

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} ELEANOR SHARPSTON

présentées le 25 septembre 2008¹

1. Les demandes de décision préjudicielle introduites par le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances) (Allemagne), portent sur l'interprétation du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (ci-après «règlement n° 2988/95» ou «le règlement»)². Plus précisément, elles portent sur les dispositions du règlement instituant un délai de prescription aux procédures de récupération de restitutions à l'exportation lorsque l'obligation de restitution résulte d'une irrégularité.

2. La juridiction de renvoi demande à se faire préciser le champ d'application *ratione temporis* et *ratione materiae* du délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. Elle demande notamment si cette disposition est applicable à des situations nées avant l'entrée en vigueur du règlement et à des mesures administratives qui n'ont pas le caractère de sanctions. Elle demande également des orientations sur la manière d'interpréter l'article 3, paragraphe 3, du règlement, relatif aux dérogations au délai de prescription institué par le règlement que le droit national peut prévoir.

Le cadre juridique

Le règlement n° 2988/95

3. Le règlement n° 2988/95, entré en vigueur le 26 décembre 1995, pose des règles générales en matière de contrôles et de mesures et sanctions administratives des irrégularités commises lors de paiements à des bénéficiaires de politiques communautaires.

4. Aucune règle communautaire commune ne définissait auparavant de telles irrégularités. De même, il n'y avait pas de règles communes sur les délais de prescription en matière d'enquêtes ou de détection d'irrégularités, ou limitant l'application de mesures administratives de récupération ou de sanctions administratives à la suite de telles irrégularités³.

3 — L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), demandait expressément aux États membres de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) — y compris des restitutions à l'exportation vers des pays tiers —, de prévenir et de poursuivre les irrégularités ainsi que de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Toutefois, il ne prévoyait pas de délais de prescription en la matière.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 312, p. 1.

5. Les troisième à cinquième considérants du règlement sont particulièrement pertinents. Le troisième considérant indique que les modalités de la gestion décentralisée et des systèmes de contrôle font l'objet de dispositions détaillées différentes selon les politiques communautaires en question, mais qu'il importe de combattre dans tous les domaines les atteintes aux intérêts financiers des Communautés européennes. Le quatrième considérant prévoit que l'efficacité de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés requiert la mise en place d'un cadre juridique commun à tous les domaines couverts par les politiques communautaires. Le cinquième considérant rappelle que les comportements constitutifs d'irrégularités, ainsi que les mesures et sanctions administratives y relatives, sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec le règlement. La portée du règlement est suffisamment large pour qu'il se fonde sur les articles 235 CE et 203 CEEA⁴.

6. Le règlement pose ensuite une série de règles générales relatives aux contrôles et aux mesures et sanctions administratives.

7. Son article 1^{er}, paragraphe 1, dispose:

«1. Aux fins de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes,

est adoptée une réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire.»

8. L'article 1^{er}, paragraphe 2, précise que par «irrégularité», il faut entendre:

«[...] toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue.»

9. Les dispositions pertinentes de l'article 3 énoncent:

«1. Le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1. Toutefois, les réglementations sectorielles^[5] peuvent prévoir un délai inférieur qui ne saurait aller en deçà de trois ans.

4 — Voir, à cet égard, le douzième considérant du règlement.

5 — À l'époque des faits, aucune réglementation sectorielle applicable n'avait été adoptée.

Pour les irrégularités continues ou répétées, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin. Pour les programmes pluriannuels, le délai de prescription s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme.

La prescription des poursuites est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque acte interruptif.

Toutefois, la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription arrive à expiration sans que l'autorité compétente ait prononcé une sanction, sauf dans les cas où la procédure administrative a été suspendue conformément à l'article 6, paragraphe 1.

2. Le délai d'exécution de la décision prononçant la sanction administrative est de trois ans. Ce délai court à compter du jour où la décision devient définitive.

Les cas d'interruption et de suspension sont réglés par les dispositions pertinentes du droit national.

3. Les États membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu respectivement au paragraphe 1 et au paragraphe 2.»

10. L'article 4 dispose que, en règle générale, lorsqu'un opérateur économique a indûment obtenu un avantage en raison d'une irrégularité, cet avantage doit être retiré (soit par remboursement, soit par la perte de la garantie constituée). L'article 4, paragraphe 4, précise toutefois que «[l]es mesures prévues par le présent article ne sont pas considérées comme des sanctions».

11. Par contraste, l'article 5 précise les sanctions administratives applicables en cas d'irrégularités intentionnelles ou causées par négligence.

12. L'article 6 pose les conditions de suspension des procédures visant à imposer des sanctions pécuniaires. L'article 6, paragraphe 1, dernière phrase, dispose «[l]a suspension de la procédure administrative suspend le délai de prescription prévu à l'article 3».

