CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 11 novembre 1999 *

I — Cadre juridique et factuel du litige au principal et question posée à la Cour en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE)

1. Par ordonnance du 7 avril 1998, inscrite au registre de la Cour de justice le 12 juin suivant, le Bundesfinanzhof (Allemagne) vous a demandé de statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des dispositions combinées de l'article 33, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles [1], et de l'article 29, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles [2]. La question soulevée en l'espèce est la suivante:

« Convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 33, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, et de l'article 29, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, en ce sens que la majoration de 20 % doit également être appliquée à la restitution à l'exportation en cause, lorsque la marchandise qui avait été mise sous le régime douanier de l'entrepôt en vue d'une restitution à l'exportation, conformément aux dispositions combinées de l'article 5 du règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, et des articles 25 et 26 du règlement (CEE) n° 3665/87, n'a pas — comme cela était prévu au départ — été exportée, mais que, immédiatement après son stockage sous le régime douanier de l'entrepôt et après le retrait de la demande de paiement [article 29, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3665/87], elle a été remise en libre pratique dans la Communauté? »

2. Le juge a quo vous demande, en substance, de définir le contenu exact de l'obligation de restitution incombant à l'opérateur économique qui, après avoir présenté aux autorités nationales une demande de paiement à l'avance d'une restitution à l'exportation, retire cette demande, avant que les autorités aient pris leur décision y afférente, pour réintroduire la marchandise dans le territoire douanier de la Communauté, mais qui reçoit néan-

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 351, p. 1, tel que modifié à plusieurs reprises, notamment, pour ce qui concerne l'objet des présentes conclusions, par le règlement (CEE) n° 1615/90 de la Commission, du 15 juin 1990 (JO L 152, p. 33), lequel à l'article 1er, point 2, a remplacé « dans un souci de clarification » le texte originaire de l'article 33 du règlement n° 3665/87 (voir deuxième considérant). En vertu de l'article 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1615/90, celui-ci est applicable aux opérations pour lesquelles une déclaration d'exportation a été acceptée le 1er juillet 1990 ou à une date ultérieure (voir note 9 ci-après).

2 — JO L 205, p. 5.

moins le paiement du montant initialement demandé. Plus précisément, le Bundesfinanzhof demande si, dans les circonstances que nous venons de rappeler, il y a lieu d'appliquer au montant que l'exportateur est tenu de restituer une majoration de 20 %, conformément aux dispositions de l'article 33 du règlement n° 3665/87 (voir point 6 ci-après) dans l'hypothèse où le montant dû *pour la quantité exportée* est inférieur à celui qui a été payé à l'avance.

3. La possibilité de faciliter le financement des exportations grâce au versement d'un montant égal à la restitution avant même que l'entreprise concernée ait apporté la preuve que l'opération a été dûment réalisée — c'est-à-dire du fait que le produit a quitté le territoire douanier de la Communauté et a été importé dans un pays tiers —, dès que le produit destiné à être exporté est placé sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche, est prévue et régie par le règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles [3] (voir articles 4 et 5). Puisque, à l'évidence, le paiement à l'avance ne modifie pas les conditions d'établissement du droit de l'opérateur à la restitution, le législateur communautaire a imposé à celui-ci la constitution d'une caution appropriée. Cette caution garantit le remboursement par l'exportateur d'une somme égale au montant qui a été déjà reçu, majorée d'un montant supplémentaire, s'il est établi, par la suite, que son droit à la restitution n'a jamais existé ou qu'il n'a pas effectivement exporté dans les délais prescrits les produits ou marchandises mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche (voir article 6 du règlement n° 565/80).

4. Les modalités d'application concrète du règlement n° 565/80 ont été précisées par le règlement n° 3665/87, sous le titre 2, chapitre 3. Pour bénéficier du paiement à l'avance de la restitution à l'exportation de produits préalablement stockés (ou transformés), l'opérateur économique concerné doit présenter aux autorités douanières une *déclaration de paiement* spéciale qui comporte toutes les données nécessaires pour la détermination de la restitution (désignation et masse nette des produits ainsi que pour autant que cela soit nécessaire la composition et l'utilisation ou la destination desdits produits; voir article 25). D'autre part, préalablement à l'acceptation de cette déclaration [4] l'exportateur est tenu de constituer une garantie égale au montant

3 — JO L 62, p. 5 (tel que modifié). Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de ce règlement, «À la demande de l'intéressé, un montant égal à la restitution à l'exportation est payé dès que les produits ou marchandises [destinés à être exportés en l'état, si les produits ou les marchandises sont de nature à pouvoir être stockés,] sont mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé». L'article 1er du règlement n° 565/80 prévoit l'applicabilité de ce règlement entre autres au secteur de la viande bovine faisant l'objet de l'organisation commune des marchés (ci-après l'«OCM») instituée par le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 24), ainsi que des règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation et des critères de fixation de leur montant, tels qu'établis dans le règlement (CEE) n° 885/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 156, p. 2). En vertu du règlement n° 805/68, l'octroi de restitutions à l'exportation de viande bovine pour compenser la différence entre les prix sur le marché mondial et ceux dans la Communauté est destiné à sauvegarder la participation de la Communauté au commerce international de la viande bovine.

