CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME VERICA TRSTENJAK
présentées le 7 juin 2007 [1]

I — Introduction

1. La Commissione tributaria regionale di Genova (Italie) interroge la Cour sur l'applicabilité des articles 216 et 220 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [2] dans le cas où une marchandise communautaire est préalablement exportée, dans le cadre d'un régime de perfectionnement actif, vers un pays tiers avec lequel a été conclu un accord contenant une clause de non-ristourne.

2. Le litige à l'origine de l'affaire porte sur la réclamation par la douane de Gênes à la société Agrover Srl (ci-après «Agrover») de prétendus droits de douane concernant des opérations, dans le cadre d'un régime de perfectionnement actif, d'exportation anticipée vers la Hongrie, pays à l'époque lié avec les Communautés européennes et leurs États membres par un accord comprenant une clause de non-ristourne, de riz blanchi d'origine communautaire et l'importation ultérieure de Thaïlande, en exonération des droits de douane, d'une quantité équivalente de riz décortiqué.

II — Cadre juridique

A — *CDC* [3]

3. Aux termes de l'article 114:

«1. Sans préjudice de l'article 115, le régime du perfectionnement actif permet de mettre en œuvre sur le territoire douanier de la

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 302, p.1, ci-après le «CDC».

3 — Les modifications apportées ultérieurement au CDC n'affectent pas les passages ici cités.

Communauté, pour leur faire subir une ou plusieurs opérations de perfectionnement:

a) des marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale;

b) des marchandises mises en libre pratique, avec remboursement ou remise des droits à l'importation afférentes à ces marchandises si elles sont exportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs.

2. On entend par:

a) système de la suspension, le régime du perfectionnement actif dans la forme prévue au paragraphe 1 point a);

b) système du rembours, le régime du perfectionnement actif dans la forme prévue au paragraphe 1 point b);

c) opérations de perfectionnement:

— l'ouvraison de marchandises, y compris leur montage, leur assemblage, leur adaptation à d'autres marchandises,

— la transformation de marchandises,

— la réparation de marchandises, y compris leur remise en état et leur mise au point

ainsi que

— l'utilisation de certaines marchandises déterminées selon la procédure du comité, qui ne se retrouvent pas dans les produits compensateurs mais qui permettent ou facilitent l'obtention de ces produits, même si elles disparaissent totalement ou partiellement au cours de leur utilisation;

d) produits compensateurs, tous les produits résultant d'opérations de perfectionnement;

e) marchandises équivalentes, les marchandises communautaires qui sont utilisées, en lieu et place des marchandises d'importation, pour la fabrication des produits compensateurs;

f) taux de rendement, la quantité ou le pourcentage de produits compensateurs obtenus lors du perfectionnement d'une quantité déterminée de marchandises d'importation.»

4. L'article 115 dispose:

«1. Lorsque les conditions prévues au paragraphe 2 sont remplies et sous réserve du paragraphe 4, les autorités douanières permettent que:

a) les produits compensateurs soient obtenus à partir de marchandises équivalentes;

b) les produits compensateurs obtenus à partir de marchandises équivalentes soient exportés hors de la Communauté préalablement à l'importation de marchandises d'importation.

2. Les marchandises équivalentes doivent être de la même qualité et posséder les mêmes caractéristiques que les marchandises d'importation. Toutefois, il peut être admis, dans des cas particuliers, déterminés selon la procédure du comité, que les marchandises équivalentes se trouvent à un stade de fabrication plus avancé que les marchandises d'importation.

3. En cas d'application du paragraphe 1, les marchandises d'importation se trouvent dans la situation douanière des marchandises équivalentes et ces dernières dans la situation douanière des marchandises d'importation [...].

5. L'article 216 dispose:

«1. Dans la mesure où des accords conclus entre la Communauté et certains pays tiers prévoient l'octroi à l'importation dans lesdits pays tiers d'un traitement tarifaire préférentiel pour les marchandises originaires de la

Communauté au sens de ces accords, sous réserve, lorsqu'elles ont été obtenues sous le régime du perfectionnement actif, que les marchandises non communautaires incorporées dans lesdites marchandises originaires soient soumises au paiement des droits à l'importation y afférents, la validation des documents nécessaires pour permettre l'obtention, dans les pays tiers, de ce traitement tarifaire préférentiel fait naître une dette douanière à l'importation.

2. Le moment où prend naissance cette dette douanière est réputé être le moment où a lieu l'acceptation par les autorités douanières de la déclaration d'exportation des marchandises en question.

3. Le débiteur est le déclarant. En cas de représentation indirecte, la personne pour le compte de laquelle la déclaration est faite, est également débiteur.