*Les dispositions de droit national***Les faits au principal**

13. À l'époque des faits, le code civil allemand (Bürgerliches Gesetzbuch, ci-après le «BGB») prévoyait, en son article 195, un délai de prescription en droit civil de trente ans. Cet article a été modifié à effet du 1^{er} janvier 2002. Le délai de prescription en droit civil a été ramené à trois ans et n'a pas été modifié depuis.

14. À l'époque où se sont produites les irrégularités, le droit allemand ne prévoyait pas de délais de prescription spécifiques en matière de procédures de récupération d'avantages financiers indûment accordés (telles que la récupération de restitutions à l'exportation accordées à tort) ou, plus généralement, d'avantages administratifs indûment accordés. Tant l'administration que les juges appliquaient mutatis mutandis l'article 195 du BGB⁶.

6 — L'ordonnance de renvoi l'expose expressément en ces termes:

«In Deutschland bestand in dem hier in Betracht zu ziehenden Zeitraum keine Vorschrift, welche die Verjährung eines Anspruches auf Rückforderung zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattungen oder — allgemeiner — zu Unrecht gewährter verwaltungs- rechtlicher Vergünstigungen speziell regelte. Von der Verwaltung und der Rechtsprechung wurde insofern vielmehr das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) entsprechend angewandt [...]» (En Allemagne, au cours de la période concernée par le litige, il n'y avait aucune disposition fixant la prescription d'un droit à répétition d'une restitution à l'exportation versée à tort ou (plus généralement) d'un avantage administratif accordé à tort. Tant l'Administration allemande que les tribunaux allemands avaient jusqu'alors fait application du Bürgerliches Gesetzbuch (le «BGB», code civil allemand) en la matière [...]).

15. En 1993, trois sociétés⁷ ont introduit des demandes d'avance sur restitution à l'exportation de viande bovine vers la Jordanie. Le Hauptzollamt (bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas, ci-après le «Hauptzollamt») ⁸ a accordé ces avances sur restitution.

16. En 1998, le Hauptzollamt a effectué à une série d'inspections. À la suite de celles-ci, il a conclu que, en fait, la viande avait été réexportée de Jordanie en Irak. Le Hauptzollamt a donc ordonné à ces trois sociétés de rembourser les sommes versées à titre de restitution à l'exportation au motif qu'elles avaient été indûment versées sur la base de demandes entachées d'irrégularités⁹.

7 — Respectivement les sociétés Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co (ci-après «Josef Vosding», affaire C-278/07), Vion Trading GmbH (ci-après «Vion», affaire C-279/07) et Ze Fu Fleischhandel GmbH (ci-après «Ze Fu», affaire C-280/07). Ces trois sociétés étaient les parties requérantes devant le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg) et sont aujourd'hui défenderesses au principal.

8 — Partie demanderesse au principal.

9 — Par décisions des 23 septembre 1999 (concernant Josef Vosding) et 13 octobre 1999 (concernant Vion et Ze Fu).

17. Les sociétés ont saisi le Finanzgericht Hamburg de recours contre les décisions du Hauptzollamt. Par jugement du 4 mai 2005, le Finanzgericht Hamburg a accueilli ces recours. Il a estimé que le délai de prescription de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 était expiré et que, par conséquent, les demandes du Hauptzollamt étaient forcloses.

2) Le délai de prescription fixé dans cette disposition s'applique-t-il aux mesures administratives telles que la récupération d'une restitution à l'exportation accordée à la suite d'irrégularités?

Dans l'hypothèse où il conviendrait de répondre à ces deux questions par l'affirmative:

18. Le Hauptzollamt a formé un pourvoi devant le Bundesfinanzhof, qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

3) Un délai plus long peut-il être appliqué par un État membre en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95 même lorsque le droit de cet État membre prévoyait déjà pareille prorogation de délai avant l'adoption dudit règlement? Un tel délai plus long peut-il être également appliqué lorsqu'il n'était pas prévu dans une disposition spécifique relative à la récupération de restitutions à l'exportation ou relative à des mesures administratives en général, mais lorsqu'il résultait d'une disposition générale (de droit commun) dudit État membre englobant tous les cas de prescription n'ayant pas fait l'objet de dispositions spéciales?»

«1) Le délai de prescription de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, première phrase, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, doit-il être également appliqué lorsqu'une irrégularité a été commise ou a cessé avant l'entrée en vigueur dudit règlement?

19. Des observations écrites ont été déposées par Josef Vosding, Vion, Ze Fu, le gouvernement tchèque et la Commission des Communautés européennes.

20. Les parties ayant soumis des observations écrites (à l'exception du gouvernement tchèque) ainsi que le gouvernement français ont assisté à l'audience du 17 avril 2008 et présenté des observations orales.

arrêt sur les faits tels qu'exposés par le juge national dans sa décision de renvoi¹⁰.

Appréciation

Observation liminaire

21. Devant le juge national, les trois sociétés en question ont fait valoir que le Hauptzollamt n'avait pas établi l'existence de l'irrégularité alléguée. Elles ont réitéré ces arguments devant la Cour.