4 — Ou également par la suite, si la législation nationale applicable le permet. Celle-ci doit cependant en tout état de cause obliger l'exportateur à constituer la garantie au plus tard dans les trente jours à compter de l'acceptation de la déclaration de paiement et avant l'exécution du paiement à l'avance de la restitution et assurer le versement d'une majoration de 20 % si la garantie n'est pas constituée dans les délais, sauf cas de force majeure (voir article 31, paragraphe 3).

calculé conformément à l'article 29, paragraphe 3 [5], et auquel est ajouté éventuellement le montant compensatoire monétaire positif, ainsi qu'une majoration de 20 % (voir article 31, paragraphe 1) [6].

5. Lors de l'acceptation de la déclaration de paiement, les produits destinés à l'exportation sont placés sous contrôle douanier jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire douanier de la Communauté (voir article 26) [7]. En vertu de l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87, les produits mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche doivent quitter ce territoire en l'état dans les soixante jours à compter du jour où ils ont cessé d'être soumis à ce régime, c'est-à-dire au plus tard huit mois à compter de l'acceptation de la déclaration de paiement. Ces produits peuvent en effet rester sous régime douanier de l'entrepôt ou des zones franches, éventuellement aussi dans un État membre autre que l'État membre d'acceptation de la déclaration de paiement, pendant un délai maximal de six mois (voir article 28, paragraphes 5 et 6). La déclaration d'exportation doit être notifiée, par l'entreprise concernée, au plus tard le dernier jour du délai de six mois susmentionné aux autorités de l'État membre qui ont accepté la déclaration de paiement (voir article 30, paragraphe 1). Le versement effectif de la restitution à l'exportateur par ces mêmes autorités nationales est cependant subordonné à la présentation d'une *demande de paiement* écrite (voir article 29, paragraphes 1 et 2).

6. La restitution à l'exportation pour laquelle la preuve du droit afférent du bénéficiaire a été apportée par la suite fait l'objet d'une compensation avec le montant payé à l'avance, à moins que l'exportateur ait droit au versement d'un solde. En vertu de l'article 33, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87, la libération de la totalité de la garantie est soumise à la production par l'exportateur de la preuve que: i) les délais fixés aux articles 28, paragraphe 5, et 32, paragraphe 1, ont été respectés (voir point 5 ci-dessus), ou ii) les produits exportés donnent droit à un montant de restitution égal ou supérieur à celui qui a été payé à l'avance à l'exportateur.

Dans le cas opposé (paiement à l'avance d'un montant supérieur à celui dû pour la quantité qui a été ensuite effectivement exportée, notamment en cas de non-respect des délais prescrits par le règlement n° 3665/87), c'est au contraire l'opérateur qui doit rembourser la différence, après correction de la restitution moyennant l'application d'un taux de réduction qui varie en fonction du dépassement de ces

5 — L'article 29, paragraphe 3, du règlement n° 3665/87 dispose: «Le montant [à payer avant l'exportation] est calculé compte tenu du taux de restitution applicable pour l'utilisation ou la destination si celle-ci est indiquée. Dans les autres cas, le taux de restitution le plus bas est appliqué. Le taux retenu, réduit ou majoré, selon le cas, des montants compensatoires adhésion, est multiplié par le coefficient [monétaire, dérivé du pourcentage qui a servi au calcul du montant compensatoire monétaire et fixé par la Commission en même temps que ce montant conformément à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3153/85 de la Commission, du 11 novembre 1985, établissant les modalités de calcul des montants compensatoires monétaires (JO L 310, p. 4)]».

6 — En vertu du vingt-deuxième considérant du règlement n° 3665/87, «le montant payé avant l'exportation doit être remboursé s'il se révèle qu'il n'y a aucun droit aux restitutions à l'exportation ou qu'il y a un droit à une restitution inférieure;... le remboursement doit inclure un montant supplémentaire pour éviter les abus;... en cas de force majeure, le montant supplémentaire n'est pas remboursé».

