ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 12 JUILLET 1979 [1]

Maggi GmbH
contre Hauptzollamt Münster
(demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht de Münster)

«Perfectionnement actif — montants compensatoires monétaires»

Affaire 260/78

Sommaire

Agriculture — Montants compensatoires monétaires — Application par les États membres — Exemption sur la base d'un régime de perfectionnement actif — Inadmissibilité (Règlement de la Commission n° 1380/75)

Les dispositions du règlement n° 1380/75 de la Commission portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires, doivent être interprétées en ce sens qu'un État membre ne peut pas appliquer ses règles nationales en matière de trafic de perfectionnement actif pour exempter de la compensation monétaire, dans les échanges intracommunautaires, des marchandises importées d'un autre État membre dans lequel elles se trouvent en libre pratique.

Dans l'affaire 260/78,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht de Münster, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

MAGGI GMBH

et

HAUPTZOLLAMT MÜNSTER

1 — Langue de procédure: l'allemand.

avec intervention de

OBERFINANZDIREKTION MÜNSTER,

une décision à titre préjudiciel sur la question de savoir s'il est compatible avec le droit communautaire qu'un État membre exempte des montants compensatoires monétaires, dans le cadre du régime de perfectionnement actif, des marchandises se trouvant en libre pratique dans un autre État membre,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président de chambre, M. Sørensen et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. La demanderesse au principal dans la présente affaire importait régulièrement du sucre de France en Allemagne, le transformait à façon dans ce dernier pays pour le compte d'un client français en préparations pour soupes et exportait les produits ainsi fabriqués vers la France et vers la Belgique.

Par décision du 9 janvier 1974, la défenderesse au principal faisant suite à la demande présentée par la demanderesse au principal aux fins d'être exonérée de l'accise sur le sucre («Zuckersteuer») et exemptée de montants compensatoires monétaires, a accordé à celle-ci le bénéfice continu du régime de perfectionnement actif (transformation de marchandises sous douane) en vue de procéder au mélange et à la mise sous conditionnement de sucre blanc destiné à la fabrication de préparations pour soupes. Par décision du 20 janvier 1975, la défenderesse au pricipal a révoqué l'autorisation ainsi accordée, au motif que le trafic de perfectionnement actif n'était plus nécessaire: le règlement allemand relatif à l'exemption de l'accise sur le sucre («Zuckersteuerbefreiungsordnung») prévoit la possibilité d'exempter de cette imposition le sucre importé en vue de la fabrication de marchandises destinées à l'exportation; le trafic de perfectionnement actif n'a pas pour objet l'exemption de montants compensatoires monétaires.

La demanderesse au principal a présenté une réclamation contre cette décision. Cette réclamation a été rejetée comme non fondée par l'intervenante au principal. Par conséquent, la demanderesse au principal a introduit un recours devant le Finanzgericht de Münster.

2. Par ordonnance du 6 octobre 1978, le Finanzgericht de Münster a suspendu la procédure dans l'affaire et demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1) Le 8 septembre 1975, était-il compatible, en principe, avec le droit communautaire, notamment avec les dispositions du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, 1971, p. 1) et du règlement n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, 1975, p. 37), qu'un État membre de la Communauté en sa forme originaire, agissant sur la base des dispositions de son droit interne en matière de trafic de perfectionnement actif (en l'espèce, les articles 47 et suivants de la loi douanière de 1961 de la république fédérale d'Allemagne («Zollgesetz»), combinés avec l'article 2, paragraphe 1, de la loi de 1962 sur la perception des prélèvements («Abschöpfungserhebungsgesetzes»), exempte de la compensation monétaire, dans les échanges intracommunautaires, des marchandises se trouvant en libre pratique dans un autre État membre, sur lesquelles des montants compensatoires sont à percevoir à l'importation, en vertu du droit communautaire, à la condition que les marchandises en question ne soient pas mises en libre pratique dans l'État importateur, mais y soient transformées sous contrôle douanier et réexportées dans le pays de provenance ou dans un autre État membre en tant que composants d'autres marchandises?

