Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 11 juin 2015 [1]

Affaire C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
contre
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[demande de décision préjudicielle formée par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne)]

«Règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 — Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Article 3, paragraphe 1 — Récupération d'une restitution à l'exportation — Paiement à l'avance — Délai de prescription — Dies a quo — Action ou omission de l'agent économique — Production du préjudice — Libération de la garantie — Infraction continue ou répétée — Infraction ponctuelle»

1. La demande de décision préjudicielle formée par le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg, Allemagne) tire son origine d'un litige entre Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (ci-après «Ernst Kollmer») et le Hauptzollamt Hamburg-Jonas (bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas, ci-après le «Hauptzollamt») en ce qui concerne les exportations vers la Jordanie, au début des années 90, de lots de viande bovine qui ont été réexportés vers l'Irak en violation de l'embargo imposé à ce pays.

2. Ces exportations ont déjà donné lieu aux arrêts Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. [2] ainsi que Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading [3]. Dans le premier arrêt, la Cour a confirmé que le délai de prescription fixé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 [4] s'appliquait également aux mesures administratives de récupération de restitutions à l'exportation indûment perçues en raison d'irrégularités commises – y compris avant l'entrée en vigueur dudit règlement – par les exportateurs. De même, la Cour a énoncé, sans plus de précision, que ce délai commençait à courir à compter de la date de la commission de l'irrégularité [5].

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38

3 — C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282

4 — Règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1).

5 — La Cour a énoncé que les délais de prescription plus longs, que les États membres conservaient la faculté d'appliquer en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement nº 2988/95, pouvaient résulter de dispositions de droit commun antérieures à la date de l'adoption de ce règlement. L'arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282) avait précisément pour objet ces délais de prescription plus longs qui peuvent être prévus par le droit national. La Cour a souligné en particulier que ces délais devaient respecter les exigences de prévisibilité et de proportionnalité résultant du principe de sécurité juridique.

3. Dans la présente espèce, la Cour est invitée à répondre à la question concrète de savoir à partir de quand commence à courir ce délai de prescription lorsque le remboursement de restitutions à l'exportation, payées à l'avance et couvertes par une garantie, est exigé [6].

I – Cadre juridique

4. L'article 1er du règlement nº 2988/95 dispose ce qui suit:

«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.

2. Est constitutive d'une irrégularité 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.»

5. L'article 3, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 2988/95 a la teneur suivante:

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

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.

[…]

3. Les États membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu […] au paragraphe 1 […].»

6. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 565/80 [7], «[à] la demande de l'intéressé un montant égal à la restitution à l'exportation est payé dès que les produits ou marchandises sont mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé».

6 — Dans la présente affaire, la restitution avait été payée à l'avance, le paiement, couvert par une garantie, étant intervenu avant que l'infraction au droit de l'Union l'ayant rendu indu fut commise. L'infraction a été découverte après que la garantie de ce paiement à l'avance a été rendue à l'agent économique. Dans les arrêts cités au point 2 des présentes conclusions, la Cour n'a pas abordé spécifiquement la question posée ici: en cas de restitutions à l'exportation ayant fait l'objet d'un paiement à l'avance, pour que ce délai de prescription commence à courir, faut-il non seulement qu'une irrégularité soit commise, mais aussi qu'il y ait eu un préjudice pour le budget de l'Union (dans les présentes conclusions j'emploierai les expressions «Communautés européennes» et «droit communautaire» lorsque je citerai les dispositions normatives dans lesquelles celles-ci apparaissent; dans les autres cas j'utiliserai les expressions «Union européenne» ou «droit de l'Union»).

7 — Règlement du Conseil du 4 mars 1980 relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5).

7. L'article 6 du règlement nº 565/80 dispose ce qui suit:

«Le bénéfice des régimes prévus au présent règlement est subordonné à la constitution d'une caution garantissant le remboursement d'un montant égal à celui qui a été payé, majoré d'un montant supplémentaire.

Sans préjudice des cas de force majeure cette caution reste totalement ou partiellement acquise:

— dans les cas où le remboursement n'a pas été effectué lorsque l'exportation n'a pas eu lieu dans le délai visé à l'article 4 paragraphe 1 et à l'article 5 paragraphe 1

— ou

— s'il avère qu'il n'existe aucun droit à la restitution, ou qu'il existait un droit à une restitution d'un montant inférieur.»

8. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 3665/87[8], pour avoir droit à la restitution à l'exportation, le produit doit avoir été importé en l'état dans l'un des pays tiers pour lequel la restitution est prévue dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation. Conformément au paragraphe 3 de cet article, «[l]e produit est considéré comme importé lorsque les formalités douanières de mise à la consommation dans le pays tiers ont été accomplies».

9. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87:

«La preuve de l'accomplissement des formalités douanières de mise à la consommation est apportée:

a) par la production du document douanier ou de sa copie ou photocopie; cette copie ou photocopie doit être certifiée conforme, soit par l'organisme qui a visé le document original, soit par les services officiels du pays tiers concerné, soit par les services officiels d'un des États membres

ou

b) par la production du 'certificat de dédouanement' établi sur un formulaire conforme au modèle figurant à l'annexe II; ce formulaire doit être rempli dans une ou plusieurs langues officielles de la Communauté et dans une langue en usage dans le pays tiers concerné

ou

c) par la production de tout autre document visé par les services douaniers du pays tiers concerné, comportant l'identification des produits et démontrant que ceux-ci ont été mis à la consommation dans ce pays tiers.»

