rec. p. I-203, point 12), et du 17 juillet 1997, *National Farmers' Union e.a.* (C-354/95, Rec. p. I-4559, point 49).

26 — Précité note 25, point 36, avec un renvoi aux arrêts du 26 juin 1990, *Zardi* (C-8/89, Rec. p. I-2515, point 10); *Pressler*, précité note 25, point 12, et du 5 octobre 1994, *Crispoltoni e.a.* (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41).

politique agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité CE (devenus, après modification, articles 34 CE et 37 CE) lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure<sup>27</sup>.

72. La protection des intérêts financiers de la Communauté<sup>28</sup> est un objectif légitime que la Commission poursuit au moyen du régime de sanctions en cause. La condamnation à une sanction de nature financière en cas d'irrégularité de la demande de restitution est apte non seulement à empêcher le demandeur de faire intentionnellement des déclarations incorrectes, mais également à l'amener à faire preuve de la plus grande diligence possible.

73. La demanderesse n'est pas parvenue à apporter la preuve d'une erreur manifeste d'appréciation de la Commission lors du choix de la sanction en cause eu égard à l'objectif de protection des intérêts financiers de la Communauté poursuivi.

La nécessité du régime de sanctions en cause

74. Le contrôle de la nécessité concerne essentiellement la question de savoir si une mesure plus douce d'effet équivalent serait envisageable pour atteindre l'objectif visé.

75. La demanderesse suppose en tout cas à tort que le simple recouvrement de restitutions indues est suffisant. Elle remarque certes à juste titre que les restitutions à l'exportation ne peuvent pas être comparées aux aides directes dans la mesure où ce sont les agriculteurs — et non les exportateurs — qui en définitive en bénéficient. Il n'en résulte pas cependant que le recouvrement d'une restitution à l'exportation possède les mêmes effets dissuasifs que le régime de sanctions en cause. D'une part, le recouvrement d'une restitution à l'exportation induite n'a pas pour conséquence le refus de toute restitution à l'importation; dans ce contexte, ces dernières mesures constitueraient souvent, en cas de demande de restitution incorrecte, une mesure plus radicale que le régime de sanctions en cause. D'autre part, il y a lieu de remarquer que, comme l'a souligné à juste titre la Commission, le recouvrement n'est pas dissuasif dans la mesure où il se limite à réduire la restitution à l'exportation du montant dû. Il y a finalement lieu de remarquer que l'exportateur peut certes subir une perte d'intérêts mais cette perte sera cependant, comme il convient de le supposer, plus faible que la chance de gain dans le cas d'une demande dont la surévaluation n'est pas découverte et le risque de pertes des intérêts devrait donc à peine

27 — Arrêts du 11 juillet 1989, Schrader (265/87, Rec. p. 2237, point 22); du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, points 13 et 14), et du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 97).

28 — Voir premier considérant du règlement n° 2945/94.

dissuader de fournir des indications incorrectes.

76. Le renvoi à l'article 5 du règlement n° 2988/95 n'est pas non plus fondé. Comme nous l'avons déjà indiqué<sup>29</sup>, il n'y a pas lieu de déduire de cette disposition que les intérêts financiers de la Communauté peuvent être suffisamment protégés par des sanctions pour faute.

77. Le fait qu'il ne soit pas possible de se fonder sur les dommages effectivement subis ne plaide pas non plus contre la nécessité du régime de sanctions en cause. La sanction ne vise pas en effet la répression des dommages financiers mais plutôt la dissuasion: il est donc logique qu'il ne soit fait référence qu'à la seule menace pour les intérêts financiers de la Communauté.

78. Le régime de sanctions en cause apparaît donc également nécessaire pour atteindre l'objectif mentionné.

La pertinence du régime de sanctions en cause

79. Il y a lieu de vérifier finalement si le régime de sanctions correspond à l'impor-

tance de l'objectif de protection mentionné et si les inconvénients engendrés ne sont pas disproportionnés par rapport aux objectifs visés<sup>30</sup>.