4. Le montant des droits à l'importation correspondant à cette dette douanière est déterminé dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une dette douanière résultant de l'acceptation, à la même date, de la déclaration de mise en libre pratique des marchandises concernées pour mettre fin au régime du perfectionnement actif.»

6. L'article 220 dispose:

«[...]

2. Hormis les cas visés à l'article 217 paragraphe 1 deuxième et troisième alinéas, il n'est pas procédé à une prise en compte *a posteriori*, lorsque:

[...]

b) le montant des droits légalement dus n'avait pas été pris en compte par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes, qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne la déclaration en douane;

[...]»

B — *Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part* [4]

7. Aux termes de l'article 1er, «il est établi une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et la Hongrie, d'autre part».

C — *Décision nº 3/96 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part* [5]

8. L'article 15, intitulé «Interdiction des ristournes ou exonérations des droits de douane», dispose:

«1. a) Les matières non originaires mises en œuvre dans la fabrication de produits originaires de la Communauté, de Hongrie ou d'un des autres pays visés à l'article 4, pour lesquelles une preuve de l'origine est délivrée ou établie conformément aux dispositions du titre V, ne bénéficient ni dans la Communauté ni en Hongrie d'une ristourne ou d'une exonération des droits de douane sous quelque forme que ce soit [...].»

III — Le litige au principal et la demande de décision préjudicielle

9. En 2001, à la suite d'une autorisation de perfectionnement actif délivrée par la douane de Novare, Agrover, dont le siège est établi à Vercelli (Italie), a, en trois opérations, préalablement exporté en Hongrie, pays à l'époque lié avec les Communautés européennes et leurs États membres par un accord comprenant une clause de non-ristourne, du riz blanchi d'origine communautaire et ultérieurement importé de Thaïlande, en exonération des droits de douane, une quantité équivalente de riz décortiqué.

10. Le 26 janvier 2004, la douane de Gênes, auprès de laquelle les trois opérations d'importation à titre de compensation avaient été exécutées, a dressé trois avis de rectification pour un montant total de 73 767,88 euros. La douane de Gênes a considéré que ces importations devaient être soumises au paiement des droits, au motif qu'elles ne relevaient pas de celles devant

4 — JO 1993, L 347, p. 2.

5 — Décision du 28 décembre 1996 (JO 1997, L 92, p. 1).

être considérées comme relevant du perfectionnement actif au sens des articles 114 et 115 du CDC, étant donné que les importations compensatrices n'avaient pas concerné une marchandise en provenance d'un pays ayant conclu un accord avec la Communauté.

11. La société Agrover a introduit un recours contre ces décisions. La Commissione tributaria provinciale di Genova a rejeté ce recours le 2 juillet 2004. Agrover a interjeté appel de cette décision devant la Commissione tributaria regionale di Genova, qui a considéré nécessaire de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 216 du [CDC] peut-il s'appliquer dans le cas où une marchandise communautaire (riz), préalablement exportée en régime de perfectionnement actif avec un certificat EUR.1 vers un pays tiers (avec lequel a été conclu un accord prévoyant l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel), donne lieu à l'application des droits de douane à l'importation au moment de la réimportation ultérieure compensatrice de la même marchandise (équivalente) d'un pays tiers n'ayant pas conclu d'accord avec la Communauté?

2) Dans le cas où les droits prévus à l'article 216 du [CDC] n'ont pas été perçus dans le cadre de l'importation compensatrice, la douane peut-elle les réclamer ultérieurement et n'est-on pas, par contre, en présence du cas d'exonération visé à l'article 220 de ce même code?»

IV — Observations soumises à la Cour

A — *Sur la première question*

12. La société Agrover propose à la Cour de répondre que l'article 216 du CDC n'est pas applicable aux opérations de perfectionnement actif qu'elle a effectuées, cet article concernant exclusivement les marchandises non communautaires «incorporées» dans la marchandise communautaire à exporter, alors que, dans le cas du riz qu'elle a anticipativement exporté, il n'y a pas eu d'incorporation. Cette interprétation serait confortée par l'article 15 de la décision n° 3/96, qui prévoit l'interdiction de la ristourne des droits de douane entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part, uniquement pour les matières non originaires mises en œuvre dans la fabrication de produits originaires de la Communauté. Par ailleurs, dans le cas d'espèce, l'application de l'article 216 du

CDC occasionnerait à l'exportateur une perte d'environ 210 euros par tonne de riz.