10. La libération de la garantie est régie précisément à l'article 33 du règlement nº 3665/87.

8 — Règlement de la Commission du 27 novembre 1987 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1; rectificatif JO 1988, L 337, p. 29). Bien que le règlement nº 3665/87 ait été remplacé depuis le 1er juillet 1999 par le règlement (CE) nº 800/1999 de la Commission, du 15 avril 1999, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 102, p. 11; rectificatif JO L 180, p. 53), il est néanmoins applicable à la présente affaire.

II – Litige au principal et questions préjudicielles

11. Par plusieurs décisions des années 1992 et 1993, le Hauptzollamt a accordé à Ersnt Kollmer, contre constitution d'une garantie, le paiement à l'avance des restitutions à l'exportation [9] correspondant à plusieurs lots de viande bovine, conformément à ce que cet exportateur avait demandé. Le 10 août 1993, Ersnt Kollmer a notamment transmis au Hauptzollamt la déclaration en douane jordanienne, du 9 mars 1993, certifiant la mise à la consommation de la marchandise exportée. En 1993, le Hauptzollamt a admis les pièces comme preuve de la mise à la consommation des produits exportés en Jordanie et a libéré une partie de la garantie la même année. Le reste de la garantie a été libéré le 30 avril 1996 puis le 4 mars 1998 [10].

12. En 1998, à l'occasion d'une mission d'inspection de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), il est apparu que, dans de nombreux cas, les documents douaniers jordaniens ne prouvaient pas le paiement des droits d'importation et la mise à la consommation de la viande en Jordanie. Les papiers avaient été annulés avant la perception des droits d'importation et les marchandises en cause avaient en réalité été envoyées en Irak (pays placé sous embargo). Tel avait été le cas, notamment, du certificat de dédouanement qu'Ernst Kollmer avait présenté (bien qu'à son insu, selon cet exportateur). Par conséquent, par décision du 23 septembre 1999, et au motif que cet exportateur n'avait en fait pas apporté la preuve exigée pour bénéficier de la restitution à l'exportation, le Hauptzollamt lui a ordonné de la rembourser. Se fondant sur l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading [11], le Hauptzollamt a révoqué sa décision sur le remboursement (correspondant à la partie de la garantie libérée en 1993), en raison de la prescription, mais a continué à réclamer à Ernst Kollmer le remboursement de pratiquement 60 000 euros correspondant à la partie de la garantie libérée au mois d'avril 1996 puis au mois de mars 1998.

13. Dans son recours devant le Finanzgericht Hamburg, Ernst Kollmer a soutenu en substance que le droit de lui ordonner le remboursement de la restitution à l'exportation qui lui avait été accordée était prescrit [12]. Selon ses déclarations devant le Finanzgericht Hamburg, le délai de prescription de quatre ans, visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95, commençait à courir à partir de la

9 — Les restitutions à l'exportation sont des aides à l'exportation de certains produits agricoles accordées par l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune afin de faciliter la présence de ces produits sur les marchés mondiaux à des conditions concurrentielles. Le montant de la restitution couvre la différence entre le prix d'un produit sur le marché de l'Union et son prix sur le marché mondial, lequel est en général plus faible. La procédure de paiement des restitutions en général fait que l'exportateur supporte la charge financière résultant de la non-perception des restitutions tant qu'il n'est pas prouvé que le dédouanement a été effectué, que le produit est sorti du territoire douanier de l'Union et, dans certains cas, que le produit a atteint sa destination. Afin d'éviter cette charge et de faciliter le financement des exportations, l'exportateur peut obtenir la restitution dès que les services douaniers ont accepté la déclaration d'exportation, sans devoir attendre que la marchandise ait quitté physiquement le territoire douanier de l'Union. Le paiement à l'avance a donc lieu lorsque les marchandises sont sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé. Le fait que l'exportateur s'engage à ce que les marchandises quittent le territoire douanier dans le délai imparti doit être couvert par la constitution d'une garantie d'un montant équivalent à la restitution qu'il percevra, majoré d'un certain pourcentage. Voir à cet égard, notamment, De Ureta Huertos, Á., «Marco general de las restituciones a la exportación», *Boletín económico de ICE*, nº 2449, 1995, p. 65 et suiv., ainsi que Gigante Guerrero, G., «Restituciones a l'exportación en el marco de la Unión Europea», *Economistes*, nº 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer signale cette circonstance dans ses observations en précisant que, dans son cas, contrairement à ce qui s'est passé pour d'autres exportateurs dans une même situation, la garantie n'a pas été libérée intégralement juste après que le Hauptzollamt a accepté la déclaration en douane jordanienne comme preuve de la mise à la consommation en Jordanie des produits exportés. La juridiction de renvoi précise que le retard était dû à «des motifs non pertinents pour le présent litige». Dans ses observations (point 8), Ernst Kollmer indique quels étaient ces motifs selon les affirmations du Hauptzollamt lui-même: «[d]es irrégularités touchant des opérations de dédouanement autres que les mises en entrepôt en cause en l'espèce avaient été constatées, empêchant une libération définitive rapide de la garantie»; en d'autres termes, selon Ernst Kollmer, la libération tardive d'une partie de la garantie avait un rapport factuel ou temporel non pas avec les exportations litigieuses (point 11 de ses observations), mais avec d'autres exportations non prouvées vers l'Égypte, bien que le Hauptzollamt ait déclaré que les circonstances précises ayant motivé la libération tardive de la garantie dans le cas de l'exportateur susmentionné étaient dépourvues de pertinence (point 12).