80. Il doit être indiqué tout d'abord que les intérêts de la Communauté à protéger peuvent être menacés de manière générale par l'inexactitude des demandes de restitutions à l'importation, indépendamment du point de savoir si cette inexactitude est imputable ou non à une faute personnelle du demandeur. Il apparaît donc utile de rechercher la protection des intérêts financiers de la Communauté par une responsabilité à raison du risque. Conformément à cela, il n'apparaît pas inadéquat au premier abord de ne pas opérer de distinction entre inexactitudes non fautives et inexactitudes par imprudence.

81. Concernant le cas au principal, il est évident que les intérêts financiers de la Communauté sont menacés en principe de la même manière par un comportement ne résultant pas de l'exportateur et l'inexactitude de sa demande de restitution qui en résulte, indépendamment du fait que la marchandise concernée soit fabriquée par l'exportateur lui-même ou par un de ses fournisseurs.

30 — Dans ce contexte, reste à savoir si la liberté entrepreneuriale de l'importateur en vertu de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux (JO 2000, C 364, p. 1) est affectée puisque les faits de la procédure au principal se sont déroulés avant sa promulgation.

29 — Voir points 53 et suiv.

82. La distinction entre l'intention et les autres cas au niveau des conséquences juridiques (montant de la sanction) apparaît objectivement justifiée dans les deux cas au regard du sens du respect du droit différent de l'exportateur à cet égard. Il en résulte déjà qu'une violation de l'interdiction de la discrimination est exclue.

83. La validité du régime de sanctions n'est pas non plus remise en cause dans un cas comme celui au principal par le fait que les conditions de l'application de la sanction sont facilitées dans la mesure où il est renoncé à la condition de faute et à sa preuve. La protection effective des intérêts financiers de la Communauté peut en effet exiger des allègements de la charge de la preuve allant jusqu'à la renonciation à la condition de la faute.

84. Des interrogations concernant la pertinence du régime de sanctions en cause ne pourraient survenir qu'à compter du moment où sa conception ne serait plus compatible avec l'idée générale d'une responsabilité à raison du risque. Ce serait le cas en particulier si la sanction était également infligée lorsque l'exportateur ne devait plus répondre à bon droit d'une menace pour les intérêts financiers de la Communauté.

85. Dans ce contexte, la demanderesse indique bien, à juste titre, que la condam-

nation à une sanction indépendamment d'une faute en cas d'inexactitude de la demande de restitution conduit à concevoir de manière objective l'obligation de déclaration correcte bien que la déclaration s'accompagne de certaines incertitudes qui échappent à l'exportateur<sup>31</sup>.

86. Cet aspect apparaît dans les conclusions présentées par l'avocat général Léger dans l'affaire Oelmühle et Schmidt Söhne — qui concernait cependant le recouvrement en vertu du droit national d'aides indûment perçues —<sup>32</sup>:

«dans cette mise en balance des intérêts en présence que constitue l'appréciation du respect du principe d'efficacité du droit communautaire, il paraîtrait pour le moins inéquitable de faire peser sur le seul bénéficiaire de bonne foi la charge de ce qui s'apparenterait à une responsabilité sans faute, alors même que celui-ci, conformément au système mis en place, a transféré les aides versées aux fournisseurs sans en bénéficier directement, ce sans avoir pu contrôler l'origine des marchandises litigieuses, de laquelle dépend la régularité de l'aide octroyée»; et plus loin: «de même appartient-il, au premier chef, aux instances nationales chargées de s'assurer, par des contrôles appropriés, de la conformité du produit au titre duquel est versée l'aide à la réglementation communautaire, afin de

31 — Voir point 64.

32 — Conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Oelmühle et Schmidt Söhne (précitée note 8), point 44.

garantir que les aides communautaires ne sont pas versées pour des produits ne devant pas en bénéficier, d'apprécier les contrôles nécessaires à cet effet».

87. Dans le cas du recouvrement en vertu du droit national d'aides indûment versées, il s'agit cependant principalement de moyens de défense du bénéficiaire, comme la suppression de l'enrichissement ou la bonne foi, qui seraient appréciés à la lumière de sa situation juridique. Dans la législation relative aux recouvrements à l'exportation, il y a lieu de tenir compte du fait que l'exportateur ne tire aucun profit personnel lorsqu'il transmet la restitution sous la forme du paiement d'un prix surévalué par rapport au cours mondial. Cette dernière considération ne peut cependant jouer aucun rôle dans la condamnation à une sanction en cas d'inexactitude de la demande de restitution à l'exportation.