22. L'article 234 CE établit toutefois une séparation nette des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour. Les questions de fait relèvent de la compétence du juge national tandis que la mission de la Cour est d'éclairer sur les questions d'interprétation du droit communautaire. Dans une affaire préjudicielle, elle doit donc fonder son

Sur la première question

23. La première question concerne la portée ratione temporis de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. En substance, la juridiction de renvoi demande si cette disposition peut trouver application dans un cas où une irrégularité a été commise ou a cessé avant l'entrée en vigueur du règlement¹¹.

24. De manière constante, la Cour a toujours jugé que «[...] les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, à la différence des règles de fond qui sont habituellement interprétées comme ne visant pas, en principe, des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur»¹².

10 — Pour un exemple récent, voir arrêt du 8 mai 2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, Rec. p. I-3339, point 23 et jurisprudence citée).

11 — Bien qu'il puisse y avoir quelques incertitudes quant au moment exact où l'irrégularité a été commise, la juridiction de renvoi part du postulat que les demandes de restitution étaient entachées d'irrégularités en 1993, avant l'entrée en vigueur du règlement en 1995. J'en ferai autant.

12 — Voir arrêt du 23 février 2006, Molenbergnatie (C-201/04, Rec. p. I-2049, point 31 et jurisprudence citée).

25. Exceptionnellement, une règle de fond peut se voir conférer un effet rétroactif. Une telle application rétroactive ne peut avoir lieu que dans la mesure où il ressort clairement de ses termes, finalités ou économie qu'un tel effet doit lui être attribué. L'application rétroactive d'une règle de fond exige également le respect des principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime¹³.

26. Pour déterminer si la juridiction de renvoi peut donner un effet rétroactif à l'article 3, paragraphe 1, il faut donc d'abord déterminer si cette disposition est une règle de procédure ou de fond.

27. Dans l'arrêt du 11 janvier 2007, *Vonk Dairy Products*¹⁴, la Cour ne se trouvait pas obligée d'examiner la question de savoir si l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 est une règle de procédure d'application rétroactive. Cet arrêt repose sur la prémisseselon laquelle l'article 3, paragraphe 1, est une règle de procédure, qu'il était applicable et que le délai de prescription pertinent était bien celui qu'il prévoit¹⁵. Cette procédure étant manifestement régie par le règlement n° 2988/95 et la question étant de savoir si les activités de l'exportateur étaient constitutives d'«irrégularités continues et répétées», il n'y avait pas lieu d'analyser plus

avant si ledit article 3, paragraphe 1, était une règle de pure procédure¹⁶.

28. Dans son ordonnance de renvoi, le Bundesfinanzhof établit plusieurs parallèles entre l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 et l'article 221, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après «code des douanes communautaire»), dont il était question dans l'arrêt *Molenbergnatie*¹⁷.

29. Cette dernière disposition énonce «[L]a communication [de la dette douanière] au débiteur ne peut plus être effectuée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière. Toutefois, lorsque c'est par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives, que les autorités douanières n'ont pas été en mesure de déterminer le montant exact des droits légalement dus, ladite communication est, dans la mesure prévue par les dispositions en vigueur, effectuée après l'expiration dudit délai de trois ans.»

13 — Voir arrêt du 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e.a.* (212/80 à 217/80, Rec. p. 2735, points 9 et 10 ainsi que jurisprudence citée).

14 — C-279/05, Rec. p. I-239.

15 — Voir points 40 à 44 de l'arrêt (notamment point 42), et points 68 à 79 de mes conclusions dans cette affaire.

16 — Au point 26 de l'arrêt, il est relevé que la dernière opération d'exportation a eu lieu le 28 septembre 1994. Le délai de prescription a été interrompu deux fois par des mesures administratives de la nature décrite à l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa du règlement. La décision demandant le remboursement des restitutions à l'exportation a été rendue le 18 avril 2001. Les événements à l'origine du litige étaient donc antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement en 1995, mais la décision administrative a été prise après. Manifestement, le règlement n'a donc pas été appliqué à un litige «pendant» au moment où il est entré en vigueur.

17 — Précité.

30. Dans leurs observations, Josef Vosding et Ze Fu suivent les conclusions du Bundesfinanzhof et partent de la prémisse (appliquant la jurisprudence Molenbergnatie par analogie) qu'il s'agit d'une règle de fond. À l'inverse, Vion, le gouvernement français et la Commission sont d'avis qu'il s'agit d'une règle de procédure¹⁸.

31. Dans l'arrêt Molenbergnatie, précité, la Cour a jugé que l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire faisait «obstacle au droit de ces autorités de procéder au recouvrement de ladite dette» mais que cette disposition édicte en même temps «une règle régissant la dette douanière elle-même»¹⁹. Elle a ensuite établi un lien univoque entre l'expiration du délai de prescription et l'existence de la dette douanière, constatant que «la dette [devient] *prescrite et, partant, éteinte*»²⁰. Elle a donc jugé que l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire édicte une règle de fond.

