CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL MME JULIANE KOKOTT présentées le 15 juillet 2010[1]

I — Introduction

1. La personne qui exporte des produits agricoles de l'Union européenne et reçoit à ce titre des restitutions à l'exportation, lesquelles, ainsi qu'on le sait, doivent compenser les différences de prix entre le marché intérieur et le marché mondial, doit non seulement rembourser les montants indûment perçus, mais se voit en cas d'irrégularités également infliger des sanctions financières. Or, dans la présente affaire, ce n'est pas l'exportateur lui-même qui a été sanctionné, mais uniquement la société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance qui devait attester l'importation dans le pays tiers en cause et a, ce faisant, fourni des informations erronées. Dans ce contexte, il convient de trancher en substance deux questions: d'une part, celle de savoir si, à l'époque en cause — en 1997 —, le droit communautaire offrait une base juridique suffisante pour cette sanction et, d'autre part, celle de savoir si la prescription a été interrompue par certains actes des autorités administratives nationales.

2. La première de ces deux questions revêt un intérêt particulier dans la mesure où elle touche à la problématique de l'effet direct des règlements de l'Union européenne ainsi qu'au principe de la sécurité juridique. À cet égard, il convient d'examiner spécialement en rapport avec la protection des intérêts financiers de l'Union européenne l'interaction entre la réglementation générale et les réglementations sectorielles.

II — Cadre juridique

A — *Droit de l'Union*

1. Le règlement (CE, Euratom) nº 2988/95

3. Avec le règlement (CE, Euratom) nº 2988/95[2], le Conseil a fixé pour les

1 — Langue originale: l'allemand.

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

domaines de la politique communautaire un cadre juridique uniforme afin de lutter contre des actes — notamment la fraude — portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés.

4. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, dudit règlement, «les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes: a) le paiement d'une amende administrative; […]».

5. L'irrégularité est définie comme suit à l'article 1er, paragraphe 2, dudit règlement: «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».

6. Conformément à l'article 7 dudit règlement, «[l]es mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer aux opérateurs économiques visés à l'article 1er, à savoir les personnes physiques ou morales, ainsi que les autres entités auxquelles le droit national reconnaît la capacité juridique, qui ont commis l'irrégularité. Elles peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise».

7. L'article 2, paragraphe 2, première phrase, dudit règlement prévoit qu'«[une] sanction administrative ne peut être prononcée [que lorsqu']un acte communautaire antérieur à l'irrégularité [l'a] instaurée» et l'article 2, paragraphe 3, prévoit que «[l]es dispositions du droit communautaire déterminent la nature et la portée des mesures et sanctions administratives nécessaires à l'application correcte de la réglementation considérée en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité […]».

8. À cet égard, le Conseil a exposé au cinquième considérant dudit règlement que «les comportements constitutifs d'irrégularités, ainsi que les mesures et sanctions administratives y relatives, sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec le présent règlement».

9. L'article 3 dudit règlement régit la prescription. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, «[l]a 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».

2. Le règlement (CEE) nº 3665/87

10. Afin de mieux lutter contre les irrégularités et les fraudes concernant les restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, la Commission a, dès 1994, par une modification du règlement (CEE) nº 3665/87 [3], introduit les sanctions suivantes:

«*Article 11*

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.

[…]

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

3 — Règlement 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) nº 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994, modifiant le règlement nº 3665/87 en ce qui concerne la récupération des montants indûment versés et les sanctions (JO L 310, p. 57).

du temps qui s'est écoulé entre le paiement et le remboursement. Toutefois:

— si le remboursement est assuré par une garantie non encore libérée […],

— si la garantie a été libérée, le bénéficiaire paie le montant de la garantie qui aurait été acquis, augmenté des intérêts calculés à partir du jour de la libération jusqu'au jour précédant le jour du paiement.»

B — *Droit national*

11. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 4 janvier 1985 [4], une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance agréée en Belgique est solidairement responsable avec d'autres personnes ayant participé à une exportation des conséquences financières des attestations établies par elle.

4 — *Moniteur belge* du 21 février 1985, p. 1937. Cet arrêté est évoqué tant dans la demande de décision préjudicielle dans le cadre de l'exposé de l'argumentation des parties que dans les observations écrites qui ont été présentées à la Cour par le gouvernement belge. En revanche, dans ses observations écrites devant la Cour, la Commission européenne cite un arrêté royal du 28 février 1999 publié au *Moniteur belge* du 22 juin 1999 qui, selon la Commission, serait entré en vigueur à compter du 1er janvier 1995 et qui prévoirait une disposition similaire.

III — Faits et questions préjudicielles

12. L'entreprise belge Firme Derwa NV (ci-après «Derwa») a vendu, en juin 1997, 741 144 kg de viande de bœuf à un client en Égypte. Encore au cours de ce même mois, la marchandise a été transportée en Égypte et y a été débarquée.

13. Au titre de cette opération d'exportation, Derwa a demandé au bureau belge d'intervention et de restitution, le BIRB [5], une restitution différenciée à l'exportation et a reçu au titre du préfinancement, après avoir constitué une garantie à hauteur de 120 %, un montant correspondant à 1 407 268,91 euros. Afin que ce montant soit définitivement octroyé, Derwa devait, dans un délai de douze mois à compter de la réception de la notification de l'exportation, établir la preuve que la marchandise avait été mise en libre pratique en Égypte.

14. Le 10 février 1998, Derwa a présenté au BIRB une attestation établie le 4 novembre 1997 par la société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance agréée en Belgique, SGS Belgium NV (ci-après «SGS Belgium»), d'après laquelle les douanes égyptiennes auraient mis en libre pratique les produits en cause. Ensuite, le BIRB a donné mainlevée de la

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

garantie constituée par Derwa; la restitution à l'exportation a ainsi été définitivement octroyée.