11 — C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282. Sur la base de cet arrêt, sur lequel Ernst Kollmer s'est également appuyé, toutes les demandes de remboursement exercées contre les exportateurs allemands de viande bovine vers la Jordanie ont été annulées puisque, entre l'octroi de la restitution à l'exportation (sous la forme du versement d'une avance en 1992 et 1993 avec libération immédiate de la garantie après production du certificat correspondant) et la décision ordonnant le remboursement au mois de septembre 1999, plus de quatre années s'étaient écoulées (voir point 6 des observations d'Ernst Kollmer).

12 — De même, il soutient, ainsi qu'il ressort de ses observations, que les douanes jordaniennes avaient eu longtemps un comportement fautif répété, ce qu'il a également invoqué comme cause de force majeure pour s'opposer à la demande de remboursement de la restitution à l'exportation formulée par le Hauptzollamt.

commission de l'irrégularité et non pas à partir de la libération de la garantie. L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95 rattachait expressément la notion d'«irrégularité» à un acte ou à une omission d'un opérateur économique, c'est-à-dire, le cas échéant, à la présentation de l'attestation de dédouanement jordanienne. Cette action avait eu pour effet – à supposer qu'il ait fait valoir à tort le droit à la restitution – de porter préjudice au budget de l'Union dans la mesure où, en tant qu'exportateur, il avait effectivement déjà perçu, moyennant le paiement de l'avance, un montant équivalent à la restitution à laquelle il avait droit, montant qui avait grevé ledit budget.

14. Quant au Hauptzollamt, celui-ci a soutenu devant le Finanzgericht Hamburg que la prescription prévue à l'article 3 du règlement nº 2988/95 n'avait pas été acquise étant donné que le dies a quo était la libération de la garantie (en l'espèce, au plus tôt en 1996) puisque c'est à ce moment-là seulement que la décision définitive d'octroi de la restitution à l'exportation avait été prise et donc qu'un préjudice au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95 s'était produit. Le Hauptzollamt conservait jusqu'à la libération de la garantie la possibilité de laisser perdre la caution ou de la retenir.

15. Selon le Finanzgericht Hamburg, la production par Ernst Kollmer d'un certificat de dédouanement erroné pour prouver que la marchandise avait été mise à la consommation en Jordanie constituait une violation d'une disposition du droit communautaire, en l'occurrence de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 3665/87. Si, aux fins de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95, une irrégularité est considérée comme réalisée dès l'action ou l'omission d'un agent économique constitutive d'une violation d'une disposition du droit communautaire, indépendamment du moment où le préjudice est constitué, alors la prescription était déjà acquise lors de l'adoption, en 1999, de la décision ordonnant le remboursement de la restitution à l'exportation payée à tort, étant donné que, aux termes de cette disposition, le délai de quatre années courait à partir de la réalisation de l'irrégularité. En revanche, si l'irrégularité n'est réalisée que s'il y a aussi préjudice, afin de savoir si la prescription était déjà acquise en 1999, il convenait d'apprécier si le préjudice résultait du versement à l'avance du montant correspondant à la restitution à l'exportation en 1992 ou en 1993, ou bien de la libération de la garantie en 1996 ou 1998.

16. Dans ces circonstances, le Finanzgericht Hamburg a décidé de suspendre l'instance et de poser les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'irrégularité nécessaire pour que coure le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, définie à l'article 1er, paragraphe 2, du même règlement, suppose-t-elle de surcroît, dans le cas où la violation d'une disposition du droit communautaire n'a été détectée qu'après la réalisation d'un préjudice, outre un acte ou une omission de l'opérateur économique, qu'il ait été porté préjudice au budget général de l'Union ou à des budgets gérés par celle-ci, de sorte que le délai de prescription ne court qu'à partir de la réalisation du préjudice, ou bien le délai de prescription court-il, indépendamment de la date de la réalisation du préjudice, dès l'acte ou l'omission de l'opérateur économique constitutif d'une violation d'une disposition du droit communautaire?

2) Dans la mesure où il est répondu à la première question que le délai de prescription ne court qu'à partir de la réalisation du préjudice:

un préjudice au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95 est-il réalisé – dans le contexte de la récupération d'une restitution à l'exportation définitivement octroyée – dès qu'un montant égal à la restitution à l'exportation a été payé à l'exportateur conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 565/80, sans que la garantie visée à l'article 6 du règlement nº 565/80 ait encore été libérée, ou n'est-il réalisé qu'au moment de la libération de la garantie ou de l'octroi définitif de la restitution à l'exportation?»

17. Ernst Kollmer, le gouvernement grec et la Commission européenne ont présenté des observations écrites dans le cadre de la présente procédure.

III – Résumé des positions des parties

18. S'agissant de la première question préjudicielle, Ernst Kollmer est enclin à considérer que le seul élément déterminant pour que le délai de prescription commence à courir est la réalisation d'une irrégularité telle qu'elle est définie à l'article 1er, paragraphe 2, et ce quel que soit le moment auquel le préjudice se produit (et auquel il est découvert). Il appuie sa thèse sur le principe de sécurité juridique (en particulier sur le caractère prévisible du début du délai de prescription). Il estime que ce qui détermine le point de départ du délai de prescription, c'est la conduite concrète de l'agent économique et non pas une décision administrative, qui peut être prise à un moment non déterminé par la loi.