32. Avec tous mes respects, un tel raisonnement ne peut être juste. Le simple fait qu'un délai de prescription soit expiré et interdise ainsi à un créancier de récupérer les sommes qui lui sont dues n'éteint ni la dette ni les effets de celle-ci. En règle générale, une dette s'éteint soit par son annulation

par le créancier, soit par son paiement par le débiteur. L'expiration d'un délai de prescription ne s'apparente à aucun des deux. Au contraire, comme l'avocat général Jacobs le soutenait dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Molenbergnatie, précité, les délais de prescription relevaient du domaine des règles de procédure²¹. Je partage donc l'avis de l'avocat général Jacobs selon lequel, en règle générale, l'expiration d'un délai de prescription n'a pas pour effet d'«éteindre» automatiquement l'obligation sous-jacente, qui demeurerait exécutoire en l'absence de la prescription.

33. Rien dans la lettre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n'indique que cette disposition puisse régir une procédure au fond, ni même qu'elle puisse l'affecter²². C'est une règle de prescription pure et simple. Sa structure est, en effet, des plus classiques.

34. Il est évident que les enquêtes effectuées par les autorités chercheront à établir si une irrégularité a effectivement été commise et leurs conclusions auront un effet direct sur

18 — Le gouvernement tchèque soutient qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'effet rétroactif, car la disposition régit pour l'avenir une situation qui continue de produire des effets. Cependant, comme la situation est née avant l'entrée en vigueur du règlement, il me semble que la question de la rétroactivité mérite d'être posée.

19 — Point 39 de l'arrêt.

20 — Point 41 du même arrêt.

21 — L'avocat général Jacobs était d'avis que l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire constituait une «règle de prescription des actions» telle que l'expiration du délai de prescription n'affectait pas l'existence de la dette (voir point 40).

22 — À cet égard, l'article 3, paragraphe 1, du règlement peut être opposé à l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire, dont il était question dans l'affaire Molenbergnatie, précitée. Cette dernière disposition permet la communication au débiteur après l'expiration du délai de prescription lorsque la dette douanière résulte d'un acte qui, au moment où il a été commis, était passible de poursuites judiciaires répressives, de sorte que les autorités douanières *n'étaient pas en mesure de pouvoir déterminer exactement le montant des droits légalement dus* (c'est moi qui souligne), un élément qui ne figure pas audit article 3, paragraphe 1, du règlement.

les décisions ultérieures: a) sur la question de savoir si une restitution à l'exportation devait effectivement être payée; b) dans l'affirmative, de quel montant; c) sur la question de savoir si, compte tenu de la restitution à l'exportation déjà versée, il y a eu excédent de versement; et d) dans l'affirmative, le montant que les autorités doivent réclamer du bénéficiaire. Mais ces facteurs ne peuvent conduire à conclure que l'article 3, paragraphe 1, du règlement édicte une règle de fond.

35. À mon avis, l'article 3, paragraphe 1, du règlement édicte une règle purement procédurale. Suivant la jurisprudence établie de la Cour, que j'ai déjà citée²³, cette disposition est donc applicable à toute procédure qui était pendante lors de son entrée en vigueur.

36. Si la Cour devait néanmoins juger que ledit article 3, paragraphe 1, doit être compris comme édictant une règle de fond, il convient alors d'examiner si cette disposition satisfait aux conditions posées par l'arrêt *Salumi e.a.*²⁴ et peut être d'application rétroactive. Pour l'essentiel, ces conditions sont qu'il doit ressortir clairement des termes, finalités ou économie de la disposition qu'un effet rétroactif doit lui être attribué, dans le respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

37. C'est précisément parce que les deux premières conditions posées par l'arrêt *Salumi e.a.*, précité, s'appliquent à une mesure ayant des effets au fond manifestes (ce qui n'est pas le cas de la disposition en cause) qu'il est difficile de voir comment elles pourraient être réunies en l'espèce. L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement, lu ensemble avec les définitions larges de son article 1^{er}, paragraphe 1, témoigne manifestement que cette disposition est applicable à tous les cas de figure envisagés par ledit règlement. Pour renverser cette présomption, un texte clair en ce sens s'imposerait. Il n'y a pas de tel texte. Cependant, cela ne suffit pas en soi pour établir que le législateur ait manifestement entendu conférer un effet rétroactif à l'article 3, paragraphe 1.

38. Le règlement vise la protection des intérêts financiers des Communautés et l'établissement d'une réglementation générale relative aux mesures et aux sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire. Un tel cadre juridique intègre des délais de prescription des actions en récupération des sommes payées à tort, mais n'apporte aucun éclairage sur leur application *ratione temporis*.

