ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

6 avril 2006 *

Dans l'affaire C-274/04,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne), par décision du 16 juin 2004, parvenue à la Cour le 28 juin 2004, dans la procédure

ED & F Man Sugar Ltd

contre

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M. K. Schiemann, Mme N. Colneric, MM. E. Juhász (rapporteur) et E. Levits, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. P. Léger,
greffier: Mme K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 juin 2005,

considérant les observations présentées:

— pour ED & F Man Sugar Ltd, par Mes H.-J. Prieß et M. Niestedt, Rechtsanwälte,

— pour le Hauptzollamt Hamburg-Jonas, par Mme G. Seber, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. Braun, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 septembre 2005,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 11, paragraphes 1 et 3, 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 (JO L 351, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994 (JO L 310, p. 57, ci-après le «règlement n° 3665/87»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ED & F Man Sugar Ltd (ci-après «ED & F Man Sugar») au Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après le «Haupzollamt») au sujet de l'application par ce dernier à ladite société de la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 3665/87 à la suite de décisions de récupération de la restitution octroyée prises conformément au paragraphe 3 du même article.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Les premier à troisième et cinquième considérants du règlement n° 2945/94 sont libellés comme suit:

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

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

considérant que, lorsqu'un exportateur fournit des informations erronées, celles-ci peuvent entraîner le versement de restitutions indues si l'erreur n'est pas découverte; que, si l'erreur est découverte, il est tout à fait normal d'infliger à l'exportateur une sanction impliquant le paiement d'un montant proportionnel au montant qui aurait été perçu indûment si l'erreur n'avait pas été découverte [...]

[...]

considérant que l'expérience acquise, ainsi que les irrégularités, et surtout les fraudes déjà constatées dans ce contexte indiquent que cette mesure est nécessaire, proportionnée, suffisamment dissuasive et qu'elle doit être uniformément appliquée dans tout État membre».

4 L'article 3, paragraphes 1 et 5, du règlement n° 3665/87 dispose:

«1. Par jour d'exportation, on entend la date à laquelle le service des douanes accepte la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée.

[...]

5. Le document utilisé lors de l'exportation pour bénéficier d'une restitution doit comporter toutes les données nécessaires pour le calcul du montant de la restitution et notamment:

a) la désignation des produits selon la nomenclature utilisée pour les restitutions;

b) la masse nette de ces produits ou, le cas échéant, la quantité exprimée dans l'unité de mesure à prendre en considération pour le calcul de la restitution;

c) pour autant que cela soit nécessaire pour le calcul de la restitution, la composition des produits concernés ou une référence à cette composition.

Dans le cas où le document visé au présent paragraphe est la déclaration d'exportation, celle-ci doit comporter également ces indications ainsi que la mention 'code restitution'.»

5 L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3665/87 prévoit:

«Le paiement de la restitution différenciée ou non différenciée est subordonné, en sus de la condition que le produit ait quitté le territoire douanier de la Communauté, à la condition que le produit ait été, sauf s'il a péri en cours de transport par suite

d'un cas de force majeure, importé dans un pays tiers et, le cas échéant, dans un pays tiers déterminé dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation:

a) lorsque des doutes sérieux existent quant à la destination réelle du produit

ou

b) lorsque le produit est susceptible d'être réintroduit dans la Communauté par suite de la différence entre le montant de la restitution applicable au produit exporté et le montant des droits à l'importation applicables à un produit identique à la date d'acceptation de la déclaration d'exportation.»

6 L'article 11, paragraphe 1, premier à quatrième alinéas, et la première phrase du cinquième alinéa, ainsi que le paragraphe 3 du règlement n° 3665/87 est libellé comme suit:

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

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

b) au double de la différence entre la restitution demandée et la restitution applicable si l'exportateur a fourni intentionnellement des données fausses.

Est considéré comme restitution demandée le montant calculé à partir des informations fournies en application des dispositions de l'article 3 ou de l'article 25 paragraphe 2. Lorsque le taux de restitution varie selon la destination, la partie différenciée de la restitution est calculée à partir des informations fournies en application de l'article 47.