7 — En vertu de l'article 26, la date d'acceptation de la déclaration de paiement détermine le taux de la restitution s'il n'y a pas eu fixation à l'avance. En ce qui concerne les produits à exporter après avoir été mis sous le régime douanier de l'entrepôt, le résultat de l'examen de la déclaration de paiement et desdits produits est utilisé pour le calcul de la restitution, sans préjudice d'éventuels contrôles ultérieurs (voir article 28, paragraphes 1 et 2).

délais. La différence entre le montant déjà payé et le montant effectivement dû est ensuite augmentée de 20 % (sauf cas de force majeure; voir article 33, paragraphes 2 et 4). À cette fin, selon les dispositions de l'article 33, paragraphe 1, l'autorité compétente engage sans tarder la procédure d'acquisition de la caution, telle que prévue à l'article 29 du règlement n° 2220/85 (voir note 2 ci-dessus) [8].

7. Les faits qui sont à l'origine du litige au principal ont été décrits comme suit par la juridiction de renvoi. Au mois de juillet 1990, la société LFZ Nordfleisch AG (ci-après «Nordfleisch»), partie défenderesse au principal, a demandé aux autorités douanières allemandes la mise sous le régime douanier de l'entrepôt pour environ 70 tonnes de viande bovine en vue de leur exportation. Les déclarations de paiement y afférentes ont été présentées par Nordfleisch les 24, 25 et 27 juillet 1990. Après la constitution de la garantie visée à l'article 31 du règlement n° 3665/87, la défenderesse au principal a présenté, le 1er août 1990, aux autorités douanières les demandes correspondantes de paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les marchandises en question. Toutefois, entre le 2 et le 6 août 1990, Nordfleisch a retiré ces demandes, étant donné qu'elle avait décidé de ne pas procéder à l'exportation et de réintroduire la marchandise dans le territoire douanier de la Communauté [9]. La société a ainsi demandé aux autorités allemandes et reçu, pour chacune des demandes retirées, une copie du bulletin INF 3 [10]. Le 24 août 1990, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après le

8 — L'article 29 mentionné dans le texte est ainsi libellé: «Lorsque l'autorité compétente a connaissance des éléments entraînant l'acquisition de la garantie en totalité ou en partie, elle demande sans tarder à l'intéressé le paiement du montant de la garantie acquise, ce paiement devant être effectué dans un délai maximal de trente jours à compter du jour de l'émission de la demande. Au cas où le paiement n'a pas été effectué dans le délai prescrit, l'autorité compétente:
a) encaisse sans tarder définitivement la garantie [constituée sous forme de dépôt en espèces];
b) exige sans tarder que la caution [qui a fourni une garantie écrite, acceptée par ladite autorité,] procède au paiement, ce paiement devant être effectué dans un délai maximal de trente jours à compter du jour de l'émission de la demande;
c) prend sans tarder les mesures nécessaires pour que:
i) les garanties [constituées sous forme d'une hypothèque; sous forme de créances reconnues à l'égard d'un organisme public ou de fonds publics, dues et exigibles et à l'égard desquelles il n'existe aucune créance prioritaire; sous forme de titres négociables dans l'État membre concerné, à condition qu'ils aient été émis ou garantis par cet État; ou sous forme d'obligations émises par des associations de crédit hypothécaire, figurant sur une bourse des valeurs publique et en vente sur le marché, à condition que leur rang de classement sur le plan du crédit soit égal à celui des obligations du Trésor] soient converties en espèces afin que le montant acquis soit mis à sa disposition;
ii) les fonds bloqués en banque soient mis à sa disposition.
L'autorité compétente peut sans tarder encaisser définitivement la garantie [constituée sous forme de dépôt en espèces] sans demander au préalable le paiement à l'intéressé».

9 — Le conseil de Nordfleisch a déclaré lors de l'audience devant la Cour que les déclarations d'exportation en cause — *qui sont toutes postérieures au 1er juillet 1990* — n'ont jamais été formellement acceptées par les autorités allemandes, en raison de la décision inopinée de la société de remettre la viande bovine en libre pratique. Nous observons dès à présent que, bien qu'il n'y ait pas eu acceptation des déclarations, c'est le texte de l'article 33 du règlement n° 3665/87 tel que modifié par le règlement n° 1615/90 (voir point 6 ci-dessus) qu'il y a lieu d'appliquer au cas d'espèce. Nous partageons en effet le point de vue de la Commission selon lequel l'article 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1615/90 (voir note 1 ci-dessus) constitue une disposition transitoire qui ne concerne que les procédures de préfinancement déjà en cours au moment de la publication de l'acte au Journal officiel (à savoir le 16 juin 1990).