13. Le gouvernement italien propose à la Cour de répondre que le régime de «perfectionnement actif» visé aux articles 114, 115 et 216 du CDC concerne toute opération douanière qui satisfait aux conditions légales et l'opérateur ne peut prétendre à l'extension de ses avantages à l'opération ultérieure de réimportation compensatoire de la même marchandise en provenance d'un pays tiers n'ayant pas conclu d'accord avec la Communauté. Le gouvernement italien expose que les doutes que suscitait l'interprétation de la formulation imprécise de l'article 216 du CDC en vue de son application à un cas tel que celui d'espèce ont été levés par le document rédigé par les services de la Commission TAXUD/724/2003, du 20 mars 2003, qui, tout en reconnaissant l'ambiguïté de la disposition en cause, aurait établi que, dans tous les cas où une opération de perfectionnement actif de riz avec exportation anticipée est effectuée avec émission d'un certificat EUR.1, des droits de douane doivent être perçus lors de la réimportation de la marchandise extracommunautaire. Il en est ainsi parce que, selon ledit document, «en dépit de son contexte, [l'article 216 du CDC n'est] ni une règle d'origine ni une règle de perfectionnement actif, mais une règle se rapportant à l'obligation douanière. Autrement dit, la base juridique d'un recouvrement éventuel des droits de douane est l'article 216 du CDC proprement dit et non la 'règle de non-ristourne' définie dans le protocole de l'origine». L'octroi d'une exonération des droits de douane également sur la marchandise importée en compensation entraînerait un cumul excessif d'avantages dans le cadre d'une même opération. L'opérateur devrait choisir soit de bénéficier de l'exonération au moment de l'exportation grâce à l'émission du certificat EUR.1, soit de bénéficier de l'exonération de droits au moment de l'importation compensatoire.

14. La Commission propose, quant à elle, à la Cour de répondre que l'article 216 du CDC ne peut s'appliquer qu'en cas de perfectionnement actif «classique» où l'importation précède l'exportation. L'article 216 du CDC concernerait les marchandises originaires de la Communauté obtenues sous le régime du perfectionnement actif. Or, l'article 115, paragraphe 3, du CDC aurait pour conséquence que la transaction du cas d'espèce ne peut être assimilée à une exportation de marchandises vers un pays tiers avec lequel il existe un accord tarifaire préférentiel. Le paragraphe 2 de l'article 216 du CDC, selon lequel la dette douanière prend naissance au moment où les autorités douanières acceptent la déclaration d'exportation des marchandises préalablement traitées selon la procédure de perfectionnement actif «classique», serait inconciliable avec le régime de perfectionnement actif EX/IM (système dit de l'«exportation anticipée») et avec la fiction juridique visée à l'article 115, paragraphe 3, du CDC. Eu égard à cette fiction juridique, les autorités italiennes n'auraient pas dû viser le certificat EUR.1 pour le riz d'origine communautaire qui devait être exporté en Hongrie. Elles auraient dû au contraire considérer ce riz comme provenant de Thaïlande pour être exporté en Hongrie sous le régime du perfectionnement actif EX/IM.

B — *Sur la seconde question*

15. Selon Agrover, si la Cour devait considérer que l'article 216 du CDC est applicable en l'espèce, la Cour devrait répondre qu'Agrover n'est pas tenue d'acquitter les droits de douane, étant donné que l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC est également applicable. D'une part, la bonne foi d'Agrover ne pourrait être mise en doute, les autorités douanières n'ayant, pendant plusieurs années, émis aucune réserve à l'égard de transactions analogues. Or, une telle passivité justifierait l'application de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC [6]. Le document TAXUD/724/2003 de la Commission soulignerait, par ailleurs, le caractère inadapté de l'article 216 du CDC aux opérations de perfectionnement actif, telles que celle du cas d'espèce. Enfin, l'autorisation de perfectionnement actif ne faisait aucune référence à l'article 216 du CDC. Agrover considère ainsi que les autorités douanières ne peuvent affirmer maintenant, sans porter atteinte au principe de confiance légitime [7], que l'émission des certificats EUR.1 lors de l'exportation du riz blanchi en Hongrie peut entraîner l'application de droits très élevés sur les importations compensatoires du riz thaïlandais, puisque cela causerait un préjudice irréparable à la demanderesse, étant donné qu'Agrover n'a plus la possibilité de transférer le droit de frontière sur l'acquéreur du riz réimporté.