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

— en cas de force majeure,

— dans certains cas exceptionnels, caractérisés par des circonstances qui échappent au contrôle de l'exportateur, et qui apparaissent après l'acceptation, par les autorités compétentes, de la déclaration d'exportation ou de la déclaration de paiement, et à la condition que, dès qu'il constate ces circonstances et dans le délai prévu à l'article 47 paragraphe 2, l'exportateur en informe les autorités compétentes, à moins que celles-ci n'aient déjà constaté l'irrégularité de la restitution demandée,

— en cas d'erreur manifeste sur la restitution demandée, reconnue par l'autorité compétente,

— dans les cas où la demande de restitution est conforme au règlement (CE) nº 1222/94 [...], et notamment à son article 3 paragraphe 2, et a été calculée sur la base des quantités moyennes utilisées sur une période donnée,

— en cas d'ajustement du poids, pour autant que la différence de poids soit due à une méthode de pesage différente.

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

Si les autorités compétentes ont constaté que le montant de la restitution demandée était inadéquat, que l'exportation n'a pas été réalisée et que, en conséquence, une réduction de la restitution soit impossible, l'exportateur paie le montant correspondant à la sanction visée aux points a) ou b). [...]

[...]

3. Sans préjudice de l'obligation de payer le montant négatif visé au paragraphe 1 quatrième alinéa, en cas de paiement indu d'une restitution, le bénéficiaire est tenu de rembourser les montants indûment reçus — en ce compris toute sanction applicable conformément au paragraphe 1 premier alinéa — augmentés des intérêts calculés en fonction du temps qui s'est écoulé entre le paiement et le remboursement. [...]

[...]»

La réglementation nationale

7 L'article 48 de la loi sur la procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz), du 25 mai 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1253), dispose:

«Retrait d'un acte administratif irrégulier

Même après être devenu définitif, un acte administratif irrégulier peut être retiré en tout ou en partie, avec effet pour l'avenir ou avec effet rétroactif. Un acte administratif constitutif ou déclaratoire d'un droit ou d'un avantage de nature juridique (acte administratif générateur de droits) ne peut être retiré que sous réserve des dispositions des paragraphes 2 à 4.

[...]»

8 L'article 51 de ladite loi est libellé comme suit:

«Révision de la procédure

L'autorité doit, à la demande de l'intéressé, décider de l'annulation ou de la modification d'un acte administratif définitif:

1. si la situation de fait ou de droit à l'origine de l'acte administratif s'est ultérieurement modifiée en faveur de l'intéressé;

2. s'il existe de nouveaux éléments de preuve qui auraient entraîné une décision plus favorable à l'intéressé;

3. si des motifs de révision au sens de l'article 580 du code de procédure civile (Zivilprozessordnung) sont constitués.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 En février 1998, ED & F Man Sugar a déposé auprès du bureau des douanes compétent quatre déclarations d'exportation relatives à des envois de 100 tonnes de sucre blanc vers la Pologne, pour lesquelles elle a sollicité l'octroi de restitutions à l'exportation. Par quatre décisions du 6 avril 1998, le Hauptzollamt lui a accordé les restitutions demandées.

10 Après que des enquêtes effectuées par le Zollkriminalamt Köln (service des enquêtes douanières de Cologne) eurent révélé des éléments indiquant que du sucre blanc censé avoir été exporté vers la Pologne, la République tchèque et la Suisse n'avait pas atteint les États tiers de destination, le Hauptzollamt, dans le cadre d'un examen des documents présentés par ED & F Man Sugar attestant de l'arrivée des produits, a constaté que les documents relatifs à l'opération commerciale mentionnée au point précédent ne prouvaient pas la mise en libre pratique en Pologne des produits exportés, mais uniquement leur placement sous un régime de perfectionnement. ED & F Man Sugar a fait part de son incapacité à fournir des informations supplémentaires sur le sort de cet envoi en alléguant qu'elle ne pouvait pas les obtenir de son cocontractant. Par quatre décisions rectificatives du 17 avril 2000, le Hauptzollamt a, sur la base de l'article 11, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 3665/87, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, premier

alinéa, sous a), dudit règlement, demandé le remboursement des restitutions versées à ED & F Man Sugar (ci-après les «décisions de récupération»), laquelle a remboursé le montant exigé sans former de recours contre ces décisions.