39. S'agissant de ses objectifs et de son économie, le règlement institue un «cadre juridique commun»²⁵, motivant en quoi cela est nécessaire et approprié²⁶. Si l'application rétroactive d'un délai de prescription

23 — Voir note n° 12.

24 — Points 9 et 10 ainsi que jurisprudence citée, paraphrasés au point 25 des présentes conclusions.

25 — Quatrième considérant.

26 — Troisième et quatrième considérants.

uniforme n'est contraire ni à ces objectifs ni à l'économie du règlement, il est difficile de voir dans ces éléments un aval exprès de l'application rétroactive.

Sur la deuxième question

40. Enfin, une application rétroactive en l'espèce de l'article 3, paragraphe 1, abrégerait le délai de prescription par rapport à celui prévu par le droit national. Cela opère à l'avantage des entreprises concernées, respectant leur confiance légitime²⁷. Que les intérêts généraux de la sécurité juridique soient assurés par une telle interprétation est moins évident.

41. Je suis donc d'avis que, si l'article 3, paragraphe 1, du règlement établit une règle de fond (quod non), elle ne satisfait pas aux critères dégagés par l'arrêt *Salumi e.a.*, précité. Cela étant dit, je conclus que, étant donné que le délai de prescription prévu par l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, première phrase, du règlement n° 2988/95 est une règle de procédure, et non une règle de fond, ce délai de prescription trouve application, même si l'irrégularité en question a été commise ou a cessé avant l'entrée en vigueur dudit règlement.

42. La deuxième question porte sur le champ d'application *ratione materiae* de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. La juridiction de renvoi demande à savoir si le délai de prescription est applicable à toutes les mesures de récupération prises par les autorités nationales à la suite de la découverte d'une irrégularité²⁸.

43. Dans l'arrêt *Handlbauer*²⁹, la Cour a jugé que l'article 3, paragraphe 1, est applicable tant aux irrégularités visées à l'article 4 qu'à celles visées à l'article 5 dudit règlement. Elle a rappelé que l'article 1^{er}, paragraphe 1, introduit une «réglementation générale» et que la définition large de l'«irrégularité» de l'article 1^{er}, paragraphe 2, «couvre aussi bien les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence pouvant [...] conduire à une sanction administrative³⁰], que les irrégularités entraînant uniquement le retrait de l'avantage indûment perçu³¹». La Cour n'a donc pas opéré de distinction entre ces deux types d'irrégularités³².

44. Dans ses observations écrites, la Commission attire l'attention de la Cour

27 — Il peut être dit que les entreprises avaient une attente légitime à ce que le délai de prescription ne soit pas étendu — en l'espèce, il a évidemment été considérablement réduit par rapport à celui prévu antérieurement par le droit national.

28 — Par opposition à la seule application aux mesures de sanction.

29 — Arrêt du 24 juin 2004, *Handlbauer* (C-278/02, Rec. p. I-6171).

30 — À savoir les irrégularités visées à l'article 5.

31 — À savoir les irrégularités visées à l'article 4.

32 — Voir points 32 à 34 de l'arrêt.

sur les difficultés que, selon elle, aurait fait naître l'arrêt Handlbauer, précité. Elle a de nouveau exprimé ces préoccupations lors de l'audience. Notamment, elle affirme qu'il pourrait être préjudiciable pour le budget des Communautés si le délai de prescription devait également s'appliquer aux mesures administratives sans caractère pénal.

45. La Commission soutient que le délai de prescription opère à l'avantage des entreprises concernées en limitant la période de temps au cours de laquelle une entreprise peut être sanctionnée pour une irrégularité, ce qui est effectivement approprié en matière de mesures imposant des sanctions. Toutefois, les intérêts financiers des Communautés demandent que des mesures moins sévères ne soient pas limitées de la sorte. C'est ainsi que la Commission établit une distinction très nette entre les conséquences d'une irrégularité commise intentionnellement ou par négligence, et celle survenue sans que l'exportateur n'ait quoi que ce soit à se reprocher.

46. Les sanctions prévues par l'article 5 sont des sanctions administratives. Elles se distinguent par leur nature et par la méthode de détermination des montants en jeu des mesures administratives de récupération de l'article 4. Cependant, aucune de ces sanctions ne surgit du néant. Toutes naissent en raison de l'irrégularité commise et y sont étroitement liées.

47. En règle générale, toute irrégularité entraîne le retrait de l'avantage indûment obtenu³³ (c'est-à-dire la récupération des sommes versées). Lorsque l'irrégularité a été commise intentionnellement ou par négligence, une sanction administrative peut être imposée. Le raisonnement suivi par la Commission conduit au résultat (pervers) selon lequel les exportateurs ayant commis des irrégularités intentionnellement ou par négligence pourraient bénéficier d'un délai de prescription qui serait refusé à ceux qui seraient moins fautifs.