10 — Il s'agit du bulletin d'information que l'exportateur est tenu de présenter — à l'appui d'une déclaration de mise en libre pratique des marchandises en retour, présentée à un bureau de douane relevant d'un État membre autre que l'État membre d'exportation — aux fins de l'admission au bénéfice du régime prévu par le règlement (CEE) n° 754/76 du Conseil, du 25 mars 1976, relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises en retour dans le territoire douanier de la Communauté (JO L 89, p. 1), notamment lorsque l'exportation des marchandises en cause a en son temps donné lieu à l'accomplissement des formalités douanières en vue de l'octroi de restitutions à l'exportation. À la demande de l'exportateur, les autorités douanières de l'État membre d'exportation remettent à l'exportateur l'original et une copie du bulletin INF 3 en vue de leur présentation au bureau de douane de réimportation [voir règlement (CEE) n° 2945/76 de la Commission, du 26 novembre 1976, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 754/76 (JO L 335, p. 1), article 6, paragraphe 1, sous b), article 7, paragraphe 1, et article 11. Le règlement n° 2945/76 a été abrogé, à partir du 1er janvier 1994, par le règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 253, p. 1)].

« HZA ») a pourtant décidé également d'octroyer à la société les restitutions que celle-ci avait initialement demandées, en lui versant un montant total de 237 150,02 DEM. Enfin, par décision du 6 novembre suivant, le HZA a exigé le remboursement de cette somme et a ordonné à Nordfleisch de verser également la majoration de 20 % conformément à l'article 33 du règlement n° 3665/87.

8. Estimant qu'elle n'était pas tenue de payer cette majoration, Nordfleisch, qui ne s'oppose cependant pas à la restitution du montant que l'administration lui avait indûment versé, a attaqué la décision susmentionnée du HZA devant le Finanzgericht Hamburg. Faisant droit au recours formé par la société, le Finanzgericht a décidé que la modification de la destination des marchandises, qui reste toujours possible même si les produits à exporter sont mis sous le régime de l'entrepôt douanier, impliquait la renonciation de l'opérateur économique au financement communautaire de l'opération. La déclaration de réintroduction des marchandises dans le territoire douanier de la Communauté aurait, par conséquent, fait disparaître tant l'obligation de constitution de la garantie prévue à l'article 31 du règlement n° 3665/87 que, a fortiori, celle de verser la majoration en cause. Cette majoration, du reste, ne serait destinée qu'à assurer la répétition des avantages indus, calculés de manière forfaitaire, dont l'exportateur bénéficie grâce à l'octroi d'un crédit à titre gratuit, mais ne viserait pas à assurer l'exécution de la procédure de mise sous le régime de l'entrepôt douanier en vue de l'exportation. La solution que nous venons d'exposer reste valide, selon le Finanzgericht, même lorsque, comme en l'occurrence, l'administration douanière procède par erreur au paiement à l'avance de la restitution après le retrait de la demande de paiement.

9. Le Bundesfinanzhof, saisi par le HZA d'un recours en Revision contre le jugement de la juridiction du premier degré, s'est au contraire déclaré enclin à accueillir la demande du HZA. Selon le juge a quo, les dispositions combinées de l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 et de l'article 29, premier alinéa, du règlement n° 2220/85 doivent être interprétées à la lumière non seulement de la lettre, mais également des finalités des deux dispositions. C'est pourquoi cette réglementation s'appliquerait non seulement lorsque l'exportation a effectivement eu lieu, fût-ce dans des délais différents de ceux communiqués avec la déclaration de paiement (voir point 5 ci-dessus), mais a fortiori lorsque l'obligation d'exporter, qui découle de l'acceptation de cette déclaration, n'est pas du tout respectée. Le Bundesfinanzhof affirme que l'ordre juridique communautaire ne prévoit pas la possibilité de priver d'effet, moyennant le retrait de la déclaration de paiement afférente, la mise sous le régime douanier de l'entrepôt des marchandises à exporter en vue de l'octroi d'une restitution. Cette déclaration acquérerait, en effet, un caractère définitif du fait de son acceptation par les autorités douanières. En conséquence, on ne saurait non plus reconnaître le moindre effet au retrait subséquent par l'exportateur de la demande de paiement; ce dernier acte, du reste, serait tout à fait indépendant du premier. Sur le fondement du vingt-deuxième considérant du