19. Le gouvernement grec ne formule des observations qu'en ce qui concerne la première question préjudicielle. Selon celui-ci, le moment décisif pour que le délai de prescription commence à courir est celui où l'autorité compétente découvre que le paiement a été effectué à tort (c'est-à-dire, dans la présente affaire, lorsque les autorités douanières ont eu connaissance des résultats de l'enquête réalisée par l'OLAF). Selon le gouvernement grec, il s'agit d'un critère clair et objectif permettant de déterminer le point de départ du délai de prescription puisque c'est le moment où toutes les conditions auxquelles la réclamation du remboursement des sommes indument perçues est subordonnée sont remplies. Le gouvernement grec interprète l'article 3, paragraphe 3, du règlement nº 2988/95 en ce sens qu'il laisse aux États membres une marge d'appréciation tant pour établir des délais de prescription plus longs que pour fixer leur point de départ. Par conséquent, selon ce gouvernement, en vertu du règlement susmentionné, les États membres peuvent prévoir dans leur droit national que la prescription commence à courir lorsque l'irrégularité et le préjudice sont découverts.

20. S'agissant de la seconde question préjudicielle – au cas où la Cour répondrait que le début du délai de la prescription dépend de la production du préjudice – Ernst Kollmer considère que le préjudice se produit dès le versement de l'avance étant donné que celui-ci suppose une «dépense» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95. Au soutien de sa thèse, cet exportateur s'appuie également sur la notion vaste de «préjudice» qui découle de l'arrêt Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, dans laquelle la Cour a énoncé que «même des irrégularités qui n'ont pas d'impact financier précis peuvent sérieusement affecter les intérêts financiers de l'Union» [13]. Par ailleurs, le départ du délai de prescription doit intervenir à un moment légalement déterminé et, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement susmentionné, ce moment est celui où l'irrégularité est commise, à savoir un moment établi clairement et prévisible pour les agents économiques, même s'ils n'ont pas connaissance ni n'auraient dû avoir connaissance qu'ils commettaient une irrégularité. Selon Ernst Kollmer, faire dépendre le début du délai de prescription de la décision de l'administration de libérer la garantie suppose de le faire dépendre d'un moment qui n'est pas prévisible puisqu'il n'est pas déterminé par la loi à quel moment celle-ci doit être libérée [14].

21. Ernst Kollmer ajoute que, dans la présente affaire, le Hauptzollamt a indument retardé la libération de la garantie, en la faisant dépendre de faits extérieurs à ceux qui sont à la base du présent litige. Cette circonstance vient au soutien de la thèse selon laquelle soumettre le début de la prescription à la décision des autorités douanières de libérer la garantie serait leur laisser carte blanche pour décider du point de départ du délai. Objectivement, lorsque la déclaration (erronée) de la douane jordanienne

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, point 47.

14 — Selon la Commission, la décision définitive sur le montant de la restitution à l'exportation n'intervient qu'après réception et examen des documents d'exportation, et notamment de la déclaration en douane du pays dans lequel les marchandises ont été exportées. Cette décision «est nécessairement concomitante à la libération de la garantie» (point 27 des observations de la Commission), ce qui, dans la présente affaire, pourrait ne pas avoir été le cas, selon ce qui ressort des observations d'Ernst Kollmer (voir en particulier points 3, 8 et 11).

attestant du dédouanement de la marchandise exportée a été fournie au mois d'août 1993 (c'est-à-dire le moment où l'irrégularité a été commise), il y avait déjà une «dépense indue» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95 et un préjudice – au sens d'une atteinte grave aux intérêts financiers de l'Union, conformément à l'arrêt Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15] –, résultant tous les deux du paiement à l'avance de la restitution à l'exportation. Selon Ernst Kollmer, «la violation d'une disposition du droit communautaire correspondant à une action ou une omission d'un agent économique» et la production d'un préjudice au budget général de l'Union ne doivent pas nécessairement être concomitants, mais doivent se fonder sur les mêmes faits.

22. Selon la Commission – qui propose de reformuler les questions préjudicielles et d'y répondre ensemble – dans des cas tels que celui de l'espèce, l'irrégularité devient en quelque sorte «parfaite» lorsque la garantie est libérée. Le délai de prescription de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95 ne commence à courir qu'à partir de ce moment-là parce que ce n'est qu'alors que la demande de remboursement de l'avantage indument perçu peut être fondée et quantifiée. Une fois que les certificats d'exportation ont été reçus et examinés, la décision définitive sur le montant de la restitution à l'exportation est prise et entraîne (simultanément) la libération de la garantie en question, dont l'objet est de protéger le budget de l'Union jusqu'à ce qu'il soit statué sur la légalité de la restitution à l'exportation demandée.

23. Si la Cour considère que la violation du droit communautaire dans la présente espèce a eu lieu lors de la présentation du faux certificat de dédouanement, alors il y aura lieu de considérer, selon la Commission, qu'il s'agit d'une infraction continue, qui ne prend fin que lors de la libération de la garantie à la suite de la décision définitive de l'autorité douanière quant au montant de la restitution à l'exportation à laquelle l'exportateur a droit. Dans la présente affaire, à la date à laquelle Ernst Kollmer a déposé sa déclaration en douane, il était encore totalement impossible de savoir si un avantage indu allait jamais exister, puisqu'il n'avait pas encore été décidé définitivement s'il existait ou non un droit à la restitution à l'exportation. Par conséquent, dans cette situation particulière, toujours selon la Commission, la date de l'acte de l'opérateur économique ne saurait être l'élément déterminant le point de départ du délai de prescription. Le préjudice pour le budget de l'Union ne se produirait donc qu'au moment où la décision définitive sur le droit à restitution serait prise puisque c'est alors que la garantie serait libérée. S'agissant de procédures très longues, si l'acte de l'agent économique marquait le point de départ de la prescription, en pratique, le remboursement des avantages indument accordés ne pourrait jamais être réclamé.