16. Le gouvernement italien propose de répondre que l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC est inapplicable en l'espèce, car les autorités douanières n'auraient commis aucune erreur, que ce soit au moment de l'exportation ou au moment de l'importation compensatoire. Il ajoute que, lors de l'émission du certificat EUR.1, aucune erreur n'aurait été commise, puisque le riz exporté était effectivement d'origine italienne. Il en irait de même pour l'introduction, puisque l'acceptation de la déclaration en douane serait dénuée de signification juridiquement pertinente quant à l'approbation ou à l'autorisation des modalités particulières d'exécution choisies et n'impliquerait pas non plus un contrôle préalable de la régularité de l'opération, contrôle qui serait, en général, effectué a posteriori, afin d'accélérer les opérations douanières. Quand bien même une erreur aurait été commise, cette erreur aurait pu raisonnablement être décelée par Agrover sur la base de son expérience professionnelle en matière de dédouanement et de commerce international. Celle-ci devrait par ailleurs assumer les risques économiques associés à ses activités et ne pourrait s'abriter derrière la notion de bonne foi, qui aurait toujours été interprétée

6 — Agrover renvoie à l'arrêt du 1^er avril 1993, HewlettPackard France (C-250/91, Rec. p. I-1819).

7 — Agrover fait notamment référence à l'arrêt du 14 novembre 2002, Illumitrónica (C-251/00, Rec. p. I-10433).

strictement par la jurisprudence communautaire [8].

17. Quant à la Commission, elle propose à la Cour de ne pas répondre à la seconde question, vu que, dans l'affaire à l'origine du renvoi préjudiciel, aucun droit de douane n'était dû au sens de l'article 216 du CDC. Elle ajoute toutefois que la Cour a reconnu le droit du redevable à ce que l'administration ne procède pas au recouvrement a posteriori du droit dû, si les trois conditions suivantes sont remplies cumulativement: le droit n'a pas été perçu par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes; l'erreur commise par les autorités compétentes doit être d'une nature telle qu'elle ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable de bonne foi en dépit de son expérience professionnelle et de la diligence dont il devait faire preuve; le redevable doit avoir observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane [9]. En cas de controverses à propos du recouvrement du droit non perçu concernant l'exportation de riz en Hongrie, il appartiendra au juge national de qualifier juridiquement les faits à la lumière de l'interprétation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, qui se rapporte spécifiquement aux cas d'erreurs lors de la délivrance de certificats nécessaires à l'obtention d'une préférence tarifaire.

V — Appréciation

A — *Sur la première question*

18. À titre liminaire, il convient de souligner que l'actuel CDC est appelé à être entièrement et profondément remanié dans un avenir proche [10]. De manière générale, la proposition de code modernisé vise «la modernisation du code des douanes, la rationalisation des procédures et processus douaniers et l'adaptation des règles aux normes communes d'utilisation des systèmes informatiques». De plus, il affectera notamment considérablement la notion de per-

8 — Notamment, selon le gouvernement italien, pour limiter le paiement a posteriori des droits à l'importation ou à l'exportation au cas où ce paiement est justifié et compatible avec le principe de la confiance légitime (voir arrêt Hewlett Packard France, précité) et n'expose pas l'opérateur à des préjudices dépassant le risque commercial ordinaire (arrêt du Tribunal du 10 mai 2001, Kaufring e.a./Commission, T-186/97, T-187/97, T-190/97 à T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 à T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 et T-147/99, Rec. p. II-1337); d'autre part, pour protéger l'intérêt de la Communauté au recouvrement des ressources propres, en déclarant que «le fait que l'importateur soit de bonne foi ne le décharge pas de sa responsabilité quant au paiement de la dette douanière dès lors qu'il est le déclarant de la marchandise importée» (arrêt du 17 juillet 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, Rec. p. I-4209, point 57, et voir, dans un sens analogue, arrêts du 11 décembre 1980, Ciro Acampora, 827/79, Rec. p. 3731, et du 14 mai 1996, Faroe Seafood e.a., C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465).

9 — La Commission renvoie notamment à l'arrêt du 19 octobre 2000, Sommer (C-15/99, Rec. p. I-8989, points 35 à 39).

10 — Aucune date n'a été précisée. L'actuel code devrait être en vigueur au moins jusqu'en 2008 (Lux, M., et Larrieu, P.-J., «La réforme du Code des douanes communautaire, tentative réussie de concilier progrès technique et simplification du droit?», *Revue des affaires européennes*, 2005, p. 554).

fectionnement actif telle qu'elle existe aujourd'hui [11].

19. Pour l'heure, en vertu de l'article 114 du CDC, le régime de perfectionnement actif [12] permet de bénéficier d'une suspension des droits à l'importation de marchandises venant de pays tiers à la Communauté, à condition qu'elles soient transformées et réexpédiées hors de la Communauté. Dans ce système, c'est la même marchandise qui est importée, transformée et réexportée. Le CDC prévoit également le système dit «de la compensation à l'équivalent»: la marchandise peut être d'origine communautaire, à condition qu'elle soit équivalente à des marchandises détenues par la même entreprise (article 115, paragraphe 3, du CDC). Il est enfin également possible, selon le CDC, d'exporter la marchandise avant même d'avoir importé la marchandise tierce: système dit «de l'exportation anticipée» ou «EX/IM» (article 115, paragraphe 1, sous b, du CDC) [13]. En l'espèce, l'entreprise italienne Agrover a voulu utiliser ces deux possibilités, puisqu'elle a exporté du riz italien vers la Hongrie, puis a importé du riz en provenance de Thaïlande.