88. Il convient de retenir qu'une sanction du type de celle en cause serait inadéquate si elle devait également être infligée lorsque le risque pour les intérêts financiers de la Communauté n'est pas imputable au demandeur de la restitution<sup>33</sup>. Ce n'est cependant sûrement pas le cas lorsque — comme en l'espèce — il a recours à un tiers pour la fabrication de la marchandise litigieuse dans le cadre de son activité

économique. Le fait que l'inexactitude des données de la demande de restitution n'était pas identifiable ou seulement à l'aide de contrôles effectués dans l'entreprise de fabrication ne joue aucun rôle à cet égard.

89. Il convient de déduire des considérations précédentes concernant la première question que l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87, tel que modifié par le règlement n° 2945/94, s'applique également, dans la mesure où il prévoit une sanction, lorsque l'exportateur sollicite, sans faute de sa part, une restitution à l'exportation plus importante que celle à laquelle il peut prétendre.

#### V — Deuxième question: l'interprétation de la notion de «force majeure»

90. La deuxième question posée pour le cas où le régime de sanctions en cause serait légal concerne le point de savoir s'il existe un cas de force majeure lorsque le demandeur d'une restitution à l'importation ne pouvait pas déceler l'inexactitude des informations ou uniquement grâce à des contrôles effectués dans l'usine de fabrication.

33 — Concernant de tels cas, il y a lieu de remarquer qu'une interprétation large de la notion de force majeure à l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 3665/87 permettrait d'écartier de sérieux doutes quant à l'opportunité du régime de sanctions en cause.

A — *Arguments des parties*

91. La demanderesse estime qu'elle se trouvait dans une situation de force majeure au sens de la jurisprudence de la Cour, c'est-à-dire qu'il existait des circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées. En l'espèce, les données inexactes de la demande de restitutions à l'importation reposaient sur des données fausses du fabricant, une entreprise connue en Allemagne. L'ajout de graisses végétales au fromage fondu par un chef technique du fabricant est un procédé totalement inattendu et inhabituel. Les examens habituels et ceux également effectués par l'exportateur n'ont pas permis de le constater.

92. La demanderesse est consciente que, selon l'acception habituelle de la «force majeure», l'opérateur est responsable pour la faute de son cocontractant. En vertu des arrêts de la Cour *Steff-Houlberg Export e.a.* et *Oelmühle Schmidt Söhne*, un exportateur a le droit de se fier aux indications du fabricant qu'il ne peut pas contrôler par lui-même et aucun contrôle du procédé de fabrication n'est exigé. Il est vrai que les arrêts mentionnés concernaient le recouvrement en vertu du droit national d'aides communautaires, mais on ne voit pas pourquoi les mêmes principes ne devraient pas s'appliquer aux sanctions en vertu du régime des restitutions à l'exportation

octroyées exclusivement en vertu du droit communautaire, et pourquoi une erreur non identifiable et non vérifiable du fabricant ne pourrait pas correspondre à la notion de «force majeure».

93. Une interprétation large du concept de «force majeure» de l'article 11, paragraphe 1, deuxième alinéa, premier tiret, est la seule susceptible d'écarter les doutes quant à cette disposition en raison des principes résultant de celui de l'État de droit. Une telle interprétation tiendrait non seulement compte du principe de la responsabilité pour faute, même si ce n'est que sous une forme restreinte, mais instituerait en outre une certaine harmonie entre le régime de sanctions spécifique de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3665/87 et le régime général des sanctions administratives de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. Un cas de «force majeure» au sens de la disposition litigieuse doit donc être admis lorsque l'exportateur est en mesure de prouver qu'il s'est comporté comme un commerçant diligent. Il en est ainsi lorsqu'il a fourni de bonne foi des indications (objectivement) inexactes car il n'existait aucune raison de douter de l'exactitude des indications.

94. La Commission partage l'opinion du Bundesfinanzhof selon laquelle des indications fausses de l'exportateur, reposant sur des informations erronées du fabricant et faites en toute bonne foi, ne constituent pas non plus un cas de force majeure au sens de

la jurisprudence de la Cour lorsque l'exportateur ne pouvait pas les déceler ou bien uniquement à l'aide de contrôles effectués dans l'entreprise de fabrication. Les arrêts de la Cour cités par la juridiction de renvoi n'amènent pas à une conclusion différente car ils ne sont pas, en raison de leurs faits, comparables au cas d'espèce.

n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées»<sup>35</sup>.