48. La Commission propose que les délais de prescription, tant pour les mesures administratives de récupération que pour les mesures de récupération non suscitées par une irrégularité³⁴, soient régis par le droit national. Elle renvoie aux travaux préparatoires du règlement, soutenant qu'une majorité des États membres s'est prononcée pour une limitation du délai de prescription aux seules sanctions administratives. Cependant, les travaux préparatoires ne jouent qu'un rôle subsidiaire pour l'interprétation. En eux-mêmes, ils ne sauraient être utilisés pour contredire la lettre claire d'une disposition³⁵. Le texte du règlement tel qu'adopté ne se prête pas à cette lecture; et la Cour a déjà rejeté l'interprétation de la Commission dans l'arrêt Handlbauer, précité (bien que celle-ci ait pleinement expliqué son point de vue dans cette affaire). En outre, l'interprétation de la Cour suivait les conclusions de

33 — Article 4, paragraphe 1.

34 — Par exemple, si l'autorité administrative concernée a versé à tort une restitution à l'exportation et en demande la récupération au bénéficiaire. La question est posée dans l'affaire Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank (C-281/07), pendante devant la Cour.

35 — Voir point 30 des conclusions de l'avocat général Tizzano (arrêt du 4 octobre 2001, Bowden e.a., C-133/00, Rec. p. I-7031).

l'avocat général³⁶ et la même approche avait été retenue auparavant par l'arrêt Peix du Tribunal de première instance des Communautés européennes³⁷.

49. J'ajoute que le raisonnement de la Commission mêle la récupération des restitutions à l'exportation lorsque l'irrégularité n'était commise ni intentionnellement ni par négligence avec la récupération de restitutions à l'exportation versées à tort par l'autorité compétente en l'absence de toute irrégularité. La première catégorie est clairement couverte par le règlement n° 2988/95³⁸. Tout aussi clairement, la deuxième ne l'est pas³⁹.

50. Par ailleurs, une interprétation étroite du champ d'application *ratione materiae* de l'article 3, paragraphe 1, n'est pas étayée par la lettre du règlement.

51. En premier lieu, la Commission soutient que le champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, est fonction de la portée de la notion de «poursuites», celle-ci devant être comprise comme des «poursuites conduisant

à des procédures pénales administratives». Toutefois, à mon avis, les paramètres de l'article 3, paragraphe 1, sont définis par la portée de la notion d'«irrégularité». Celle-ci est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 2, comme constituée par «toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés»⁴⁰.

52. La procédure de récupération n'est mise en œuvre que si une irrégularité a été commise. Des irrégularités mineures comme plus graves peuvent porter préjudice au budget des Communautés, ainsi qu'en atteste la définition large de la notion d'«irrégularité» de l'article 1^{er}, paragraphe 2⁴¹. L'article 3, paragraphe 1, doit donc viser toutes les procédures en récupération de l'avantage indûment versé résultant d'une irrégularité quelconque.

53. De plus, l'approche préconisée par la Commission paraît ne tenir aucun compte de la lettre même de l'article 1^{er}, paragraphe 1, auquel l'article 3, paragraphe 1, se réfère, qui énonce que le règlement pose une réglementation générale relative notamment «à des mesures et à des sanctions administratives».

36 — Voir points 39 à 53 desdites conclusions, plus particulièrement point 52.

37 — Arrêt du Tribunal du 13 mars 2003, José Martí Peix/Commission (T-125/01, Rec. p. II-865).

38 — Voir articles 1^{er}, paragraphe 2, et 4 dudit règlement.

39 — Voir mes conclusions dans l'affaire Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, précitées, qui concerne la récupération d'une restitution à l'exportation versée à tort à un exportateur en raison d'une erreur du Hauptzollamt, en l'absence de toute irrégularité.

40 — C'est moi qui souligne.

41 — Voir l'arrêt Handlbauer, précité, points 32 et 33, ainsi que troisième à cinquième considérants du règlement. De même, l'arrêt Vonk Dairy Products, précité, se fonde sur la prémisse que le délai de prescription prévu par l'article 3, paragraphe 1, du même règlement s'applique à toutes poursuites et non aux seules poursuites conduisant à l'imposition de sanctions administratives.

54. En deuxième lieu, la Commission soutient que la lettre de l'article 3, paragraphe 1, quatrième alinéa, démontre que l'article 3, paragraphe 1, pris en son ensemble, vise exclusivement les irrégularités conduisant à des sanctions administratives⁴².