20. De plus, à l'époque de ces opérations, il existait, entre la République de Hongrie et la Communauté, un accord préférentiel prévoyant une clause dite «de non-ristourne». Une telle clause vise à interdire la suspension des droits à l'importation sur les marchandises de pays tiers exportées vers un pays signataire d'un accord préférentiel. Cette règle vise donc à renforcer l'intégration économique bilatérale, puisque, en limitant ainsi l'utilisation de produits de pays tiers non signataires, elle favorise l'incorporation de produits originaires de pays partenaires. Afin de faciliter la justification de l'origine des marchandises exportées dans ce type d'échange ont été mis au point des documents spécifiques, les certificats de circula-

11 — L'intention de réexporter ne sera plus nécessaire à l'avenir. En conséquence, la proposition de règlement indique qu'«il conviendrait de fusionner le régime de perfectionnement actif, système de la suspension, avec le régime de la transformation sous douane et d'abandonner le régime de perfectionnement actif, système du rembours. Ce régime unique de perfectionnement actif devrait également couvrir la destruction, excepté dans les cas où celle-ci est effectuée par les douanes ou sous leur surveillance» [proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes communautaire, COM (2005) 608 final, ci après la «proposition de code modernisé»].

12 — Les marchandises placées sous le régime du perfectionnement actif peuvent être mises en œuvre sous deux formules: le système dit «de la suspension» (mise en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté de marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors de ce territoire sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation) et système dit «du rembours» (mise en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté de marchandises en libre pratique, avec remboursement ou remise des droits à l'importation si ces marchandises sont réexportées hors de ce territoire sous forme de produits compensateurs). Voir Berr, C. J., et Trémeau, H., *Le droit douanier*, Economica, 7^e édition, Paris, 2006, p. 327. Voir également, notamment, Lyons, T., *EC Customs Law*, Oxford University Press, p. 345 et suiv., Oxford, 2001; Palacchino, T., «Perfezionamento attivo», dans *Il diritto tributario comunitario*, Il Sole 24 ORE, Milan, 2004, p. 321 à 341; Lux, M., *Guide to Community Customs Legislation*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 365 et suiv. et, du même auteur, *Das Zollrecht der EG, ein Lehr- und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, Cologne, 1^ère édition, 2003, p. 287 et suiv.

13 — Reymão, M., «Aperfeiçoamento activo», dans *Direito aduaneiro das Comunidades Europeias na perspectiva da União Europa*, Braga, 1992, p. 164, indique ainsi que la modalité d'exportation anticipée «EX/IM» permet l'exportation des produits compensateurs obtenus à partir de marchandises équivalentes avant de procéder à l'importation de marchandises non communautaires. Il est évident que ce bénéfice pourra seulement être accordé à des marchandises soumises au régime de perfectionnement actif avec compensation par équivalent — il ne peut donc exister une exportation anticipée sans compensation par équivalent. Voir aussi García Gallego, J., «El régimen de perfeccionamiento activo como medida de fomento a la exportación», dans *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, 1991, p. 103; Foraster Serra, M., «Regulación legal del tráfico de perfeccionamieto activo», dans *Revista jurídica española La Ley, Distribuciones de la Ley*, Madrid, 1988, p. 929 et Lux, M., *Das Zollrecht der EG, ein Lehr-und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, précité, p. 288.

tion, appelés également certificats «EUR.1» [14]. Les différentes parties semblent accorder beaucoup d'importance au fait que la douane italienne a délivré ce certificat à Agrover pour le riz qu'elle a exporté vers la Hongrie. Mais cet élément n'a guère d'importance; il montre simplement qu'Agrover, voulant exporter son riz vers la Hongrie dans le cadre du régime préférentiel, a demandé ce document aux services douaniers italiens, qui le lui ont délivré.

21. L'objectif du régime de perfectionnement actif est différent de celui de la règle de non-ristourne, puisque, en exemptant de droits de douane les marchandises importées dans la Communauté en provenance de pays tiers, il vise à donner une meilleure position concurrentielle aux marchandises de pays tiers transformées dans la Communauté et réexportées [15], ou, selon les termes de la Cour, à «ne pas désavantager sur le plan international les entreprises communautaires qui utilisent des marchandises de pays tiers pour l'obtention de produits destinés à l'exportation, en leur donnant la possibilité d'acquérir ces marchandises dans les mêmes conditions que les entreprises non communautaires» [16].