IV – Analyse

A – *Sur la première question préjudicielle*

1. Introduction

24. Par sa première question préjudicielle, le Finanzgericht Hamburg demande en substance s'il est nécessaire qu'il y ait non seulement une action ou une omission de l'agent économique, mais aussi que le préjudice pour le budget de l'Union ou les budgets gérés par celle-ci se soit produit pour que le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 commence à courir, dans les cas où la violation d'une disposition du droit de l'Union n'est découverte qu'après la production du préjudice. En cas de réponse affirmative à cette question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite alors savoir si celui-ci se produit lorsque l'avance d'un montant équivalent à la restitution à l'exportation est payée ou s'il se produit lorsque la garantie correspondante est libérée.

15 — C-465/10, EU:C:2011:867

25. Pour répondre à la première question préjudicielle, il est essentiellement nécessaire d'interpréter l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 selon lequel le délai de prescription des poursuites est de quatre ans *à partir de la réalisation de l'irrégularité* visée à l'article 1er dudit règlement [16]. L'article 3, paragraphe 3, de ce règlement confère aux États membres la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu au paragraphe 1.

26. Par conséquent, conformément à la lettre de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95, le moment à partir duquel la prescription commence à courir est déterminé par la réalisation de l'irrégularité, laquelle est définie à l'article 1er, paragraphe 2, comme étant «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». Cette définition couvre aussi bien les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence pouvant conduire à une sanction administrative, que les irrégularités entraînant uniquement le retrait de l'avantage indûment perçu [17].

2. Champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95

27. Afin de protéger les intérêts financiers de l'Union, le règlement nº 2988/95 prévoit une série de règles générales relatives aux mesures et aux sanctions administratives applicables aux irrégularités qui portent atteinte au droit de l'Union dans tous les domaines couverts par ses politiques et qui entraînent un préjudice pour les intérêts financiers de l'Union.

28. Par l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95, le législateur de l'Union a voulu établir une règle générale concernant la prescription, applicable en l'absence de réglementation communautaire sectorielle prévoyant un délai plus court, mais non inférieur à trois ans, ou de réglementation nationale fixant un délai de prescription plus long [18]. La règle de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement susmentionné s'applique à tout acte de nature administrative adopté par les autorités nationales et de l'Union destiné à poursuivre ces irrégularités, que celles-ci soient des sanctions administratives au sens strict conformément à l'article 5 dudit règlement, ou qu'il s'agisse de mesures de retrait d'un avantage obtenu indument conformément à l'article 4 de celui-ci, comme dans le cas de la récupération d'une restitution à l'exportation indument perçue par l'exportateur en raison d'irrégularités qu'il a commises [19].

29. Avant l'adoption du règlement nº 2988/95, le droit de l'Union ne prévoyait aucune règle concernant la prescription, applicable à la récupération d'avantages indument perçus par les opérateurs économiques au préjudice des intérêts financiers de l'Union. D'une part, en adoptant l'article 3, paragraphe 1, du règlement susmentionné, le législateur a voulu définir un délai minimal applicable dans tous les États membres – par lequel il a volontairement réduit à quatre années la période pendant laquelle les autorités des États membres, agissant au nom et pour le compte du

16 — Le deuxième alinéa de cette disposition prévoit une règle spéciale pour les irrégularités continues ou répétées: dans de tels cas, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin. Le quatrième alinéa prévoit une dernière règle: 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.

17 — Arrêt Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, point 33).

18 — Ibidem (point 35).

19 — Arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 22). En règle générale, toute irrégularité entraîne le retrait de l'avantage indûment obtenu (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. (Voir point 47 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans les affaires jointes Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07 à C-280/07, EU:C:2008:521.)

budget de l'Union, devraient ou auraient dû récupérer de tels avantages indûment perçus [20]. D'autre part, le législateur a accepté de renoncer à la possibilité de recouvrer des sommes indûment perçues du budget communautaire après l'écoulement d'une période de quatre années postérieure à la réalisation de l'irrégularité affectant les paiements litigieux [21]. Le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 s'applique également à des irrégularités commises avant l'entrée en vigueur de ce règlement [22], comme celle en cause dans la présente affaire [23].

30. Ce délai de prescription vise à délimiter la période durant laquelle les autorités nationales peuvent poursuivre les irrégularités qui, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, *ont ou auraient pour effet* de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Union. Les États membres ont une obligation générale de diligence dans la vérification de la régularité des paiements effectués par eux-mêmes et qui pèsent sur le budget de l'Union, qui découle de l'obligation de diligence générale de l'article 4, paragraphe 3, TFUE, laquelle implique que ceux-ci doivent prendre les mesures destinées à remédier aux irrégularités avec promptitude [24]. Si un délai de prescription de quatre années devait apparaître, du point de vue des autorités nationales, trop court pour leur permettre de poursuivre des irrégularités revêtant une certaine complexité, il est toujours loisible au législateur national d'adopter une règle de prescription plus longue adaptée à ce type d'irrégularités [25], qui devra respecter les exigences de prévisibilité et de proportionnalité qui dérivent du principe de sécurité juridique [26].