2) En cas de réponse affirmative à la question 1: L'exemption de la compensation monétaire était-elle compatible avec le droit communautaire, lors même que le droit interne (en l'espèce, article 4, paragraphe 2, de la loi douanière allemande) subordonnait cette exemption à une décision discrétionnaire et préalable de l'autorité douanière sur la mesure dans laquelle il pouvait être fait confiance à l'opérateur transformant les marchandises en question?

3) En cas de réponse affirmative aux questions n^{os} 1 et 2: L'exemption de la compensation monétaire était-elle compatible avec le droit communautaire, lors même que le droit interne (en l'espèce article 48, paragraphe 2, de la loi douanière allemande) en subordonnait le bénéfice à l'appréciation préalable par l'autorité douanière des intérêts de l'opérateur transformant les marchandises en question au regard des intérêts des producteurs nationaux du pays d'importation?»

3. Il ressort de l'ordonnance du Finanzgericht que la demanderesse au principal a fait valoir devant celle-ci qu'on ne saurait déduire ni du règlement n° 1463/73 de la Commission du 30 mai 1973 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 146, 1973, p. 1) ni du règlement n° 1380/75 qui a remplacé ce règlement, cités dans la décision rendue sur la réclamation de la demanderesse au principal, que dans les échanges intracommunautaires, le trafic de perfectionnement actif ne doit pas donner lieu à exemption des montants compensatoires monétaires. La licéité de principe du trafic de perfec-

tionnement actif à l'intérieur des États membres originaires de la Communauté pourrait déjà se déduire du règlement n° 1515/74 de la Commission du 18 juin 1974 relatif à l'application du régime du perfectionnement actif dans les échanges entre les États membres de la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres, et entre les nouveaux États membres, pendant la période durant laquelle des droits de douane sont perçus lors de ces échanges (JO L 163, 1974, p. 17). La demanderesse au principal a rappelé devant le Finanzgericht le texte du 13e considérant du règlement n° 1380/75 qui est ainsi libellé:

«considérant que le régime prévu par le présent règlement ne peut concerner que des produits se trouvant en libre circulation à l'intérieur de la Communauté; que, en outre il convient que les produits bénéficiant d'un montant compensatoire soient de qualité telle qu'ils puissent être commercialisés dans des conditions normales;»

A son avis, il ressort de ce considérant que l'application du règlement est limitée aux produits se trouvant en libre pratique à l'intérieur de la Communauté à la différence de marchandises qui se trouvent sous régime de perfectionnement actif. D'autre part, l'article 11 dudit règlement distinguerait entre les marchandises destinées à être mises en libre pratique et les autres marchandises.

4. Il ressort également de l'ordonnance du Finanzgericht que la défenderesse et l'intervenant au principal ont fait valoir que le règlement n° 1515/74 ne saurait trouver application dans le cas litigieux, étant donné qu'il constitue une réglementation d'exception pour la période de transition dans les échanges avec les nouveaux États membres. De même, le treizième considérant du règlement n° 1380/75 ne permettrait pas de conclure à la licéité d'un trafic de perfectionnement actif. En effet, les produits ne se trouvant pas en libre pratique à l'intérieur de la Communauté ne pouvaient être que ceux qui ne remplissaient pas les conditions de l'article 9, paragraphe 2, du traité. En revanche, la marchandise provenant d'un État membre se trouverait dans une des situations visées à l'article 9, paragraphe 2, du traité.

5. Le Finanzgericht souligne dans l'ordonnance de renvoi que les règlements communautaires applicables en la matière ne règlent pas expressément la question de savoir s'il est licite d'autoriser un trafic de perfectionnement actif dans les échanges intracommunautaires aux fins d'accorder l'exemption de la compensation monétaire.