22. Entre ces deux objectifs, l'article 216 du CDC tranche en prévoyant que les marchandises importées sous le régime du perfectionnement actif doivent être soumises au paiement de droits à l'importation lorsqu'elles sont exportées dans le cadre d'un traitement tarifaire préférentiel. L'article 216 du CDC n'envisage donc spécifiquement, comme le soutiennent Agrover et la Commission, que l'hypothèse classique où l'importation précède l'exportation (système «IM/EX»).

23. Pour autant, nous considérons que, du fait de la fiction juridique du système de la compensation à l'équivalent de l'article 115, paragraphe 3, selon lequel le produit compensateur est traité comme une marchandise tierce et le produit d'importation comme une marchandise communautaire, l'article 216 du CDC doit également s'ap-

14 — Accord sur l'Espace économique européen — Protocole 4 concernant les règles d'origine (JO 1994, L 1, p. 54). «Le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré par les autorités douanières du pays d'exportation sur demande écrite établie par l'exportateur ou sous la responsabilité de celui-ci par son représentant habilité» (article 17, paragraphe 1). «Les autorités douanières délivrant des certificats EUR.1 prennent toutes les mesures nécessaires afin de contrôler le caractère originaire des produits [...]» (article 17, paragraphe 5).

15 — «Les mécanismes douaniers relevant du régime de perfectionnement actif ont été conçus comme des soupapes apportées à la protection en faveur de marchandises étrangères destinées à être réexportées après transformation industrielle sur le territoire des États membres. La constitution de ces marchandises sous le régime, autorisant leur importation en exonération de l'imposition douanière à laquelle elles seraient normalement assujetties si elles étaient versées sur le marché intérieur, ne peut que contribuer à favoriser les activités exportatrices communautaires en leur permettant d'affronter les marchés mondiaux dans des conditions de compétitivité plus favorables» (C. J. Berr et H. Trémeau, précités, p. 327). Voir, également, M. Reymâo (précité, p. 155), qui indique que le régime de perfectionnement actif, de nos jours, n'est pas seulement un régime douanier suspensif, mais plutôt un régime à vocation économique. En fait, sa finalité essentielle est de favoriser certaines activités économiques en promouvant les exportations des entreprises communautaires. Voir aussi T. Palacchino, précité, p. 322, et García Gallego, précité, p. 91.

16 — Arrêt du 29 juin 1995, Temic Telefunken microelectronic (C-437/93, Rec. p. I-1687, point 18), dans le cadre d'un litige concernant l'application du régime de la transformation sous douane aux métaux précieux contenus dans des circuits intégrés défectueux, résultant d'une opération de perfectionnement actif.

pliquer dans l'hypothèse où l'exportation précède l'importation (système «EX/IM») [17].

24. Une telle lecture de l'article 216 du CDC paraît conforme à l'objectif économique du régime douanier économique. Cette recherche de l'objectif économique est justifiée, d'une part, par la complexité et la rédaction peu explicite, comme l'ont relevé toutes les parties à l'instance, de cet article. D'autre part, l'analyse juridique de notions relevant de la matière douanière suppose la prise en compte de leurs implications économiques [18].

25. Or, si l'article 216 du CDC n'était pas appliqué dans les cas où l'exportation précède l'importation et les produits sont exportés vers un pays avec lequel il existe un accord préférentiel prévoyant une clause de non-ristourne, le titulaire de l'autorisation de perfectionnement actif ne paierait de droits ni lors de l'importation, puisque c'est le but même de ce système, ni lors de l'exportation préalable, en vertu de la clause de non-ristourne.

26. Tout comme les très rares auteurs à s'être penchés sur cette situation [19], le comité du code des douanes a, dans le document TAXUD auquel renvoie le gouvernement italien, relevé le caractère illogique d'une telle situation: «[l]'article 216 du Code a été introduit à titre autonome afin de tirer les conséquences, du point de vue de la dette douanière, de la 'règle de non-ristourne' inscrite dans certains accords préférentiels. Il visait principalement à assurer, par la définition d'une situation spécifique donnant naissance à une dette douanière, le respect des obligations internationales de la