3. Sur la date à laquelle le délai de prescription commence à courir en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95

31. Eu égard tout d'abord à la lettre de cette disposition, il convient d'observer ce qui suit. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement, le délai de prescription des poursuites est de quatre ans *à partir de la réalisation de l'irrégularité*. Exprimée en ces termes, cette disposition se concentre, en ce qui concerne le point de départ du délai de prescription, sur l'irrégularité elle-même, telle qu'elle est définie à l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement, et sur le moment de sa «réalisation».

32. Dans la présente affaire, l'irrégularité résulte, comme la juridiction de renvoi le signale, du fait qu'Ernst Kollmer ait présenté, le 10 août 1993, un faux certificat de dédouanement pour prouver que la marchandise expédiée avait été mise à la consommation en Jordanie, ce qui constitue une violation de l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87.

20 — Arrêt Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, points 49 et 50). Le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95 est directement applicable dans les États membres, y compris dans le domaine des restitutions à l'exportation des produits agricoles, en l'absence de réglementation communautaire sectorielle prévoyant un délai plus court, mais non inférieur à trois ans, ou de réglementation nationale fixant un délai de prescription plus long (arrêt Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, point 35) qui ne soit pas disproportionné (arrêts Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading, C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 47, ainsi que Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, point 65). Cette réglementation nationale peut être antérieure à la date d'adoption dudit règlement (arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 42).

21 — Arrêts Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, points 25, 27 et 29) ainsi que Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 24).

22 — Arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 34).

23 — Dès lors, évidemment, que les dettes antérieures à l'entrée en vigueur de ce règlement ne sont pas déjà prescrites en vertu de règles nationales de prescription applicables à la date de la commission des irrégularités en cause (arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 30).

24 — Arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, points 43 et 44).

25 — Ibidem (point 46).

26 — Ibidem (points 32 et 43).

33. Si l'on s'en tient exclusivement à la lettre de l'article 3, paragraphe 1, en liaison avec l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, cette disposition ne fait pas dépendre la date à laquelle le délai de prescription commence à courir de la production d'un résultat puisqu'elle n'évoque que la «réalisation de l'irrégularité» et non pas le «résultat» de celle-ci: conformément à la lettre de cette disposition, le point de départ du délai est non pas la production d'un préjudice, mais une certaine action de l'agent économique [27] en vertu de laquelle une disposition du droit de l'Union est enfreinte. Cette appréciation est confirmée à la lecture des autres versions linguistiques de cette disposition, dont aucune ne fait référence à un résultat quelconque: alors que la version en langue anglaise utilise l'expression «when the irregularity […] was *commited*», la version en langue allemande emploie l'expression «*Begehung* de Unregelmässigkeit», la version en langue espagnole «realización de la irregularidad»; en italien il est fait référence à l'«*esecuzione* dell'irregolarità» et en portugais à la «data em que foi *praticada* a irregularidade» [28]. En d'autres termes, toutes ces versions se concentrent sur la *commission* de l'irrégularité et non pas sur l'effet ou le résultat de celle-ci.

34. Quant à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement, celui-ci définit l'«irrégularité» en énonçant qu'est «constitutive d'une irrégularité 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» [29]. L'utilisation du conditionnel dans l'expression «aurait pour effet» semble indiquer qu'il y a irrégularité même s'il n'y a pas encore de préjudice ou s'il ne s'est pas définitivement produit, dès lors que l'action de l'agent est potentiellement propre à le produire [30].

35. Il peut être tout à fait possible que, comme en l'espèce, l'avantage indu ne soit pas quantifiable au moment où se produit l'irrégularité [31]. Toutefois, cela ne saurait pas modifier l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95, surtout si l'on tient compte du fait que «même des irrégularités qui n'ont pas d'impact financier précis peuvent sérieusement affecter les intérêts financiers de l'Union» [32].

36. La Cour a eu souvent l'occasion d'examiner l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 et s'en est toujours tenue à son libellé, sans exiger la production d'un préjudice pour que la prescription commence à courir. En ce sens, il convient de rappeler tout d'abord l'arrêt Handlbauer [33], dans lequel la Cour a énoncé pour la première fois que cette disposition «en fixant, en matière de poursuites, un délai de prescription de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité, ne laisse aucune marge d'appréciation aux États membres» [34] et que le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, «court à partir de la réalisation de l'irrégularité» [35].

27 — Lorsqu'une restitution à l'exportation a été payée à tort à un opérateur en raison d'une erreur des autorités nationales, une telle situation ne relève pas de la notion d'«irrégularité» au sens du règlement nº 2988/95 (arrêts Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, points 20 et 21, ainsi que Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, point 44).

28 — Mise en italique par mes soins.

29 — Mise en italique par mes soins.

30 — L'idée du caractère potentiel est, selon moi, exprimée plus clairement dans les versions en langues portugaise («um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades») et italienne («un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità ou ai bilanci da queste gestite») de l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement (mise en italique par mes soins).

31 — Ce que souligne l'avocat général Sharpston au point 101 de ses conclusions présentées dans l'affaire Pfeifer & Langen (C-564/10, EU:C:2012:38).