règlement n° 3665/87 (voir note 6 ci-dessus), le juge a quo conclut que l'objectif de la majoration en cause ne consiste pas exclusivement à assurer la répétition du montant payé à l'avance et à priver l'opérateur économique de l'avantage financier correspondant dont il a indûment bénéficié. D'ailleurs, si tel était l'unique objectif, le taux fixé à 20 % serait disproportionné, puisqu'un taux dépassant de quelques points seulement le taux d'escompte applicable serait suffisant. Selon la juridiction de renvoi, la majoration en question vise également à empêcher d'éventuelles demandes abusives d'octroi à l'avance des restitutions. Or, la sanction (annulation de l'imputation relative à l'exportation en cause dans le certificat sous le couvert duquel l'exportation aurait dû être réalisée et acquisition totale ou partielle de la caution correspondante par l'autorité qui a délivré ce certificat) que prévoit, en cas d'inexécution (ne résultant pas d'une cause de force majeure) de l'obligation d'exporter les produits placés sous le régime douanier de l'entrepôt pendant la durée de validité du certificat, le règlement (CEE) n° 3719/88 de la Commission, du 16 novembre 1988, portant modalités communes d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles [11] [voir article 43, paragraphes 1 et 3, et article 39, paragraphe 1, sous b), deuxième tiret], ne serait en fait pas suffisante pour atteindre ce résultat. En effet, selon le Bundesfinanzhof, pour ce qui concerne les sanctions prévues, la procédure de délivrance des certificats est indépendante de celle de la mise sous le régime douanier de l'entrepôt en vue de l'octroi d'une restitution. C'est ce qui découlerait clairement de l'absence de référence dans l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 (tel que modifié par le règlement n° 1615/90; voir note 1 ci-dessus) aux dispositions figurant dans le règlement n° 3719/88.

11 — JO L 331, p. 1 (en vertu de l'article 1er du règlement n° 3719/88, celui-ci est applicable également au secteur de la viande bovine). Comme on le sait, les certificats d'importation et d'exportation — toute importation dans la Communauté ou toute exportation hors de celle-ci étant soumise à la présentation de tels certificats — ont pour but d'assurer une bonne gestion de l'organisation commune des marchés, en mettant les autorités compétentes en mesure de suivre en permanence le flux des échanges commerciaux. Ces certificats confèrent à leur titulaire le *droit* d'importer ou le *droit* d'exporter. Leur délivrance est cependant subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'*engagement* d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité des certificats.

II — Analyse juridique

10. La solution que nous avons l'intention de proposer en l'occurrence à la Cour coïncide en substance avec celle retenue par la Commission dont les observations dans la présente procédure nous paraissent fondées et convaincantes. La Commission a examiné d'un point de vue général la structure de la procédure de préfinancement à l'exportation des produits agricoles, telle que prévue et régie par les règlements n°s 565/80 et 3665/87, et s'est interrogée notamment sur les raisons pour lesquelles le législateur communautaire a exigé une double manifestation de volonté de l'exportateur (qui est tenu de présenter d'abord une déclaration de paiement puis une demande écrite; voir point 4 ci-dessus). Puisque les autorités douanières procèdent déjà à un contrôle tant des produits mis

sous le régime de l'entrepôt que de la déclaration de paiement afférente (voir note 7 ci-dessus), l'exigence supplémentaire d'une demande de paiement ne peut s'expliquer que par le but de laisser l'exportateur librement décider du point de savoir *si, et le cas échéant quand*, il souhaite bénéficier du paiement à l'avance de la restitution à l'exportation. La flexibilité de la procédure est de nature à rendre celle-ci particulièrement attrayante pour l'opérateur économique. Celui-ci est incité à y recourir car il sait qu'il pourra modifier la destination des produits à exporter même après la présentation de la déclaration de paiement, voire après l'introduction de la demande afférente, du moins jusqu'à ce que les autorités compétentes aient statué sur cette demande. Nous ne partageons donc pas le point de vue du Bundesfinanzhof selon lequel, puisque la déclaration de paiement et la demande de paiement constituent des actes autonomes et distincts, les événements juridiques relatifs à l'une n'affectent en aucune façon l'autre. Nous estimons au contraire que le retrait de la demande fait inévitablement disparaître également l'obligation de constituer la garantie conformément à l'article 31 du règlement n° 3665/87 et tous les autres effets que comporte normalement la déclaration de paiement par laquelle l'exportateur manifeste sa volonté de bénéficier d'une restitution, sous réserve de procéder effectivement, selon les modalités convenues, à l'exportation des produits stockés présentant les caractéristiques qui ont été déclarées.

Le fait de ne pas présenter la demande de paiement (ou le retrait de celle-ci) a par conséquent pour effet que, suivant le cours régulier de la procédure, les autorités nationales ne sont pas obligées ni habilitées à effectuer le paiement à l'avance de la restitution. Il n'est pas fortuit que le litige au principal a pour origine l'erreur commise par l'administration douanière allemande.