15. Toutefois, une enquête effectuée auprès de SGS Belgium par l'inspection économique du ministère des Affaires économiques belge a fait apparaître que SGS Egypt Ltd avait adressé, le 24 septembre 1997, à SGS Belgium une télécopie d'après laquelle les douanes égyptiennes avaient certes bien donné mainlevée des marchandises, mais que celles-ci n'auraient pas pu être importées en Égypte du fait que les autorités égyptiennes auraient interdit l'importation de viande belge. Cette télécopie a apparemment fait suite à une demande de la compagnie d'assurances Centraal Beheer Achmea NV (ci-après Centraal Beheer Achmea), assureur des marchandises, invitant SGS Belgium à lui transmettre, après examen, un certificat de dédouanement.

16. Le BIRB, lequel avait été à plusieurs reprises tenu informé par l'inspection économique de l'enquête menée auprès de SGS Belgium, a fait part à SGS Belgium des résultats de l'enquête par lettre recommandée du 21 avril 1999 et l'a invitée à transmettre les documents douaniers sur la base desquels son attestation du 4 novembre 1997 avait été établie.

17. Par lettre recommandée du 5 février 2002, le BIRB a constaté que SGS Belgium n'aurait donné aucune suite à sa demande du 21 avril 1999 et que, au vu des informations disponibles, il y aurait lieu de conclure que l'envoi n'avait pas été importé en Égypte pour une mise à la consommation. Estimant que SGS Belgium avait intentionnellement communiqué des informations inexactes, le BIRB a infligé à celle-ci une sanction de 200 % sur le fondement de l'article 11 du règlement n° 3665/87 et l'a invitée à régler un montant de 4 503 260,74 euros [6].

18. Par lettre recommandée du 29 avril 2002, SGS Belgium a répondu que, après plus ample examen, il se serait avéré que les marchandises n'auraient été que provisoirement importées en Égypte. Par un autre courrier du 27 mai 2002, SGS Belgium a reconnu avoir fourni des informations inexactes, mais sans toutefois qu'elle en eut été consciente.

19. Par assignation signifiée le 16 septembre 2003, le BIRB a demandé, devant le rechtbank van eerste aanleg te Anwerpen, la condamnation de SGS Belgium au paiement de la somme de 4 503 260,74 euros. Là-dessus, SGS Belgium a assigné Derwa et Centraal Beheer Achmea en intervention et en garantie.

20. Par jugement du 13 janvier 2006, le rechtbank a rejeté la demande du BIRB en tant que mal fondée et jugé les demandes en intervention et garantie formées par SGS Belgium comme sans objet.

6 — Ce montant se décompose comme suit: somme au principal 1 407 268,90 euros, correspondant au montant de la restitution à l'exportation, augmentée de la majoration de 20 %, soit 281 453,72 euros, et de la sanction de 200 % visée à l'article 11 du règlement précité, soit 2 814 538,12 euros.

21. L'action du BIRB ne serait certes pas prescrite, étant donné que le délai de prescription de quatre ans visé à l'article 3 du règlement nº 2988/95, qui aurait commencé à courir le 10 février 1998 [7], aurait été interrompu par la lettre recommandée du BIRB du 5 février 2002, par laquelle la sanction a été infligée.

22. Néanmoins, il n'existerait pas de base juridique suffisante pour infliger une sanction à une personne, telle SGS Belgium, ayant participé à une irrégularité commise par l'exportateur. Notamment, les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 n'auraient pas d'effet direct, car ceux-ci laisseraient aux États membres une marge d'appréciation. En outre, le BIRB n'aurait pas démontré que Derwa aurait indûment perçu les restitutions à l'exportation et que l'attestation établie par SGS Belgium contiendrait des informations inexactes.

23. Le BIRB a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction renvoi, le hof van beroep te Antwerpen, qui, par décision du 8 septembre 2009, a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions des articles 5 et 7 du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ont-elles un effet direct dans les ordres juridiques nationaux des États membres en l'absence d'une quelconque marge d'appréciation desdits États membres et sans qu'il soit nécessaire que les autorités nationales adoptent des mesures de mise en œuvre?

2) Une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance et agréée par l'État membre où les formalités douanières à l'exportation sont accomplies, en l'espèce la Belgique, qui a établi une déclaration inexacte concernant le déchargement, au sens de l'article 18, paragraphe 2, sous c), du règlement (CEE) nº 3665/87, peut-elle être considérée comme un opérateur économique, au sens de l'article 1er du règlement nº 2988/95 et donc comme une personne qui a participé à la réalisation de l'irrégularité ou comme une personne qui peut être tenue de répondre de l'irrégularité ou encore comme une personne qui aurait dû éviter qu'elle soit commise, au sens de l'article 7 dudit règlement?

3) La communication d'un rapport sur une enquête menée par l'inspection économique, une lettre demandant la production de pièces complémentaires pour justifier de l'importation pour mise à la consommation ou une lettre recommandée infligeant une sanction peuvent-elles être considérées comme des actes d'instruction ou de poursuites, au sens de

7 — C'est ce jour-là que Derwa avait communiqué au BIRB l'attestation relative à l'importation en Égypte établie par SGS Belgium.

l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement nº 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995?»

24. SGS Belgium, Derwa, les gouvernements belge et autrichien, ainsi que la Commission européenne, ont participé à la procédure devant la Cour, le gouvernement autrichien n'ayant toutefois présenté que des observations écrites.

IV — Appréciation juridique

A — *Sur la première question préjudicielle*

25. Selon le gouvernement belge et la Commission, les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 ont un effet direct. Cela résulterait de la nature juridique et de la fonction des règlements. Certes, il pourrait exister des cas exceptionnels dans lesquels des mesures nationales de mise en œuvre seraient nécessaires, ce qui ne serait en l'occurrence pas le cas. Il n'existerait pas non plus de réglementations sectorielles plus spéciales qui seraient applicables en priorité.