Il rappelle en outre que les articles 7 à 15 du règlement n° 1380/75 réglant les échanges intracommunautaires ne contiennent — contrairement à l'article 6, lequel vise les échanges avec les pays tiers — aucune référence de caractère général aux dispositions régissant la perception de droits de douane auxquelles peuvent également appartenir les dispositions nationales relatives au trafic de perfectionnement actif. L'article 8, paragraphe 5, combiné avec le paragraphe 1, ferait seulement référence aux dispositions en matière douanière en vue de la détermination du taux de la compensation monétaire. Aussi, d'après le Finanzgericht, se pose la question de savoir s'il est permis de conclure a contrario que les dispositions nationales en matière douanière ne sont pas applicables d'une façon générale aux échanges intracommunautaires.

Le Finanzgericht poursuit:

«De plus, il subsiste également des doutes sur le point de savoir si l'autorisation donnée par un État membre aux fins d'un trafic de perfectionnement actif opéré dans les échanges intracommunautaires et, partant, l'exemption de la perception de la compensation monétaire sont compatibles avec l'esprit et la finalité des règlements précités. Le but de la

compensation monétaire est essentiellement de compenser l'incidence de l'écart des cours de change effectifs des États membres par rapport à la parité officielle sur les prix de certaines marchandises et de stabiliser les prix des marchandises dans chaque monnaie nationale. Cette finalité s'étend non pas seulement aux échanges des produits mis en libre pratique dans l'État d'importation, mais également aux marchandises transformées sous contrôle douanier dans l'État d'importation et réexportées dans le pays d'origine ou dans un autre État membre sous la forme de composants d'autres marchandises . . .»

«Les doutes qui peuvent surgir au sujet de la licéité de l'exemption de la perception de la compensation monétaire consentie par un État membre sur la base de son régime interne en matière de perfectionnement actif, viennent également du fait que l'application uniforme du droit communautaire pourrait s'en trouver mise en péril . . . du simple fait que les dispositions nationales des États en matière de trafic de perfectionnement actif présentent des divergences — en partie considérables — (voir les considérations de la directive du Conseil du 4 mars 1969 concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime de perfectionnement actif, JO L 58, 1969, p. 1) . . .»

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 décembre 1978.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. P. Kalbe, en qualité d'agent, assisté de Me A. Stockburger, avocat, à Francfort-sur-le-Main. Par lettre du 14 juin 1979, la Commission a informé la Cour qu'elle a désigné son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, et Me Stockburger comme agents.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

Par ordonnance du 28 mars 1979, la Cour, en application de l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour par la Commission

La Commission fait valoir qu'il peut déjà être déduit du libellé des dispositions de droit communautaire applicables en la matière que des trafics de perfectionnement actif ayant pour objet une exemption des montants compensatoires monétaires n'étaient pas autorisés dans les échanges entre les États membres de la Communauté en sa forme originaire: le règlement de base n° 974/71 du Conseil en liaison avec le règlement n° 2746/72 du Conseil du 19 décembre 1972 (JO L 291, 1972, p. 148) qui l'a modifié, dispose que tous les échanges commerciaux internationaux qu'ils intéressent des États membres ou des pays tiers, sont soumis à l'application de montants compensatoires (article 1, paragraphe 1). Il n'y serait pas prévu d'exception.

La Commission poursuit que le règlement n° 1380/75, qui était en vigueur pendant la période litigieuse et qui contient les dispositions d'exécution du règlement n° 974/71, ne prévoit pas davantage d'exceptions à l'application obligatoire des montants compensatoires monétaires à tous les échanges de

marchandises: l'article 6 renvoie expressément, en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers, aux dispositions relatives à la perception de droits de douane ou de prélèvements à l'importation, que sont déclarées s'appliquer également aux montants compensatoires monétaires. Un tel renvoi aux dispositions douanières est absent du titre III qui concerne les montants compensatoires monétaires applicables dans les échanges intracommunautaires. Seules certaines dispositions de la législation douanière pourraient s'appliquer par analogie.