11. Pour les raisons que nous venons d'exposer, nous estimons qu'en l'occurrence il n'est pas du tout possible de relever un comportement abusif ou une manœuvre de la part de Nordfleisch qui a simplement fait usage d'une «faculté de changer d'avis» que lui offre le système. Cette constatation rend superflue la question de savoir si l'objectif de la majoration en cause consiste ou non — outre celui d'éviter que l'exportateur intéressé bénéficie d'un avantage financier indu [12], bien entendu dans la mesure où il s'agit d'un avantage qui lui est accordé à sa demande — également à empêcher d'éventuelles demandes abusives en vue de l'octroi à l'avance des restitu-

12 — Voir arrêts du 5 février 1987, Plange Kraftfutterwerke (288/85, Rec. p. 611, point 14), et du 27 février 1992, Bremer Rolandmühle Erling e.a. (C-5/90 et C-206/90, Rec. p. I-1157, point 36), concernant des majorations analogues au taux de 20 %, prévues, respectivement, par le règlement (CEE) n° 1957/69 de la Commission, du 30 septembre 1969, portant modalités complémentaires d'application concernant l'octroi des restitutions à l'exportation dans le secteur des produits soumis à un régime de prix unique (JO L 250, p. 1), et par le règlement (CEE) n° 798/80 de la Commission, du 31 mars 1980, portant modalités d'application concernant le paiement à l'avance des restitutions à l'exportation et des montants compensatoires monétaires positifs pour les produits agricoles (JO L 87, p. 42; le règlement n° 798/80 susmentionné a abrogé le règlement n° 1957/69 à partir du 1er avril 1980 et a été à son tour abrogé par le règlement n° 3665/87, précité, avec effet au 1er janvier 1988). La Cour a ajouté que, au vu de l'objectif de la majoration, tel qu'indiqué dans le texte, un taux de 20 % ne saurait être considéré comme disproportionné, ainsi que le soutient au contraire le Bundesfinanzhof. «En effet, [avez-vous dit,] le règlement ayant institué un taux forfaitaire pour l'ensemble de la Communauté, il était approprié de tenir compte, d'une part, de la diversité des taux d'intérêt appliqués dans les différents États membres et, d'autre part, de la durée de la période qui peut s'écouler entre le moment de l'octroi de la restitution et celui du remboursement effectif» (voir arrêt Plange Kraftfutterwerke, précité, point 15).

tions, ainsi qu'il a été soutenu dans l'ordonnance de renvoi (voir point 9 ci-dessus).

12. D'autre part, lorsque l'exportateur décide de renoncer à exporter après la décision par laquelle les autorités lui ont accordé la restitution à l'avance, le retrait de la demande de paiement lui sera interdit. Par conséquent, en pareil cas, il y a lieu de considérer que les dispositions évoquées dans la question préjudicielle qui nous occupe (y compris l'application de la majoration de 20 %) sont applicables dans leur intégralité à l'opérateur qui ne respecte pas l'engagement d'exporter en contrepartie duquel il a été admis au bénéfice du préfinancement.

13. Le principe de la légalité de la sanction, qui est consacré par votre jurisprudence, revêt également, selon nous, un intérêt certain aux fins des présentes conclusions. De ce principe découle, entre autres, la règle interdisant l'application par analogie in malam partem des dispositions d'incrimination [13]. Nous rappelons que l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 prescrit l'ouverture de la procédure d'acquisition de la caution par les autorités compétentes — afin que l'opérateur paie la différence entre ce qui lui est dû et ce qu'il a reçu, augmentée de 20 % — lorsque les conditions d'octroi du financement communautaire accordé à l'exportateur ne sont pas remplies. À notre avis, tant la teneur littérale que la ratio de la disposition punitive évoquée [14] commandent d'exclure de son champ d'application un cas tel

13 — Voir, notamment, arrêt du 12 décembre 1996, × (C-74/95 et C-129/95, Rec. p. I-6609, points 23 à 26; «le principe qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de la personne poursuivie, lequel est le corollaire du principe de la légalité des délits et des peines, et plus généralement du principe de la sécurité juridique, s'oppose à ce que des poursuites pénales soient engagées du fait d'un comportement dont le caractère répréhensible ne résulte pas clairement» de la législation nationale prise pour la mise en œuvre d'une directive, mais seulement d'une interprétation des règles internes de transposition, effectuée à la lumière du texte et de la finalité de la directive en question), et les conclusions de l'avocat général M. Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 18 juin 1996 dans la même affaire (Rec. p. I-6612, points 43 à 64).