26. Effectivement, en vertu de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, les règlements ont une «portée générale». Un règlement «est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre» [8].

27. Cette affirmation générale du droit primaire vaut, semble-t-il, également pour le règlement nº 2988/95. En tout état de cause, c'est bien ce qu'exprime son article 11, paragraphe 2, en vertu duquel ledit règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre.

28. La Cour a déjà été interrogée dans l'affaire Handlbauer [9] sur le caractère directement applicable du règlement nº 2988/95. Il s'agissait d'une demande de décision préjudicielle d'une juridiction autrichienne qui avait choisi la formulation «unmittelbar anwendbar» au lieu de «unmittelbar gilt» figurant dans la version allemande du droit primaire et du règlement nº 2988/95. Dans la version française de l'arrêt — il est notoirement connu que les juges de la Cour délibèrent en français —, l'expression utilisée était «directement applicable», ce qui correspond au libellé en français du droit primaire et du règlement nº 2988/95. On peut déduire de cette circonstance que, tout au moins dans le cadre de l'arrêt Handlbauer, il n'y a pas lieu d'attribuer une signification différente aux deux notions

8 — C'est également ce que prévoyait l'ancien article 249, deuxième alinéa, CE applicable aux faits de la présente affaire.

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

«unmittelbare Geltung» et «unmittelbare Anwendbarkeit».

29. Dans l'affaire Handlbauer, comme dans la présente affaire, il s'agissait de la poursuite d'irrégularités dans le domaine des restitutions à l'exportation pour des produits agricoles. La Cour a confirmé le caractère directement applicable de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95, qui prévoit un délai de prescription de la poursuite des irrégularités de quatre ans [10].

30. Dans la motivation de l'arrêt, la Cour a tout d'abord souligné que, en raison de leur nature et de leur fonction dans le système des sources du droit communautaire, les dispositions des règlements ont, en général, «effet immédiat» [11] dans les ordres juridiques nationaux, sans qu'il soit besoin pour les autorités nationales de prendre des mesures d'application [12]. Il est vrai que certaines dispositions des règlements peuvent néanmoins nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres [13], ce qui ne serait toutefois pas le cas de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95.

31. Il ne résulte ni de cet arrêt ni de la jurisprudence antérieure que la Cour distingue clairement les notions d'applicabilité directe et d'effet immédiat ou direct. Même si certaines parties à la procédure se sont exhaustivement penchées sur d'éventuelles différences entre ces notions, il ne me paraît pas très utile de s'engager dans une discussion de principe sur la notion d'effet direct, ou en anglais «direct effect», du droit de l'Union et spécialement des règlements [14].

32. En tant que la présente affaire soulève la question de l'effet direct des articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95, il faut tout simplement déterminer si une mesure administrative à la charge d'une entreprise peut être directement fondée sur une disposition dudit règlement. C'est en fin de compte la question qui se posait dans l'affaire Handlbauer. Dans celle-ci, certes la sanction elle-même n'a pas été directement fondée sur le règlement nº 2988/95. Toutefois, le délai de prescription de quatre ans prévu par ledit règlement était non seulement — et c'est ce qui semble avoir été déterminant au regard de la question de la légalité de la sanction — plus long que le délai qui se serait appliqué si l'article 3,

10 — Voir arrêt Handlbauer (précité à la note 9, point 39); voir, également, arrêt du 29 janvier 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (C-278/07 à C-280/07, Rec. p. I-457, points 27 et 28).

11 — «unmittelbare Wirkung» dans la version allemande de l'arrêt.

12 — Voir arrêt Handlbauer (précité à la note 9, point 39, renvoyant à l'arrêt du 17 mai 1972, Leonesio, 93/71, Rec. p. 287, point 5).

13 — Voir arrêt Handlbauer (précité à la note 9, point 26, renvoyant à l'arrêt du 11 janvier 2001, Monte Arcosu, C-403/98, Rec. p. I-103, point 26).

14 — Voir, parmi d'autres, Edward, D., «Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?», dans *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, éd. J. M. Prinssen et A. Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningue, 2002, p. 3.

paragraphe 1, dudit règlement n'avait pas eu d'effet direct, mais il était en outre susceptible d'interruption.

33. Les critères selon lesquels il convient d'examiner l'aptitude à servir de base légale à des sanctions sont rapidement trouvés.

34. Ainsi, le règlement nº 2988/95 affirme lui-même, dans son article 2, paragraphe 1, que des sanctions administratives ne peuvent être infligées que si elles ont été instaurées par un acte communautaire antérieur à l'irrégularité. De plus, son article 2, paragraphe 3, prévoit que les dispositions du droit communautaire déterminent la nature et la portée des mesures et des sanctions administratives nécessaires à l'application correcte de la réglementation considérée en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité.

35. Spécialement dans le domaine des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, 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 [15].

36. Cette condition est, de même que le principe de légalité des délits et des peines [16], une expression particulière du principe général de sécurité juridique qui constitue un principe fondamental du droit communautaire et exige notamment qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence [17].

37. Même si la Cour se montre parfois — à mon sens à juste titre — réservée à l'égard de l'application aux sanctions administratives des principes du droit pénal [18], rien ne s'oppose, à titre d'orientation, à se référer à la teneur du principe de légalité des délits et des peines.

38. Ce principe implique que les règles communautaires définissent clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le

15 — Voir arrêts du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Rec. p. I-11569, point 56); du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453, point 52), et du 6 avril 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, Rec. p. I-3269, point 15).

16 — Nullum crimen, nulla poena sine lege, voir à cet égard arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a (C-308/06, Rec. p. I-4057, point 70).