55. À mon sens, l'article 3, paragraphe 1, lu dans sa totalité, est consacré à la fixation d'un régime général en matière de prescription. Le délai normal de prescription est de quatre ans (article 3, paragraphe 1, premier alinéa). L'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, vise le cas particulier des irrégularités continues ou répétées. Tout acte émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité suffit pour interrompre la prescription (article 3, paragraphe 1, troisième alinéa). L'article 3, paragraphe 1, quatrième alinéa, prévoit que la prescription est généralement acquise après huit années (y compris en cas d'interruption en application de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa). Cette règle ne connaît que deux exceptions, à savoir, a) si l'autorité compétente a prononcé une sanction (en application de l'article 5), et b) si la procédure administrative a été suspendue conformément à l'article 6, paragraphe 1. Dans le premier cas, l'article 3, paragraphe 2, prévoit que le délai d'exécution de la décision prononçant la sanction administrative est de trois ans. Dans le deuxième cas, les dispositions spéciales très détaillées de l'article 6 sont applicables. Il me semble qu'une telle lecture donne une cohérence aux règles sur les délais de prescription. À l'inverse, celle de l'article 3, paragraphe 1, quatrième alinéa, préconisée par la Commission dénature le sens naturel des trois premiers alinéas de cette disposition.

56. Comme je l'ai indiqué, je ne pense pas que la rédaction actuelle du règlement puisse être comprise dans le sens préconisé par la Commission sans être dénaturée. Si la Commission a raison quand elle affirme que l'intention du législateur ait été que le délai de prescription s'applique exclusivement aux sanctions administratives, il me paraît opportun qu'elle propose au Conseil de l'Union européenne d'adopter une modification pour le faire préciser, plutôt que de demander à la Cour de revenir sur le principe dégagé par l'arrêt Handlbauer, précité.

57. En troisième lieu, l'article 3, paragraphe 1, est placé sous le titre «Principes généraux». Par principe, sa portée doit faire l'objet d'une interprétation large.

58. En quatrième lieu, l'article 3, paragraphe 1, doit s'apprécier dans son contexte en droit administratif. La Commission soutient ici que le délai de prescription des sanctions administratives court à compter de la réalisation de l'irrégularité, tandis que, en matière de récupération d'avantages indus, il court à compter de l'octroi de l'avantage. Elle part ensuite de la prémisse selon laquelle le dernier de ces événements est toujours antérieur au premier. Sur ce fondement, elle

42 — La juridiction de renvoi paraît également avoir été gênée par cette rédaction.

soutient que, suivant l'arrêt Handlbauer, précité, un exportateur ayant commis une irrégularité (qu'elle conduise à une mesure administrative de récupération ou à une sanction administrative) sera mieux traité qu'un exportateur qui n'a commis aucune irrégularité, cela parce que les délais de prescription ne commencent pas à courir au même moment.

59. Cette prémisse est cependant erronée. Ce n'est pas toujours le cas qu'un avantage soit accordé avant la commission d'une irrégularité. Par exemple, si l'irrégularité consiste en une information erronée inscrite sur un formulaire administratif, l'ordre d'occurrence de ces événements sera renversé. Qu'un exportateur soit mieux loti sous le régime du droit national plutôt que sous celui du règlement sera une affaire d'espèce, en fonction de la chronologie de ces deux événements et selon que le droit national prévoit un délai de prescription plus ou moins long que celui prévu par le règlement. Renverser la jurisprudence Handlbauer, précitée, sur cette base paraît un peu léger.

60. Je conclus que le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, s'applique tant aux mesures administratives d'ordre général, telles que celles de récupération de restitutions à l'exportation accordées à la suite d'irrégularités, qu'aux sanctions administratives.

61. La réponse que je propose à chacune des deux premières questions étant affirmative, je vais examiner la troisième.

Sur la troisième question

62. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande à faire préciser la marge conférée aux États membres par l'article 3, paragraphe 3, du règlement pour déroger aux dispositions de son article 3, paragraphe 1.

63. Cette question comporte deux volets. Tout d'abord, pour pouvoir bénéficier de cette dérogation, le droit national concerné doit-il être postérieur à l'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95? Ensuite, quel doit être le degré de spécificité de ce droit?

Sur la chronologie

64. L'article 3, paragraphe 3, dispose que les États membres «conservent» la possibilité d'appliquer un délai de prescription plus

long⁴³. À mon avis, le terme «conserver» indique sans aucune ambiguïté que les dispositions de droit national antérieures à l'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95 ne doivent pas nécessairement être abrogées. De telles dispositions sont couvertes par la dérogation. De même, les États membres peuvent adopter de nouvelles lois prévoyant des délais de prescription plus longs, dès lors que la dérogation leur en laisse le pouvoir. Par contre, ils ne peuvent pas adopter des délais de prescription plus courts. Une telle interprétation est conforme à l'objectif du règlement, qui est de combattre les atteintes aux intérêts financiers des Communautés⁴⁴.

66. À mon avis, l'article 195 du BGB ne répond pas à ce critère.

67. Le BGB est la codification générale du droit civil allemand. Le délai de prescription fixé à son article 195 est une disposition de droit civil de portée générale. En tant que telle, elle ne concerne pas les questions de droit administratif. Notamment, elle n'est pas applicable en elle-même à la récupération d'une restitution à l'exportation accordée par erreur⁴⁶.