14 — L'application d'une majoration forfaitaire à la restitution de sommes indûment perçues constitue, selon nous, une sanction punitive caractérisée par une finalité de prévention générale et par un contenu afflictif au détriment de l'auteur de l'infraction. La majoration de 20 % prévue par l'article 33 du règlement n° 3665/87 a été expressément qualifiée de «pénalité» dans l'arrêt du 29 septembre 1998, First City Trading e.a. (C-263/97, Rec., p. I-5537, point 22). Puisque de telles sanctions ne constituent que la garantie d'une exécution effective et régulière des engagements volontairement assumés par les opérateurs économiques, elles doivent, selon la Cour, être qualifiées d'*instruments administratifs spécifiques*, destinés à assurer la bonne gestion financière des fonds publics communautaires et faisant partie intégrante des régimes d'aide en question fondés sur une idée de solidarité (voir arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission, C-240/90, Rec. p. I-5383, point 26), et ne sauraient être assimilées à des sanctions de nature pénale (voir, notamment, arrêts du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, points 17 à 20, et Köster, 25/70, Rec. p. 1161, points 33 et 34). Du reste, votre jurisprudence selon laquelle «la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables [, en particulier] lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières», s'applique également aux sanctions non pénales (voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1987, Pays-Bas/Commission, 237/86, Rec. p. 5251, point 19). Rappelons également que le principe de légalité des sanctions administratives est formellement consacré par l'article 2 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1; voir rectificatif dans JO 1998, L 36, p. 16), qui prévoit des mesures (non punitives) et des sanctions «non assimilables à une sanction pénale».

que celui de l'espèce, qui est bien différent de celui expressément prévu par le législateur communautaire. En l'occurrence, le paiement à l'avance de la restitution a eu lieu contre la volonté du bénéficiaire, alors que celui-ci avait informé en temps utile l'administration de son intention de ne pas exporter et avait retiré la demande initialement introduite. L'opérateur, par conséquent, n'est plus lié par les indications données à l'administration par la déclaration de paiement; en outre, les délais prévus à l'article 28, paragraphe 5, et à l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 (voir points 5 et 6 ci-dessus), dont le non-respect est susceptible de donner lieu aux sanctions consistant dans la libération seulement partielle de la garantie et dans la majoration portant sur la différence, ne lui sont plus applicables.

14. Il n'en demeure pas moins que l'opérateur économique qui s'est vu délivrer un certificat d'exportation reste en tout état de cause soumis, aux fins et pour les effets du règlement n° 3719/88 (voir note 11 ci-dessus) — même en cas de retrait de la demande de paiement au sens de l'article 29 du règlement n° 3665/87 avant que les autorités compétentes aient pris la décision afférente —, à l'obligation d'exporter *qu'il a volontairement assumée* et qui doit être exécutée de manière précise et complète (en particulier pendant la durée de validité de ce certificat). Il s'agit cependant d'une obligation qui, ainsi que le Bundesfinanzhof lui-même le fait observer, existe sans contrepartie, indépendamment de l'admission aux bénéfices financiers, tels que le préfinancement communautaire à l'exportation. Elle procède plutôt de la nécessité d'assurer que les autorités chargées de gérer une OCM disposent de prévisions précises sur les opérations commerciales à venir [15].

La nature différente des deux obligations en question a été implicitement, mais clairement, confirmée par la Cour s'agissant des cautions instituées par le législateur communautaire en vue de garantir l'exécution respective desdites obligations. Vous avez examiné, plus spécialement, la caution prévue à l'article 6 du règlement n° 565/80 — faisant l'objet de la réglementation d'application spécifique prévue à l'article 31 du règlement n° 3665/87 (voir point 4 ci-dessus) — et la caution introduite par le règlement (CEE) n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles [16], caution à laquelle corres-

15 — Voir arrêt du 26 juin 1980, Fratelli Pardini (808/79, Rec. p. 2103, point 17).

16 — JO L 338, p. 1 (abrogé par le règlement n° 3719/88, à partir du 1er janvier 1989).

pond désormais dans le droit en vigueur la garantie prévue par le règlement n° 3719/88 (voir point 9 et note 16 ci-dessus). Dans l'affaire Maizena, la Cour a constaté que «les deux cautions en cause n'ont pas la même finalité. En effet, la caution prévue à l'article 6 du règlement n° 565/80 a la fonction de garantir le remboursement de la restitution à l'exportation payée à l'avance, dans l'hypothèse où l'exportation n'aurait pas lieu, et non pas à garantir l'exportation elle-même. Par contre, la caution litigieuse en l'espèce est destinée à garantir l'engagement d'exporter pendant la durée de validité des certificats» [17]. Sur le fondement du principe d'autonomie entre les risques en question et les cautions correspondantes, tel que consacré par la jurisprudence que nous venons de rappeler, il convient de conclure que — en cas de retrait en temps utile de la demande de paiement présentée au titre de l'article 29 du règlement n° 3665/87 et de remise ultérieure en libre pratique des produits stockés — il est conforme à la logique globale qui sous-tend le système que l'exportateur soit sanctionné par la perte (ou l'absence de libération) [18] de la seule caution destinée à garantir l'exportation pendant la durée de validité du certificat, et non pas également de celle destinée à garantir le remboursement de la restitution payée à l'avance, avec la majoration correspondante. En effet, en l'espèce, les conditions permettant de mettre en œuvre cette dernière garantie font défaut.