17 — D'ailleurs, à l'avenir, l'existence d'une dette douanière à acquitter dans une telle hypothèse ne devrait plus faire de doute. En effet, l'article 216 du CDC devrait être remplacé par un article 50. Or, l'article 50, paragraphe 1, sous b), de la proposition de code modernisé vise expressément l'hypothèse où l'exportation précède l'importation:
«Article 50
Dispositions particulières relatives aux marchandises non originaires
1. Lorsqu'une interdiction de rembours ou d'exonération des droits à l'importation s'applique à des marchandises non originaires mises en œuvre dans la fabrication de produits pour lesquels une preuve d'origine est délivrée ou établie dans le cadre d'un régime préférentiel institué entre la Communauté et certains pays ou territoires ou groupes de pays ou de territoires situés hors du territoire douanier de la Communauté, une dette douanière naît à l'importation de ces produits du fait:
a) soit de l'acceptation de la notification de réexportation relative aux produits en cause, obtenus sous régime de perfectionnement actif;
b) soit de l'acceptation de la déclaration relative aux marchandises admises sous le régime du perfectionnement actif en cas d'exportation anticipée des produits compensateurs en cause.»

18 — «Lorsqu'on aborde l'étude d'un régime douanier économique et que l'on s'efforce d'en dégager les principes de base, on est tout naturellement conduit à confronter la vocation économique du régime en question avec les mécanismes juridiques qui en définissent les conditions d'utilisation. Cette démarche s'impose plus particulièrement [dans le cadre du régime de perfectionnement actif] en raison de la prédominance, plus qu'en d'autres régimes, des facteurs économiques sur l'orientation à donner aux mécanismes d'application» (C. J. Berr et H. Trémeau, précités, 2006, p. 325).

19 — Voir Priess, H.-J., et Pethke, R., The Pan-european Rules of Origin: «the Beginning of a New Era in European Free Trade», *Common Market Law Review*, 34, 1997, p. 804: «Anti-duty drawback or exemption clauses constitute standard rules of free trade agreements. Their aim is to prevent a double advantage by using specific customs procedures, such as inward processing traffic to enter the preferential zone under exclusion or reduction of import duties, as well as preferential treatment after substantial transformation. Such duty drawback or exemption programmes would distort trade flows by attracting imports of third countries materials to the country applying such programmes». Voir également Witte, P., *Zollkodex Kommentar*, Beck, Munich, 2006, p. 389: «Ansonsten wäre es möglich, eine doppelte Zollvergünstigung zu erreichen: erstens bei der Einfuhr in das Produktionsland, zweitens bei der Einfuhr in das Land der Präferenzpartei. Deutlich wird dies im Rahmen einer aktiven Veredelung, bei der Waren ohne Zollbelastung eingeführt, nach Veredelung und Ursprungserwerb wieder ausgeführt werden und zum Präferenzzollsatz in einen Drittstaat eingeführt werden könnten (Drawback)».

Communauté, en privant l'exportateur/titulaire de l'autorisation de perfectionnement actif du bénéfice de cette procédure (exemption des droits applicables aux marchandises d'importation) dès l'instant où la 'règle de non-ristourne' existe dans l'accord correspondant et s'applique aux produits exportés en question. Malheureusement, la formulation retenue dans l'article 216 du Code ne traduit pas exactement la portée et le contenu de la règle de 'non-ristourne' [...]» [20].

27. Dans la présente affaire, la Commission considère qu'elle n'est pas tenue par ce texte. S'il n'a effectivement aucune valeur obligatoire [21], il n'est tout de même pas inutile d'y prêter attention, d'autant que ce comité est constitué de spécialistes éminents en la matière [22].

28. En conséquence, l'argument d'Agrover selon lequel l'application de l'article 216 du CDC lui occasionnerait une perte d'environ 210 euros par tonne de riz ne saurait être retenu. En effet, il résulterait de l'inapplication de l'article 216 du CDC au cas d'espèce un gain de 80 euros par tonne de riz (Agrover payant le riz paddy importé de Thaïlande 210 euros la tonne et étant elle-même payée 290 euros lorsqu'elle exporte le riz blanchi vers la Hongrie [23]), alors que, en cas d'application de l'article 216 du CDC, Agrover devrait payer des droits d'importation de 210 euros par tonne de riz paddy, soit une perte de 166 euros par tonne de riz. Si cette conséquence est certes regrettable pour l'opérateur économique, elle est cependant conforme à l'objectif de favoriser les marchandises communautaires au détriment des importations des pays tiers. Ainsi, en pareille hypothèse, l'opérateur économique aurait tout intérêt, comme l'y invite le comité du code des douanes dans son document d'information du 20 mars 2003, à «choisir de préférence de ne pas faire usage de l'exemption accordée au titre du perfectionnement actif et de privilégier l'exportation du riz originaire dans le cadre de l'accord préférentiel». En tout état de cause, Agrover doit payer des droits pour lesquels, eu égard au temps dont ont eu besoin les autorités douanières italiennes pour comprendre la situation, elle a finalement bénéficié de délais de paiement particulièrement longs.