Sur la spécificité

65. Le champ du délai de prescription fixé à l'article 3, paragraphe 1, est défini par l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2. Le délai de prescription est celui qui s'applique aux procédures visant des «irrégularités», telles que définies audit article 1^{er}, paragraphe 2⁴⁵. Il s'ensuit que toute législation visant à déroger à l'article 3, paragraphe 1, sur la base de l'article 3, paragraphe 3, doit également s'inscrire dans ces limites.

68. Lors de procédures ayant à connaître d'une récupération administrative de sommes d'argent, il semble que les juges nationaux appliquaient l'article 195 du BGB *par analogie* avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95. Une application par analogie n'est pas une application dérogeant clairement et nettement des délais de prescription fixés par le règlement à l'encontre de «toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés». Le règlement n° 2988/95 fixe désormais un délai général de prescription (normalement de quatre ans). Ce délai de prescription étant inscrit dans un règlement, il est directement applicable. L'application d'un délai de prescription plus long sur la base de la méthode

43 — La version anglaise du règlement emploie le verbe «retain», alors que la version allemande emploie le verbe «behalten». Tout comme la version française, elles indiquent clairement que cette disposition vise des législations préexistantes prévoyant des délais de prescription plus longs. Très pertinemment, la Commission laisse entendre que, si tel n'était pas le cas, un autre verbe, tel que «appliquer» («apply» en anglais ou «anzuwenden» en allemand) aurait été utilisé.

44 — Voir les troisième et quatrième considérants dudit règlement. Sur les effets de la modification introduite en 2002 à l'article 195 du BGB (réduisant le délai de prescription à trois ans), voir point 70 ci-dessous.

45 — Voir point 60 des présentes conclusions.

46 — Voir point 14 des présentes conclusions.

par analogie utilisée antérieurement par les juges irait directement à l'encontre du principe de sécurité juridique. Pour cette raison, je suis d'avis que le délai de prescription de droit commun de l'article 195 du BGB ne peut être appliqué par référence à l'article 3, paragraphe 3, du règlement.

ne s'oppose pas au délai de prescription de quatre ans fixé par l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement. Pour l'exprimer simplement, ces deux dispositions n'opèrent pas dans les mêmes domaines. Par conséquent, elles ne s'opposent pas.

69. Le fait que le délai de prescription de l'article 195 du BGB était de trente ans à l'époque des faits a été largement commenté dans certaines observations écrites. Si le règlement n'était pas applicable, ces arguments pourraient être pertinents pour répondre à la question de savoir s'il était juste d'appliquer l'article 195 du BGB par analogie à des procédures administratives de récupération de sommes versées par le budget des Communautés. Toutefois, avec l'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95, la durée réelle du délai de prescription en droit national que les autorités nationales entendent appliquer importe peu. L'application par analogie n'est plus admissible.

71. Par souci d'exhaustivité, j'ajouterai qu'une loi nationale prévoyant un délai de prescription spécifique (plus long) en matière de procédures relatives à des paiements indus au préjudice du budget des Communautés doit respecter les principes généraux du droit communautaire (tel celui de non-discrimination) et être proportionnée pour pouvoir relever de la dérogation de l'article 3, paragraphe 3. Le délai de prescription de droit commun prévu par le règlement n° 2988/95 étant de trois ans, un délai de prescription de trente ans serait en tout état de cause disproportionné.

70. Précisément pour cette raison, le fait que la modification de l'article 195 du BGB, intervenue en 2002, réduite à trois ans le délai de prescription de droit commun en matière civile ne soulève aucune difficulté. Étant donné que, à mon avis, l'article 195 du BGB ne peut plus être appliqué par analogie à la récupération de restitutions à l'exportation versées à tort à la suite d'une irrégularité, le délai de prescription de trois ans qu'il prévoit

72. Je conclus donc que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95 est applicable à des délais de prescription plus longs prévus par le droit national avant l'adoption dudit règlement, sous réserve que de tels délais soient ou aient été spécifiquement applicables aux procédures relevant du champ d'application du règlement et soient conformes aux principes généraux du droit communautaire.

Conclusion

73. Pour ces raisons, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Bundesfinanzhof:

- «1) Le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, première phrase, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, étant une règle de procédure et non de fond, il est applicable même si l'irrégularité en question a été commise ou a cessé avant l'entrée en vigueur dudit règlement.

- 2) Le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement s'applique tant aux mesures administratives, telles que la récupération d'une restitution à l'exportation accordée à la suite d'irrégularités, qu'aux sanctions administratives.

- 3) L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95 est applicable aux délais de prescription plus longs prévus par le droit national avant l'adoption dudit règlement, sous réserve que de tels délais aient été ou soient spécifiquement applicables aux procédures relevant du champ d'application de ce règlement et soient conformes aux principes généraux du droit communautaire.»