15. Nous concluons par conséquent, dans le sens des observations présentées par la

17 — Voir arrêt du 18 novembre 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587, point 22). Eu égard au principe rappelé dans le texte, la Cour a rejeté le moyen de recours avancé par la société requérante, selon lequel une double sanction lui était infligée pour les mêmes faits, en violation du principe de proportionnalité et du principe non bis in idem. «Étant donné, dès lors, que les deux cautions susmentionnées ont des objectifs tout à fait différents [, avez-vous dit], la perte définitive de ces deux cautions, même si elle intervient à la même occasion, ne saurait être considérée comme disproportionnée dans le cas où les différents risques pour lesquels ces cautions avaient été constituées se réalisent» (ibidem, point 23).

18 — Selon que la durée de validité du certificat sous le couvert duquel l'exportation devait être réalisée a ou non expiré à la date à laquelle l'intéressé manifeste son intention de bénéficier du régime des retours. Aux termes de l'article 39, paragraphe 1, du règlement n° 3719/88, «Les produits soumis à un régime de certificats d'exportation ou pouvant bénéficier d'un régime de fixation à l'avance soit de restitutions, soit d'autres montants applicables à l'exportation, ne sont admis au bénéfice du régime des retours prévu par le règlement (CEE) n° 754/76 que lorsque les dispositions suivantes ont été respectées:

...

b) dans le cas où l'exportation a été réalisée sous le couvert d'un certificat d'exportation ou de préfixation, et que la durée de validité du certificat n'a pas expiré à la date à laquelle l'intéressé manifeste son intention de bénéficier du régime des retours susvisé:
— l'imputation du certificat relative à l'exportation en cause doit être annulée
et
— la garantie relative au certificat ne doit pas être libérée au titre de l'exportation en cause ou, si la garantie a été libérée, elle doit être à nouveau constituée au prorata des quantités en cause auprès de l'organisme émetteur du certificat;

c) dans le cas où l'exportation a été réalisée sous le couvert d'un certificat d'exportation ou de préfixation et que la durée de validité du certificat a expiré à la date à laquelle l'intéressé manifeste son intention de bénéficier du régime des retours susvisé:
— si la garantie relative au certificat n'a pas été libérée au titre de l'exportation en cause, la garantie reste acquise, compte tenu des règles applicables en la matière,
— si la garantie relative au certificat a été libérée, le titulaire du certificat doit reconstituer la garantie au prorata des quantités en cause auprès de l'organisme émetteur du certificat; cette garantie reste acquise compte tenu des règles applicables en la matière».

Commission, qu'en l'occurrence la demanderesse au principal non seulement ne fait valoir aucune prétention légitime à appliquer la majoration en cause, mais est également tenue de libérer dans son intégralité la garantie constituée par Nordfleisch en application de l'article 31 du règlement n° 3665/87. Le montant versé à la défenderesse au principal à titre de paiement à l'avance de la restitution à l'exportation devra être remboursé par elle conformément aux dispositions nationales applicables en matière de répétition de l'indu.

III — Conclusion

Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Bundesfinanzhof:

«Les dispositions combinées de l'article 33, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles — tel que modifié par l'article 1er, point 2, du règlement (CEE) n° 1615/90 de la Commission, du 15 juin 1990 — et de l'article 29, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2220/85 de la Commission, du 22 juillet 1985, fixant les modalités communes d'application du régime des garanties pour les produits agricoles, ne sont pas applicables à la situation de l'opérateur économique qui, ayant d'abord présenté aux autorités nationales compétentes en application de l'article 29, paragraphe 2, du règlement n° 3665/87 une demande de paiement à l'avance d'une restitution à l'exportation pour des marchandises mises sous le régime douanier de l'entrepôt, retire ensuite sa demande, avant même que lesdites autorités statuent sur celle-ci, après qu'il a décidé de réintroduire les marchandises dans le territoire douanier de la Communauté, mais qui reçoit néanmoins le paiement du montant qui avait été initialement demandé. Dans les circonstances susmentionnées, l'administration douanière nationale est tenue de libérer dans son intégralité la garantie constituée par l'exportateur en application de l'article 31 du règlement n° 3665/87 et n'est pas fondée à appliquer la majoration prévue à l'article 33, paragraphe 1, précité. Le montant versé à l'exportateur à titre de paiement à l'avance de la restitution à l'exportation devra être remboursé par celui-ci conformément aux dispositions nationales applicables en matière de répétition de l'indu.»