32 — Arrêt Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, point 47).

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem (point 27).

35 — Ibidem (point 32).

37. Cette formule a été ensuite reprise littéralement dans l'arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. [36], qui avait également pour objet, comme dans la présente affaire, les versements à l'avance de restitutions à l'exportation pour les mêmes lots litigieux de viande bovine initialement destinés à la Jordanie et qui ont fini pas être envoyés en Irak. Dans cet arrêt, la Cour a répété que la dette en cause devait se trouver en principe prescrite dans un délai de quatre années «courant à compter de la date à laquelle les irrégularités [avaient] été commises» [37]. La prescription est acquise «en l'absence de tout acte suspensif adopté dans les quatre années suivant la commission d'une telle irrégularité», de sorte que «lorsqu'une irrégularité a été commise, comme dans les affaires au principal, […] une telle irrégularité […] sera […] prescrite au cours de l'année 1997 en fonction de la date précise de la commission de ladite irrégularité remontant à l'année 1993» [38], sous réserve toutefois de la possibilité que conservent les États membres de prévoir des délais de prescription plus longs. La Cour avait clairement énoncé, dans le dispositif de cet arrêt, que le délai de prescription prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 «commen[çait] à courir à compter de la date de la commission de l'irrégularité en cause».

38. Par conséquent, je considère que, dans le cas qui nous occupe, en me basant en principe sur la lettre de la disposition en cause et sur l'application que la Cour en a faite jusqu'à présent, le délai de prescription a été déclenché par l'action de l'agent économique constituant une violation d'une disposition du droit de l'Union, c'est-à-dire la présentation, le 10 août 1993, d'un certificat de dédouanement qui est apparu erroné et qui a transformé les avances versées à Ernst Kollmer en 1992 et en 1993 en paiements indus.

39. En ce sens, je ne saurais partager la thèse de la Commission, exposée au point 30 de ses observations, selon laquelle il s'agit d'une «infraction continue» qui a débuté avec la présentation de ce certificat de dédouanement et qui s'est achevée avec la libération de la garantie à la suite de la décision définitive sur le montant réel de la restitution à l'exportation.

40. Si l'on part de la définition d'une «irrégularité continue ou répétée» accueillie par la Cour dans l'arrêt Vonk Dairy Products («une irrégularité est continue ou répétée au sens de l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 2988/95 lorsqu'elle est commise par un opérateur communautaire qui tire des avantages économiques *d'un ensemble d'opérations similaires* qui enfreignent la même disposition du droit communautaire») [39] ou, dans un autre contexte, de la définition de l'«infraction continuée» énoncée dans l'arrêt Montecatini/Commission («si la notion d'infraction continuée a un contenu quelque peu différent dans les ordres juridiques des différents États membres, elle comporte en tout cas une *pluralité* de comportements infractionnels, ou d'actes d'exécution d'une seule infraction, réunis par un élément subjectif commun») [40], il est clair que la présentation d'un seul certificat de dédouanement, qui s'avère erroné, concernant une seule exportation de viande bovine, ne permet pas de considérer qu'il s'agit d'une «irrégularité continue ou répétée».

41. D'un point de vue systématique, qui confirme selon moi l'interprétation grammaticale exposée au point 38 des présentes conclusions, il convient de rappeler la grande différence entre la teneur de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 et les termes dans lesquels le dies a quo est décrit dans le règlement nº 800/1999 (qui s'applique aux exportations de produits agricoles réalisées à partir du 1er juillet 1999 et qui donc ne s'applique pas à la présente affaire). Aux fins qui

36 — C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 21. Voir également arrêt Corman (C-131/10, EU:C:2010:825, point 38).

37 — Arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 31). Voir également arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 51): «commence à courir à compter de la date de la commission de l'irrégularité en cause».

38 — Arrêt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 33).

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, point 41 (mise en italique par mes soins).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, point 195 (mise en italique par mes soins).

nous intéressent ici, s'agissant de la récupération des restitutions à l'exportation indument perçues (et dans le seul cas où le bénéficiaire a agi de bonne foi), ce règlement prévoit un délai de prescription de quatre ans qui commence à courir *«le jour de la notification au bénéficiaire de la décision définitive sur l'octroi de la restitution»* [article 52, paragraphe 4, premier alinéa, sous b)] [41].

42. Eu égard au sens et à la finalité du règlement nº 2988/95, l'interprétation que je défends, selon laquelle le début de la prescription dépend de la seule réalisation de l'irrégularité par l'agent économique, sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait un préjudice ou que celui-ci soit quantifiable, est également conforme aux exigences que la Cour tire du principe de sécurité juridique en ce qui concerne les délais de prescription, sécurité juridique qui doit, certes, s'accorder avec l'effectivité de la défense des intérêts financiers de l'Union poursuivie dans ce règlement.

43. Comme la Cour l'a exposé dans l'arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (concernant également les paiements à l'avance de restitutions à l'exportation à des entreprises allemandes pour de la viande bovine expédiée en Jordanie, mais qui est arrivée en Irak) «le principe de sécurité juridique exige notamment que la situation de cet opérateur, eu égard à ses droits et obligations vis-à-vis de l'autorité nationale, ne soit pas indéfiniment susceptible d'être remise en cause […] et que, par conséquent, un délai de prescription doit être applicable à la poursuite d'une telle irrégularité et, pour remplir sa fonction de garantir la sécurité juridique, ce délai doit être fixé à l'avance» [42]. Ensuite, qu'«admettre la possibilité pour les États membres d'octroyer à [l']administration une période [bien plus longue que celle prévue à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95] pour agir pourrait, d'une certaine manière, encourager une inertie des autorités nationales à poursuivre des 'irrégularités' au sens de l'article 1er du règlement nº 2988/95, tout en exposant les opérateurs, d'une part, à une longue période d'incertitude juridique et, d'autre part, au risque de ne plus être en mesure d'apporter la preuve de la régularité des opérations en cause à l'issue d'une telle période» [43].