## B — Analyse

95. L'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret, du règlement n° 3665/87 prévoit que la sanction en cause n'est pas applicable en cas de force majeure. Le concept de la force majeure n'a pas, comme l'a déjà constaté la Cour dans l'arrêt *Kampffmeyer*<sup>34</sup>, un contenu identique dans les différents domaines du droit et domaines d'application et sa signification doit donc être déterminée en fonction du cadre juridique dans lequel il doit produire ses effets.

97. En application de cette définition du concept, la Cour a également admis dans une jurisprudence constante qu'il n'existe pas de cas de force majeure lorsque le non-respect d'une condition nécessaire est lui-même imputable au non-respect d'obligations contractuelles d'un cocontractant du débiteur. L'arrêt *Theodorakis*<sup>36</sup> concernait le non-retrait de la marchandise vendue pour l'exportation avec comme conséquence une inexécution de l'exportation durant la période de validité de la licence d'exportation. La Cour a considéré cela comme «un risque commercial habituel dans le cadre des transactions commerciales». Il «appartient au titulaire du certificat, qui est d'ailleurs parfaitement libre de choisir, en fonction de l'intérêt qu'il peut y trouver, ses partenaires commerciaux, de prendre des précautions appropriées soit en incorporant des clauses correspondantes dans le contrat en question, soit en contractant une assurance spécifique»<sup>37</sup>. Selon la Cour, la condition de l'imprévisibilité n'était donc pas remplie. Dans l'arrêt

96. Selon une jurisprudence constante de la Cour, «la notion de force majeure dans le domaine des règlements agricoles doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences

35 — Arrêt *Boterlux*, précité note 6 (point 34), avec un renvoi à l'arrêt du 7 décembre 1993, *Huygen e.a.* (C-12/92, Rec. p. I-6381, point 31). Voir également l'arrêt *Theodorakis*, précité note 6 (point 7): «la notion de force majeure ne présuppose pas une impassibilité absolue, elle exige, néanmoins, que la non-réalisation du fait en cause soit due à des circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées».

36 — Précité note 6.

37 — *Loc. cit.*, point 8.

34 — Arrêt du 30 janvier 1974 (158/73, Rec. p. 101)

Boterlux<sup>38</sup>, la Cour a reconnu sur la base de la même motivation que la reconnaissance d'un cas de force majeure devait être exclue en raison du caractère prévisible d'une réintroduction frauduleuse dans la Communauté.

98. Il y a lieu de déduire de la décision de renvoi du Bundesfinanzhof dans le cas d'espèce que l'exportateur ne connaissait pas la véritable composition du produit et n'aurait pu en avoir connaissance qu'à l'aide de contrôles — impossibles pour lui selon le Bundesfinanzhof ou tout du moins qui ne sauraient être exigés de lui — effectués dans l'entreprise de production.

99. À la lumière des arrêts précités, il y a lieu de comprendre ces faits en ce sens que le comportement du cocontractant du demandeur de la restitution à l'exportation était certes peut-être inhabituel mais qui ne pouvait en tout cas pas être exclu et était donc prévisible dans la mesure où il concrétisait un risque commercial normal. Vue de cette manière, l'existence d'un cas de force majeure doit être exclue.

100. La jurisprudence citée par la demanderesse ne modifie en rien cette appréciation.

Il est certes exact que, dans l'arrêt Oelmühle et Schmidt Söhne<sup>39</sup>, la Cour a jugé pour droit que le droit communautaire ne s'oppose pas en principe à une réglementation nationale qui autorise l'exclusion du recouvrement d'aides communautaires indûment versées en particulier notamment lorsque le bénéficiaire des aides était de bonne foi. À cet égard, la Cour indique que, «dans la mesure où un opérateur économique rédige et dépose une déclaration en vue d'obtenir des aides, le seul fait de l'avoir établie ne saurait lui ôter la faculté d'invoquer sa bonne foi lorsque la déclaration se fonde exclusivement sur des informations fournies par des tiers. Toutefois, il incombe à la juridiction nationale d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, certains indices ne devaient pas inciter l'opérateur économique à vérifier l'exactitude de ces informations»<sup>40</sup>.