17 — Voir arrêt Intertanko e.a. (précité à la note 16, point 69).

18 — Voir arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, point 44), dans lequel la Cour a jugé que la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87 n'a pas un caractère pénal et qu'en conséquence le principe nulla poena sine culpa ne s'applique pas. En revanche, dans les arrêts du 8 mars 2007, Campina (C-45/06, Rec. p. I-2089, point 40), et du 11 mars 2008, Jager (C-420/06, Rec. p. I-1315, points 59 et suiv.), la Cour a jugé que le principe de l'application rétroactive de la peine plus légère s'applique lorsque des sanctions administratives sont infligées; elle a souligné, à cet égard, que ce principe trouve notamment son expression à l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95. Notons au passage que, ainsi que cela ressort de son dixième considérant, le règlement nº 2988/95 prend également en compte le principe du droit pénal ne bis in idem.

justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale [19].

39. Lorsqu'on applique les critères de clarté et de précision aux articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95, on constate tout d'abord que l'irrégularité définie à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, à laquelle les articles 5 et 7 dudit règlement se réfèrent, doit manifestement être précisée. Se trouvent au cœur de cette définition la simple violation d'une disposition du droit communautaire et un éventuel préjudice en découlant causé au budget communautaire sans même, ne fût-ce que sommairement, chercher à caractériser un tant soit peu le type de comportements visés.

40. Comme SGS Belgium, Derwa et le gouvernement autrichien, il convient en outre de constater que les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 sont des dispositions purement facultatives. Aux termes de l'article 5 dudit règlement, les irrégularités «peuvent» conduire à certaines sanctions administratives, notamment une amende, et, aux termes de l'article 7, ces sanctions «peuvent» être infligées à certaines personnes. Aucune autre conclusion ne peut être tirée au vu des autres versions linguistiques [20].

41. En outre, il est frappant que l'article 5 du règlement nº 2988/95 n'opère à l'égard des sanctions énumérées aucune distinction selon que les irrégularités sont intentionnelles ou causées par négligence. De même que l'article 7 dudit règlement ne distingue pas la sanction à l'égard des personnes potentiellement susceptibles de se la voir infliger selon le degré de responsabilité de l'irrégularité.

42. Cet examen du libellé permet en soi de douter que les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 ont un effet direct en ce sens qu'ils peuvent servir de base juridique autonome à l'application d'une sanction. Mais le règlement présente d'autres indices de ce que les dispositions en cause, toujours en prenant en compte leur teneur concrète [21], ne peuvent pas avoir un effet direct en ce sens.

43. Selon son article 1er, paragraphe 1, le règlement ne revendique pour lui-même que la fonction de «réglementation générale». Il est ensuite énoncé à l'article 2, paragraphe 1,

19 — Voir arrêt Intertanko e.a. (précité à la note 16, point 71, renvoyant à l'arrêt du 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Rec. p. I-3633, point 50, ainsi qu'à Cour eur. D. H., arrêt Coëme e.a. c. Belgique du 22 juin 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, § 145).

20 — En effet, les termes employés sont «peuvent» en français, «may» en anglais, «possono» en italien, «podrán» en espagnol et «kunnen» en néerlandais.

21 — Je ne remets, ce faisant, nullement en cause la conclusion à laquelle est parvenue la Cour dans son arrêt Handlbauer, précité à la note 9, point 35, à savoir que le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95 est directement applicable.

que notamment des sanctions sont instituées «dans la mesure où [elles] sont nécessaires». Ainsi que cela a déjà été constaté, l'article 5 du règlement ne se prononce pas — pas plus qu'aucun autre article du règlement — sur le point de savoir à quel moment quelle sanction est nécessaire. La formule «sont institué[e]s» [22] plaide, elle aussi, en ce sens que d'autres dispositions hors du règlement nº 2988/95 sont nécessaires pour créer une sanction directement applicable.

44. L'article 2 du règlement nº 2988/95 devient encore plus clair dans ses paragraphes 2, première phrase, et 3 déjà évoqués: le fait d'y prévoir qu'une sanction administrative ne peut être infligée que si elle a été instaurée par un acte communautaire antérieur à l'irrégularité montre que, au moment de l'adoption du règlement, le Conseil est parti du principe que le règlement n'était pas en soi suffisant pour pouvoir infliger une sanction.

45. Le fait qu'il y soit en outre prévu que les dispositions du droit communautaire déterminent la nature et la portée des mesures et des sanctions administratives nécessaires à l'application correcte de la réglementation considérée en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité, du bénéfice accordé ou de l'avantage reçu et du degré de responsabilité confirme que la réglementation générale adoptée dans le règlement ne suffit pas, en elle-même, à servir de base juridique autonome à une sanction. En effet, tout ce qui est exigé ici fait défaut dans le règlement lui-même.

46. Enfin, le cinquième considérant du règlement nº 2988/95 énonce que les comportements constitutifs d'irrégularités, ainsi que les mesures et sanctions administratives y relatives, sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec ledit règlement.

47. La jurisprudence existante selon laquelle le législateur communautaire a, en adoptant le règlement nº 2988/95, posé une série de principes généraux et exigé que, en règle générale, l'ensemble des réglementations sectorielles respectent ces principes [23] va également totalement en ce sens.

48. En conséquence, par exemple dans le domaine des fonds structurels, la Cour a fondé l'obligation de restitution sur les règlements d'application du Conseil pertinents plutôt que sur le règlement nº 2988/95, «lequel se borne, ainsi que le souligne la Commission, à établir les règles générales […] de sanctions […]» [24]. Elle s'est ainsi explicitement ralliée à la thèse de la Commission qui avait concrètement fait

22 — À cet égard, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas ici d'un considérant annonçant ce qui est régi par le règlement, mais d'une disposition du règlement lui-même.