29. Enfin, quant à la précision, dans la première question préjudicielle, selon laquelle il n'existe pas d'accord préférentiel avec le pays dont sont originaires les

20 — Ledit document conclut ainsi que «la formulation actuelle de l'article 216 n'est donc pas en parfaite adéquation avec le contexte international qui a donné lieu à son adoption et aux modifications apportées par la suite aux règles d'origine préférentielle. Il conviendrait donc de l'aménager en conséquence, et les services de la Commission ont commencé à élaborer des propositions à cet effet».

21 — La Commission renvoie ainsi, avec raison, à l'arrêt de la Cour du 11 mai 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, Rec. p. I-4285), qui, suivant ainsi les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro du 2 février 2006 (points 22 à 35), indique à son point 33 que «les conclusions du comité n'ont pas de caractère contraignant pour les autorités douanières nationales qui statuent sur une demande d'autorisation de transformation sous douane».

22 — Ce comité du code des douanes est visé par le septième considérant du CDC selon lequel «il y a lieu d'instituer un comité du code des douanes afin de garantir une collaboration étroite et efficace entre les États membres et la Commission», et instauré par les articles 247 et suiv. du CDC.

23 — Selon Agrover, le prix de la tonne de riz blanchi devrait en fait être de 500 euros la tonne. Agrover a expliqué que cette réduction importante avait pour but de faciliter l'achat par des pays de capacité économique relativement faible.

produits importés, il convient de souligner qu'elle est dénuée d'importance, puisque, si les produits pouvaient être importés en franchise de droit en raison d'un accord préférentiel, la problématique du mécanisme de perfectionnement actif, visant justement à suspendre les droits à l'importation, ne se poserait tout simplement pas.

30. Il conviendrait donc de répondre à la première question que l'article 216 du CDC s'applique dans le cas où une marchandise communautaire a été préalablement exportée en régime de perfectionnement actif vers un pays tiers avec lequel a été conclu un accord prévoyant l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel.

B — *Sur la seconde question*

31. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si Agrover peut, en cas de réponse affirmative à la première question, bénéficier d'une remise des droits au titre de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, en raison d'une éventuelle erreur des autorités douanières.

32. Il y a lieu de rappeler que le remboursement ou la remise des droits, à l'importation comme à l'exportation, ne peuvent être accordés que sous certaines conditions et dans des cas spécifiquement prévus. Les dispositions prévoyant un tel remboursement ou une telle remise sont donc d'interprétation stricte [24].

33. L'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC vise expressément l'hypothèse selon laquelle «le montant des droits légalement dus n'avait pas été pris en compte par suite d'une erreur des autorités douanières», c'est-à-dire que les autorités prennent une première décision relative au montant des droits de douane, puis changent d'avis et considèrent que le montant des droits a été mal apprécié. Or, en l'espèce, les autorités douanières n'ont pas changé d'avis; elles n'ont jamais déclaré à Agrover qu'elle n'aurait aucune taxe à acquitter. La demande d'acquittement du 26 janvier 2004 constitue la première prise de position des autorités douanières. L'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC est donc, en tout état de cause, inapplicable [25].

24 — Voir point 52 de l'arrêt du 11 novembre 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, Rec. p. I-7877), concernant un litige opposant une entreprise de négoce en textile au Hauptzollamt Bremen au sujet de plusieurs avis d'imposition relatifs à des importations sous le régime du perfectionnement passif et à des réexportations de marchandises non communautaires introduites dans le territoire douanier de la Communauté.

25 — La Cour a indiqué, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1), que «seules les erreurs imputables à un comportement actif des autorités compétentes et qui n'ont pu être raisonnablement décelées par le redevable ouvrent droit au non-recouvrement a posteriori des droits de douane» (arrêt du 27 juin 1991, Mecanarte, C-348/89, Rec. p. I-3277, point 23). En l'espèce, il n'y a pas eu de comportement actif des autorités douanières au moment des opérations d'importation, mais une simple abstention de réaction.

VI — Conclusion

34. Au regard des considérations qui précèdent, il est proposé à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par la Commissione tributaria regionale di Genova:

«1) L'article 216 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (ci-après le 'CDC'), s'applique dans le cas où une marchandise communautaire a été préalablement exportée en régime de perfectionnement actif vers un pays tiers avec lequel a été conclu un accord prévoyant l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel.

2) L'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC est inapplicable dans les hypothèses ne concernant pas une prise en compte a posteriori des droits de douane.»