44. Ainsi, faire dépendre entièrement le début de la prescription d'une telle action de l'administration nationale, qui permet d'établir définitivement le montant du préjudice, serait contraire à la logique exposée. Certes, la lutte contre les conséquences économiques négatives pour le budget de l'Union résultant d'irrégularités commises dans ce cadre pourrait être davantage efficace si le délai de prescription commençait à courir lorsque le préjudice devient définitif, à savoir lors de la libération de la garantie dans le cas des paiements à l'avance, comme la Commission le propose. Toutefois, je considère que l'on ne peut pas forcer l'interprétation grammaticale de la disposition litigieuse si cela porte atteinte aux exigences découlant (dans les termes exposés) de la sécurité juridique [44]. Même si la Commission affirme que la garantie doit être libérée lorsque les autorités adoptent une décision définitive sur l'octroi de la restitution, cette institution n'énonce pas que les autorités sont juridiquement tenues de libérer la garantie à ce moment précis [45]. J'adhère à l'interprétation formulée par Ernst Kollmer dans ses observations en ce sens que, s'il n'y a pas cette obligation juridique de libérer la garantie à un moment déterminé précisément par la loi, l'exigence de prévisibilité que les délais de prescription doivent respecter n'est pas satisfaite et l'agent économique est alors dans une situation d'insécurité juridique.

41 — Mise en italique par mes soins. Voir, sur les problèmes que pose le rapport entre l'article 52, paragraphe 4, premier alinéa, sous b), du règlement nº 800/1999 et l'article 3 du règlement nº 2988/95, Krüger, U., «Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungansprüche», *Zeitschrift für Zölle un Verbrauchstauern*, 2008, p. 244 et suiv.

42 — Arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 32). Voir, également, arrêt ACF Chemiefarma/Commission (41/69, EU:C:1970:71, point 19).

43 — Arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 45). Voir, également, arrêts Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, point 62) et Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, point 40).

44 — Rappelons en ce sens que les États membres peuvent tenter d'améliorer l'efficacité de la protection des intérêts financiers de l'Union en fixant des délais de prescription plus longs (article 3, paragraphe 3, du règlement nº 2988/95) dès lors qu'ils respectent ces exigences de prévisibilité et de proportionnalité.

45 — Ernst Kollmer semble confirmer cette appréciation au point 31 de ses observations.

45. Enfin, et eu égard à ce qui précède, je ne partage pas davantage la proposition du gouvernement grec qui est de considérer que le délai de prescription commence à courir lorsque l'autorité compétente *découvre* que le paiement a été effectué indument. Outre que cette interprétation de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95[46] ne repose sur aucun élément littéral, si le délai de prescription ne commençait à courir qu'à partir de cet événement-là, les délais fixés par le législateur seraient alors prolongés, en principe de manière indéterminée, ce qui va clairement à l'encontre de l'exigence de prévisibilité. Dans de tels cas, le délai de prescription commencerait à courir à partir de la date incertaine à laquelle les autorités mettraient en œuvre les actions nécessaires pour vérifier la régularité des opérations réalisées par l'agent économique. Cela exposerait cet opérateur à une longue période d'incertitude juridique, pouvant rendre difficile d'apporter la preuve de la régularité des actions ou inactions litigieuses, ce qui serait contraire aux exigences de sécurité juridique[47].

46. Par conséquent, je propose de répondre à la juridiction de renvoi que, dans des circonstances telles que celles à l'origine de la procédure au principal, le délai de prescription à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 2988/95 commence à courir à la date à laquelle l'irrégularité en cause, ainsi qu'elle a été définie à l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement, a été commise, et ce indépendamment du moment auquel se produit le préjudice pour le budget général de l'Union ou les budgets gérés par celle-ci.

B – *Sur la seconde question préjudicielle*

47. Eu égard à la réponse proposée pour la première question préjudicielle formulée par la juridiction de renvoi et aux considérations qui précèdent, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle.

V – Conclusion

48. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre au Finanzgericht Hamburg de la manière suivante:

1) Dans des circonstances telles que celles à l'origine de la procédure au principal, le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes commence à courir à la date à laquelle l'irrégularité en cause, telle qu'elle est définie à l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement, a été commise, et ce indépendamment du moment auquel se produit le préjudice pour le budget général de l'Union européenne ou les budgets gérés par celle-ci.

2) Eu égard à la réponse à la première question préjudicielle formulée par la juridiction de renvoi, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle.

46 — En effet, il semble qu'elle ait été expressément exclue dans l'arrêt José Martí Peix/Commission (C-226/03 P, EU:C:2004:768, points 25 à 28), dans lequel la Cour a énoncé que le Tribunal avait commis une erreur de droit en considérant que le dies a quo de la prescription des poursuites dans cette affaire était le jour où la Commission avait découvert l'irrégularité en cause.

47 — Voir arrêt Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading (C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 45).