23 — Voir arrêt Jager (précité à la note 18, point 61 et jurisprudence citée).

24 — Voir arrêt du 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06 à C-385/06, Rec. p. I-1561, point 39).

valoir que «le règlement nº 2988/95 ne constitue pas une base juridique autonome permettant aux autorités nationales de prendre des mesures en cas d'irrégularités. En effet, ce texte ne contiendrait que des dispositions générales […]» [25]. Si la Cour avait seulement voulu exprimer, ainsi que la Commission le pense manifestement désormais, qu'il convient, dès lors qu'il existe une réglementation sectorielle, de se rattacher à celle-ci plutôt qu'au règlement nº 2988/95, elle aurait certainement choisi une autre formulation.

49. J'en conclus donc que les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 n'ont pas en soi un effet direct en ce sens qu'ils peuvent servir de base juridique autonome à l'application d'une sanction.

50. Ainsi que cela ressort de la demande de décision préjudicielle, afin de justifier la sanction infligée à SGS Belgium, le BIRB ne s'est toutefois pas uniquement fondé sur les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95, mais sur une application desdits articles en liaison avec l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87.

51. La Commission également accorde, dans le contexte en cause, une signification à l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87. Certes, elle estime que les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 peuvent servir de base juridique autonome pour infliger des sanctions à une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance. Néanmoins, en vertu du principe de légalité et compte tenu de l'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 4 janvier 1985, une telle sanction ne devrait pas dépasser le montant maximal qui peut être fixé en tant que sanction contre l'exportateur. La hauteur que peut atteindre la sanction à l'encontre de l'exportateur est déterminée conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87.

52. Toutefois, le point de savoir si les dispositions combinées des articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 et de l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 offrent une base juridique suffisante pour infliger une sanction à une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance telle que SGS Belgium ne sera examiné que dans le cadre de la réponse à la deuxième question préjudicielle.

53. Il convient donc de répondre à la première question préjudicielle que les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 n'ont pas en soi d'effet direct en ce sens qu'ils peuvent servir de base juridique autonome à l'application d'une sanction.

25 — Ibidem, point 34.

B — *Sur la deuxième question préjudicielle*

54. Par sa deuxième question préjudicielle, le hof van beroep souhaite savoir si une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance telle que SGS Belgium qui a établi une attestation de déchargement erronée, au sens de l'article 18, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 3665/87, peut être considérée comme un opérateur économique ou une autre personne, au sens des articles 1er et 7 du règlement nº 2988/95, et donc comme une personne à laquelle une sanction est susceptible d'être infligée, au sens dudit règlement.

55. En réalité, eu égard à la réponse proposée à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle. Dès lors que le règlement nº 2988/95 n'offre pas une base juridique immédiatement applicable pour infliger des sanctions, il n'est pas utile de procéder à un examen isolé pour vérifier plus avant si une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance telle que SGS Belgium peut être une personne à laquelle une sanction est susceptible d'être infligée, au sens dudit règlement.

56. La deuxième question préjudicielle conserve toutefois une pertinence dès lors que, pour rechercher une base juridique pour prononcer des sanctions contre des sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, on prend en compte l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87. Cette disposition contient une sanction communautaire concrète applicable dans le temps en cas de restitutions à l'exportation indûment demandées pour des produits agricoles, même si son fonctionnement en tant que sanction n'apparaît qu'au second abord [26].

57. Il est donc envisageable que, en examinant ensemble les articles 5 et 7 du règlement nº 2988/95 et l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, l'existence d'une base juridique suffisante pour infliger une sanction à une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance puisse être retenue. Pour pouvoir le déterminer, il convient également d'interpréter les dispositions des articles 1er et 7 du règlement nº 2988/95 relatives aux personnes susceptibles de se voir infliger une sanction.

58. La sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 s'adresse, selon son libellé, exclusivement à l'exportateur [27] et vise le cas où celui-ci a demandé une restitution à l'exportation trop élevée, ce qui

26 — Voir, entre autres, arrêt du 24 avril 2008, AOB Reuter (C-143/07, Rec. p. I-3171, point 22). Il n'en reste pas moins que la notion de sanction est expressément utilisée à l'article 11, paragraphe 1, troisième et cinquième alinéas. Sur l'absence de caractère pénal de la sanction visée à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), voir également arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, points 35 et suiv.).

27 — Voir arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, point 42).

englobe également celui où il n'existe aucun droit à restitution [28]. Afin de vérifier ce point, non seulement les faits connus par les autorités compétentes au moment de l'examen de la demande de restitution, mais également ceux qui se sont produits postérieurement à la demande de restitutions sont pertinents [29].

59. La Cour a déjà jugé que cette disposition constitue une base juridique claire et suffisante pour prononcer des sanctions contre l'exportateur [30].

60. Aucune des parties à la procédure n'a soutenu que SGS Belgium, en tant que société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, pourrait se voir infliger une sanction sur le seul fondement de cette disposition.

61. Dès lors que l'irrégularité assortie d'une sanction visée à l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 ne peut être commise que par l'exportateur lui-même, il n'y a pas lieu d'examiner si SGS Belgium peut être considérée comme un opérateur économique, au sens des articles 1er, paragraphe 2, et 7, première phrase, du règlement nº 3665/87. SGS Belgium ne peut pas avoir elle-même commis l'irrégularité en cause et n'est donc pas une personne susceptible de se voir infliger une sanction en son éventuelle qualité d'opérateur économique, au sens desdits articles.

62. Il reste donc à examiner si les dispositions combinées des articles 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 et 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 — lequel prévoit que les sanctions administratives communautaires peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise — sont susceptibles de constituer la base juridique d'une sanction à l'encontre de SGS Belgium.

63. Il existerait une irrégularité, au sens de l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 si Derwa a, conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87, indûment reçu les restitutions à l'exportation.