101. Dans l'arrêt Steff-Houlberg Export e.a.<sup>41</sup>, la Cour a confirmé son opinion selon laquelle le droit communautaire ne fait pas obstacle à une réglementation nationale qui se base notamment sur la bonne foi du bénéficiaire de l'aide pour exclure le recouvrement d'aides communautaires indûment versées. La Cour remarque explicitement à cet égard que, «dans la mesure où un exportateur rédige et dépose une déclaration en vue d'obtenir des

39 — Précité note 8.

40 — *Loc. cit.*, point 30.

41 — Précité note 8.

38 — Précité note 6 (point 35).



restitutions à l'exportation, le seul fait de l'avoir établie ne saurait lui ôter la faculté d'invoquer sa bonne foi lorsque la déclaration se fonde exclusivement sur des informations fournies par un cocontractant et dont il n'a pas été en mesure de vérifier la véracité»<sup>42</sup>.

102. Concernant la portée de ces deux arrêts, il y a lieu tout d'abord de remarquer qu'ils condamnent le recouvrement au niveau national d'aides indûment versées. Avant de se prononcer sur la bonne foi, la Cour souligne qu'«aucune disposition communautaire ne régit le recouvrement de restitutions au cas où celles-ci ont été versées sur la base de documents s'étant ensuite avérés non conformes à la réalité»<sup>43</sup>.

103. Concernant la transposition de la jurisprudence *Boterlux* selon laquelle le comportement fautif<sup>44</sup> d'un tiers doit être considéré pour le bénéficiaire d'une aide comme un risque commercial normal, la Cour indique que, «lorsqu'il s'agit d'opérer une balance entre les intérêts de la Com-

munauté et ceux de l'opérateur économique, la juridiction nationale doit prendre en compte le fait que la faute d'un tiers avec lequel le bénéficiaire de l'aide entretient des relations contractuelles relève davantage de la sphère du bénéficiaire de l'aide que de celle de la Communauté»<sup>45</sup>. Contrairement à l'opinion de la demanderesse, il n'est pas possible d'admettre que la Cour voulait ouvrir la voie à l'élargissement du concept de force majeure dans les arrêts cités dans la mesure où l'inexactitude des indications fournies par l'exportateur est imputable à un comportement fautif d'un de ses partenaires commerciaux.

104. Il y a donc lieu de répondre à la seconde question que l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret, dudit règlement ne peut pas être interprété en ce sens que les indications erronées fournies, de bonne foi, par le demandeur de restitutions à l'exportation sur la base des informations inexactes du fabricant constituent en principe un cas de force majeure lorsque le demandeur ne pouvait pas déceler l'inexactitude des informations ou uniquement grâce à des contrôles effectués dans l'usine de fabrication.

42 — Arrêt *Steff-Houberg Export e.a.*, précité note 8 (point 22).

43 — Le règlement n° 2945/94 en cause en l'espèce n'était pas applicable ratione temporis. Voir le premier arrêt précité note 8, point 22.

44 — L'arrêt *Boterlux* concernait le comportement frauduleux d'un tiers. S'il s'agit là d'un risque commercial normal, un comportement simplement fautif doit être considéré à plus forte raison comme un risque de ce type.

45 — *Loc. cit.*, point 28.

## VI — Conclusion

105. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons de répondre aux questions posées par le Bundesfinanzhof de la manière suivante:

- «1) L'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994, s'applique également, dans la mesure où il prévoit une sanction, lorsque l'exportateur sollicite, sans faute de sa part, une restitution à l'exportation plus importante que celle à laquelle il peut prétendre.
  
- 2) Les indications erronées fournies, de bonne foi, par le demandeur de restitutions à l'exportation sur la base des informations inexactes du fabricant ne constituent pas non plus, en principe, un cas de force majeure au sens de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret, du règlement n° 3665/87 lorsque le demandeur ne pouvait pas déceler l'inexactitude des informations ou uniquement grâce à des contrôles effectués dans l'usine de fabrication.»