11 Puis, en application de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87, le Hauptzollamt a, par quatre décisions du 5 juin 2000 (ci-après les «décisions de sanction»), prononcé à chaque fois une sanction à l'encontre de ED & F Man Sugar. Il a estimé que, en raison du caractère définitif des décisions de récupération, il est constant que cette entreprise a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable.

12 À la suite du rejet par le Hauptzollamt de la réclamation formée par ED & F Man Sugar à l'encontre desdites décisions de sanction, cette dernière a déposé un recours devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir que le Haupzollamt n'était pas en droit de lui infliger une sanction, étant donné qu'il n'était pas autorisé à exiger le remboursement de la restitution à l'exportation. En effet, la Cour, dans son arrêt du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Rec. p. I-11569), aurait dit pour droit que, selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, on ne peut exiger la preuve de la mise à la consommation de la marchandise dans le pays tiers de destination que préalablement au paiement de la restitution à l'exportation. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a jugé que le litige dont elle est saisie nécessite une interprétation du droit communautaire, notamment de l'article 11, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 3665/87.

13 C'est ainsi que le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les autorités et juridictions nationales sont-elles habilitées dans le cadre d'une procédure de recours dirigée contre une décision de sanction fondée sur

l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3665/87 à examiner, lorsque la décision de récupération prévue à l'article 11, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement est devenue définitive avant l'adoption de la décision de sanction, si l'exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable?

2) En cas de réponse négative à la question précédente: dans un litige contre une décision de sanction selon l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3665/87, est-il permis dans les circonstances relatées dans la [décision de renvoi] d'examiner, afin de tenir compte d'une interprétation du droit communautaire retenue entre-temps, si l'exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable?»

Sur la première question

14 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 41 de ses conclusions, à la différence d'une décision de récupération qui vise simplement à retirer un avantage financier indûment obtenu, une décision de sanction se traduit par une diminution significative du montant de la restitution applicable et, le cas échéant, lorsque cette diminution aboutit à un montant négatif, par le paiement d'une pénalité financière.

15 À cet égard, la Cour a jugé, à maintes reprises, qu'une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë (arrêts du 25 septembre 1984, Könecke, 117/83, Rec. p. 3291, point 11; Emsland-Stärke, précité, point 56, et du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, point 52).

16 L'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3665/87 prévoit l'application d'une sanction lorsqu'il est constaté que, en vue de l'octroi d'une restitution à l'exportation, un exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable.

17 Il ne ressort pas de cette disposition que ladite condition nécessaire à l'application de la décision de sanction puisse être tenue pour établie en raison de la simple existence d'une décision de récupération adoptée sur le fondement de l'article 11, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 3665/87 ou puisse être déduite du simple fait que l'opérateur économique n'a pas contesté cette décision de récupération.

18 Les principes de légalité et de sécurité juridique requièrent que, dans le cadre d'un contrôle de légalité d'une décision de sanction adoptée au titre de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3665/87, les autorités et juridictions nationales soient en mesure d'examiner si l'exportateur a effectivement demandé une restitution supérieure à la restitution applicable, au sens de ladite disposition, indépendamment du fait qu'une décision antérieure de récupération adoptée sur le fondement de l'article 11, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement est devenue définitive.

19 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3665/87 doit être interprété en ce sens que, dans le cadre d'une procédure de recours contre une décision de sanction fondée sur cette disposition, les autorités et juridictions nationales sont habilitées à examiner si l'exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable au sens de ladite disposition, nonobstant la circonstance qu'une décision de récupération prévue au paragraphe 3, premier alinéa, dudit article est devenue définitive avant l'adoption de la décision de sanction.

Sur la seconde question

20 Eu égard à la réponse apportée par la Cour à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

21 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994, doit être interprété en ce sens que, dans le cadre d'une procédure de recours contre une décision de sanction fondée sur cette disposition, les autorités et juridictions nationales sont habilitées à examiner si l'exportateur a demandé une restitution supérieure à la restitution applicable au sens de ladite disposition, nonobstant la circonstance qu'une décision de récupération prévue au paragraphe 3, premier alinéa, dudit article est devenue définitive avant l'adoption de la décision de sanction.

Signatures