64. C'est en fin de compte à la juridiction de renvoi qu'il appartient de le déterminer. Certes, ainsi que cela peut être déduit de son libellé, la deuxième question préjudicielle repose sur la prémisse que l'attestation de déchargement, au sens de l'article 18, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 3665/87, qui a été établie par SGS Belgium et utilisée par Derwa était inexacte. Il résulte néanmoins de la décision de renvoi que ce point reste litigieux devant la juridiction de renvoi. En outre, devant la juridiction de renvoi, il a été fait valoir que les marchandises auraient

28 — Voir arrêt AOB Reuter (précité à la note 26, point 22).

29 — Ibidem, point 23.

30 — Ibidem, point 34.

été importées en Afrique du Sud en provenance d'Égypte de sorte que, nonobstant l'exactitude de l'attestation de déchargement litigieuse, Derwa aurait eu droit à des restitutions à l'exportation.

65. En tout état de cause, un exportateur doit garantir l'exactitude de ses déclarations et la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87 s'applique quel que soit l'aspect subjectif de la faute [31]. La faute ou l'erreur commises par un cocontractant de l'exportateur ne constituent pas non plus un cas de force majeure, mais relèvent d'un risque commercial habituel et ne sauraient être considérées comme imprévisibles dans le cadre de transactions commerciales. L'exportateur dispose de divers moyens, tels le libre choix du cocontractant, des clauses contractuelles ad hoc ou des assurances, pour s'en protéger [32].

66. Je ne vois aucune raison pour laquelle cela ne s'appliquerait pas également aux rapports entre un exportateur et une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, et ce indépendamment du point de savoir si l'attestation utilisée par l'exportateur a été établie à la demande de l'exportateur lui-même ou de son assureur — ce qui semble avoir été le cas en l'espèce.

D'ailleurs, le règlement (CE) nº 800/1999 [33], qui a remplacé le règlement nº 3665/87, a expressément prévu que les actes des tiers directement ou indirectement afférents aux formalités nécessaires pour le paiement de la restitution, y compris les actes des sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, sont attribuables au bénéficiaire [34].

67. En partant de la prémisse que Derwa a commis une irrégularité dont l'origine se trouve dans une attestation inexacte établie par SGS Belgium, SGS Belgium doit, en tout état de cause, être considérée comme une personne qui a participé à la réalisation de l'irrégularité.

68. Il convient, en outre, d'examiner si les dispositions combinées des articles 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 et 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 sont suffisamment claires et précises pour pouvoir constituer la base juridique d'une sanction contre une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance telle que SGS Belgium.

31 — Voir arrêts Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, points 59 et suiv.) et du 12 mai 2005, Milupa (C-542/03, Rec. p. I-3989, point 26).

32 — Voir arrêts Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, points 80) et AOB Reuter (précité à la note 26, point 36).

33 — Règlement 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).

34 — Article 52, paragraphe 4, deuxième alinéa.

69. En premier lieu, il convient de souligner à nouveau que l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 n'est qu'une disposition facultative. Elle laisse clairement place à une marge d'appréciation.

70. Même si les sanctions prévues à l'article 11 du règlement nº 3665/87 n'ont pas un caractère pénal [35], il ne me paraît pas compatible avec les exigences de clarté et de précision que leur application aux personnes désignées à l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 soit laissée à l'appréciation des autorités administratives nationales. Dans l'arrêt AOB Reuter [36], avant de qualifier l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 de base légale claire et suffisante à l'application de sanctions, la Cour a jugé que, lorsque ses conditions sont réunies, l'application de la sanction s'impose, sauf si l'une des conditions d'exonération définies de manière limitative est remplie.

71. Néanmoins, au vu du libellé de la disposition litigieuse en cause, le justiciable ne peut pas savoir quels actes et quelles omissions le rendent passible d'une sanction. Pour cette raison déjà, il n'est pas satisfait au principe de légalité. Il faut d'abord que la marge d'appréciation prévue à l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 soit précisée par le législateur communautaire ou, à sa demande, par les États membres pour qu'il existe une sanction directement applicable.

72. Il convient, en outre, de noter que certes, ainsi que l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2988/95 l'exige, lors de la détermination de la nature et de la portée de la sanction, l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 tient compte de la nature et de la gravité de l'irrégularité, du bénéfice accordé ou de l'avantage reçu et du degré de responsabilité. Par contre, l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 ne prévoit à l'égard des personnes qu'il vise aucune modulation de la sanction en fonction de la nature et de l'importance de leur participation, et de leur connaissance de l'ampleur du préjudice qui a été causé ou risque d'être causé au budget de la Communauté. Si l'on procède à une comparaison prudente avec le droit pénal, il s'avère qu'une distinction en fonction de la qualité d'auteur de l'irrégularité ou de la participation à la réalisation de celle-ci fait défaut.

73. La présente affaire, en particulier, démontre que les dispositions examinées en l'espèce ne sont pas de nature à permettre d'appliquer une sanction appropriée. Le BIRB reproche à SGS Belgium d'avoir sciemment établi une fausse attestation et part en même temps du principe que Derwa n'avait pas connaissance de l'inexactitude. Or, les deux dispositions examinées ne permettent manifestement pas de prendre en compte la supposée faute de SGS Belgium lors de la détermination de la sanction à lui appliquer, dès lors que l'on s'en tient à ce que SGS

35 — Voir, sur la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 3665/87, arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 15, point 44).

36 — Précité à la note 26, point 30.

Belgium a tout au plus participé à une irrégularité commise par Derwa et qu'elle ne saurait être elle-même considérée comme l'auteur de l'irrégularité.

74. Mon analyse jusqu'ici me paraît également étayée par le fait que, ainsi que l'a également souligné le gouvernement autrichien, en 2002, dans le cadre d'une modification [37] du règlement nº 800/1999 qui a entre-temps remplacé le règlement nº 3665/87, la Commission a adopté, dans le domaine des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, la disposition dont la teneur est la suivante: «Les États membres qui ont agréé des sociétés de surveillance prévoient un régime efficace de sanctions pour les cas où une société de surveillance agréée a délivré de fausses attestations.» Le deuxième considérant du règlement modificatif y relatif énonce: «Les États membres qui ont agréé des sociétés de surveillance prévoient un régime efficace de sanctions pour les cas où une société de surveillance agréée a délivré de fausses attestations.»

75. Par conséquent, la Commission ne voyait pas dans les dispositions combinées des articles 11, paragraphe 1, du règlement nº 3665/87 et 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95 une base légale suffisante pour des sanctions à l'encontre de sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance. Ce qui est particulièrement frappant, c'est que cette disposition nouvellement insérée va dans un sens totalement différent de celles qui s'appliquent aux exportateurs. En effet, les États membres sont chargés de prévoir, pour les sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, un régime de sanctions qui n'est pas plus précisément défini par la Commission. Cette nouvelle disposition n'aurait pas été nécessaire si un mécanisme de sanction suffisant avait déjà existé auparavant sur le plan communautaire; de plus, dans ce cas, il faudrait supposer qu'il existe désormais deux dispositions, sans pour autant que le rapport existant entre ces deux dispositions soit tranché.

76. Enfin, je souhaite souligner que l'on ne trouve pas dans le droit national, notamment à l'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 4 janvier 1985, la concrétisation des faits qui, en ce qui concerne la période pertinente dans la présente procédure, fait défaut au niveau du droit communautaire.

77. En effet, ni le règlement nº 2988/95 ni le règlement nº 3665/87 n'opèrent un renvoi au droit national qui permettrait de trouver dans le droit national la nécessaire concrétisation d'une sanction qui n'est qu'ébauchée dans le droit communautaire.

37 — Par l'insertion d'un nouvel article 16 quater par le règlement (CE) nº 1253/2002 de la Commission, du 11 juillet 2002, modifiant le règlement nº 800/1999 (JO L 183, p. 12).

78. Bien au contraire, le règlement nº 2988/95 ne fait qu'expressément prévoir qu'une sanction administrative ne peut être prononcée que si elle a été instaurée par un acte communautaire antérieur à l'irrégularité et que les dispositions du droit communautaire déterminent la nature et la portée des mesures et des sanctions administratives nécessaires à l'application correcte de la réglementation considérée en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité. En ce sens, le cinquième considérant du règlement nº 2988/95 énonce que les comportements constitutifs d'irrégularités, ainsi que les mesures et les sanctions administratives y afférentes, sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec ledit règlement.

Une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance et agréée par l'État membre où les formalités douanières à l'exportation sont accomplies, en l'espèce le Royaume de Belgique, qui a établi une déclaration inexacte concernant le déchargement, au sens de l'article 18, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 3665/87, ne peut pas être considérée comme un opérateur économique, au sens des articles 1er, paragraphe 2, et 7, première phrase, du règlement nº 2988/95 lorsqu'il s'agit de lui infliger une sanction sur le fondement de ces dispositions en liaison avec l'article 11 du règlement nº 3665/87. Certes, elle peut être considérée comme une personne qui a participé à la réalisation de l'irrégularité, au sens de l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95, néanmoins cette disposition, même en liaison avec l'article 11 du règlement nº 3665/87, ne constitue pas une base juridique suffisante pour lui infliger une sanction.

C — *Sur la troisième question*

79. Je parviens donc finalement à la conclusion qu'il convient de répondre comme suit à la deuxième question préjudicielle:

80. Compte tenu de la réponse que je propose de donner aux deux premières questions préjudicielles, il n'est plus nécessaire de répondre à la troisième question préjudicielle. Dès lors que la sanction ne pouvait, dès le départ, pas être prononcée, il est superflu de vérifier si elle pourrait éventuellement ne plus être prononcée. Je ne traite donc cette question qu'à titre subsidiaire pour le cas où la Cour ne devrait pas partager mes conclusions sur les deux premières questions.

81. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, première phrase, du règlement nº 2988/95, 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.

82. La juridiction de renvoi cite comme possibles actes visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité:

— un rapport établi par l'administration de l'inspection économique du ministère des Affaires économiques adressé au BIRB le 13 août 1998 ainsi qu'une lettre de cette administration adressée au BIRB le 9 octobre 1998 et une télécopie du 14 octobre 1998 ayant transmis des rapports d'enquête;

— la lettre recommandée du 21 avril 1999 adressée par le BIRB à SGS Belgium demandant la production de pièces complémentaires pour justifier de l'importation pour mise à la consommation;

— la lettre recommandée du 5 février 2002 adressée par le BIRB à SGS Belgium, par laquelle une sanction a été infligée «sur le fondement de l'article 11 du règlement nº 3665/87».

83. La Cour a déjà précisé que les actes de contrôle, d'ordre général, de l'administration nationale sans rapport avec des soupçons d'irrégularités touchant des opérations circonscrites avec suffisamment de précisions ne peuvent pas interrompre le délai de prescription visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 2988/95. Ainsi, la notification d'un contrôle douanier à l'entreprise concernée sans circonscrire avec suffisamment de précisions les opérations sur lesquelles portent les soupçons d'irrégularité ne constitue pas un acte d'instruction ou de poursuite de l'irrégularité de nature à interrompre le délai de prescription [38]. Par contre, la Cour a vu un acte visant la poursuite de l'irrégularité dans une lettre de la Commission informant le bénéficiaire d'un concours financier communautaire dans le secteur de la pêche de ce qu'elle réduisait ce concours au motif que les ressources halieutiques du pays tiers mentionné dans la décision n'auraient pas été exploitées suffisamment longtemps [39].

84. D'après la formulation de la troisième question préjudicielle ainsi que les autres explications fournies dans la demande de décision préjudicielle, il y a lieu de supposer que les rapports d'enquête en cause ont été portés à la connaissance de SGS Belgium dans le courant des enquêtes en cours. Selon moi, la juridiction de renvoi doit, en tenant compte de la jurisprudence qui vient d'être évoquée, déterminer si les rapports d'enquête litigieux étaient suffisamment concrets et si SGS Belgium a pu comprendre qu'elle faisait l'objet d'une enquête portant sur l'attestation du 4 novembre 1997.

85. Contrairement à ce que semble penser SGS Belgium, selon moi, le fait qu'il ne s'agisse pas de rapports d'enquête propres au

38 — Voir arrêt Handlbauer (précité à la note 9, points 40 et 43).

39 — Voir arrêt du 2 décembre 2004, José Martí Peix/Commission (C-226/03 P, Rec. p. I-11421, point 30).

BIRB ne constitue pas un problème. Qu'un État membre confère la compétence en matière d'enquête et/ou des poursuites seulement à une administration ou à plusieurs administrations n'est pas en soi susceptible de remettre en cause la qualification des mesures concernées en tant qu'actes d'enquête ou de poursuite. Une autre appréciation pourrait toutefois s'imposer si l'administration qui transmet des rapports d'une autre administration à la personne concernée suscite chez celle-ci l'impression que, de son point de vue, il n'existe pas suffisamment d'éléments de nature à éveiller des soupçons.

86. En ce qui concerne la lettre recommandée adressée le 21 avril 1998 par le BIRB à SGS Belgium l'invitant à produire des pièces complémentaires pour justifier de l'importation pour mise à la consommation, de nombreux éléments penchent selon moi en faveur de la thèse qu'il s'agissait bien là à tout le moins d'un acte d'enquête. À cet égard aussi, la juridiction de renvoi doit toutefois en vérifier le contenu exact afin de déterminer si cette lettre laisse apparaître que le BIRB doutait de l'exactitude de l'attestation du 4 novembre et non pas, par exemple, qu'il s'efforçait de compléter ses propres pièces. D'après l'exposé des faits de la juridiction de renvoi [40], par cette lettre recommandée, SGS Belgium a en outre été informée des résultats de l'enquête menée par l'inspection économique. À cet égard, ce qui a été exposé dans les deux points précédents vaut.

87. En ce qui concerne la lettre recommandée du 5 février 2002 adressée par le BIRB à SGS Belgium, par laquelle la sanction «sur le fondement de l'article 11 du règlement nº 3665/87» a été infligée, il ne fait aucun doute pour moi qu'il s'agit d'un acte de poursuite qui était susceptible d'interrompre la prescription. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que cette lettre recommandée faisait clairement apparaître les motifs pour lesquels la sanction a été infligée. Il peut être un peu étonnant que ce ne soit pas SGS Belgium qui ait saisi les juridictions belges pour contester cette sanction, mais que ce soit au contraire le BIRB qui ait assigné SGS Belgium afin d'obtenir sa condamnation au paiement de la sanction. À cet égard, le gouvernement belge a expliqué lors de l'audience que la décision administrative portant sanction n'est pas, en elle-même, exécutoire. Si la personne à laquelle une telle sanction a été infligée refuse de la payer, pour faire exécuter la sanction, l'administration belge devrait saisir les tribunaux, ces derniers fixant un montant approprié dans les limites du montant réclamé. Indépendamment de ces aspects procéduraux, il y a lieu de retenir que la juridiction de renvoi souligne à plusieurs reprises que, par cette lettre recommandée, une sanction a été infligée à SGS Belgium et que celle-ci y été invitée à payer la sanction. Il s'agit donc incontestablement d'un acte de poursuite.

40 — Voir ci-dessus, point 16.

88. À titre subsidiaire, je propose de répondre à la troisième question préjudicielle qu'une lettre recommandée de l'autorité administrative compétente par laquelle, en raison de faits qui y sont précisément décrits, une sanction est infligée doit être considérée comme un acte d'instruction ou de poursuite, au sens de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement nº 2988/95.

V — Conclusion

89. En conclusion, je propose de répondre comme suit aux questions déférées par le hof van beroep te Antwerpen:

«1) Les dispositions des articles 5 et 7 du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, n'ont pas en soi d'effet direct en ce sens qu'elles peuvent servir de base juridique autonome pour appliquer une sanction.

2) Une société spécialisée sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance et agréée par l'État membre où les formalités douanières à l'exportation sont accomplies, en l'espèce le Royaume de Belgique, qui a établi une déclaration inexacte concernant le déchargement, au sens de l'article 18, paragraphe 2, sous c), du règlement (CEE) nº 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) nº 2945/94 de la Commission, du 2 décembre 1994, ne peut pas être considérée comme un opérateur économique, au sens des articles 1er, paragraphe 2, et 7, première phrase, du règlement nº 2988/95 lorsqu'il s'agit de lui infliger une sanction

sur le fondement de ces dispositions en liaison avec l'article 11 du règlement nº 3665/87. Certes, elle peut être considérée comme une personne qui a participé à la réalisation de l'irrégularité, au sens de l'article 7, deuxième phrase, du règlement nº 2988/95, néanmoins cette disposition, même en liaison avec l'article 11 du règlement nº 3665/87, ne constitue pas une base juridique suffisante pour lui infliger une sanction.

3) Une lettre recommandée de l'autorité administrative compétente par laquelle, en raison de faits qui y sont précisément décrits, une sanction est infligée doit être considérée comme un acte d'instruction ou de poursuite, au sens de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement nº 2988/95.»