La Commission estime que son point de vue est corroboré par des considérations de politique juridique. Elle relève en premier lieu qu'après que l'union douanière européenne eut été réalisée, il a fallu veiller, lors de l'introduction du système des montants compensatoires, à limiter à un minimum les entraves que la mise en œuvre de ce système ne pouvait manquer de créer à la libre circulation des marchandises sur le territoire de la Communauté en sa forme originaire. La réintroduction du régime de perfectionnement actif dans le cadre des montants compensatoires monétaires aurait obligé le législateur communautaire à assortir le système de la compensation monétaire de régimes douaniers supplémentaires réglant les échanges entre les États membres originaires. Une telle décision aurait été incompatible avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, du traité.

La Commission relève en deuxième lieu que les règles qui régissaient le trafic de perfectionnement actif n'auraient pas pu s'appliquer à la compensation monétaire; il aurait été nécessaire de créer de nouvelles règles pour la compensation monétaire. Elle souligne que la directive de base du Conseil du 4 mars 1969 (JO L 58, p. 1) est limitée aux marchandises qui ne se trouvent pas en libre pratique dans la Communauté. La Commission ajoute que si le législateur communautaire avait entendu rendre les règles de la directive applicables à la compensation monétaire entre les États membres originaires, il lui eût fallu établir une nouvelle définition de la notion de libre circulation entre les États membres; or, une telle définition n'existe pas.

La Commission observe en troisième lieu que si le régime du perfectionnement actif avait été réintroduit dans les échanges entre les États membres originaires, il eût fallu l'admettre pour tous les produits. Or un besoin économique pourrait tout au plus exister lorsqu'un montant compensatoire est appliqué sur le produit de base, mais non sur le produit réexporté après avoir fait l'objet d'une opération de perfectionnement. Toutefois, selon la Commission, une autorisation de trafic de perfectionnement actif ayant pour effet d'exempter l'opérateur de la compensation monétaire entraînerait en pareil cas des distorsions de la concurrence et des pénalisations géographiques qui ne pourraient en aucun cas être tolérées par la Communauté: dans tous les cas où la compensation monétaire est appliquée aux produits de base en provenance des États membres originaires, mais non aux produits compensateurs fabriqués à partir de ceux-ci, les matières premières en provenance des États membres à monnaie faible bénéficient, par rapport à celles en provenance des États membres à monnaie forte, tout au moins en ce qui concerne les transformateurs établis dans les pays à monnaie forte, d'avantages de prix parfois irrattrapables, lorsqu'ils peuvent bénéficier d'un trafic de perfectionnement actif leur permettant de ne pas payer de montants compensatoires monétaires.

La Commission relève ensuite que le système de la compensation monétaire prévoit la possibilité d'un trafic de perfectionnement actif dans les échanges avec les pays tiers ainsi qu'il découle indirectement de l'article premier du règlement n° 1947/78 de la Commission du 11 août 1978 modifiant le règlement n° 1380/75 (JO L 221, 1978, p. 14), dans lequel un article 6 bis prévoyant l'application des montants compensatoires monétaires en cas de trafic de perfectionnement actif a été ajouté à l'article 6 du règlement n° 1380/75. La Commission

ajoute que ce problème ne s'est pas posé en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, pour la simple raison que le trafic de perfectionnement actif n'y existe pas en tant qu'élément de la compensation monétaire.

La Commission constate enfin que les deuxième et troisième questions préjudicielles n'ayant été posées que pour le cas où la réponse à la première question aurait été positive, il n'y a donc pas lieu d'y répondre.

III — Procédure orale

A l'audience du 21 juin 1979, la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, a été entendue en ses observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions au cours de la même audience.

En droit

1 Par ordonnance du 6 octobre 1978, parvenue à la Cour le 13 décembre 1978, le Finanzgericht de Münster a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le 8 septembre 1975, était-il compatible, en principe, avec le droit communautaire, notamment avec les dispositions du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, 1971, p. 1) et du règlement n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, 1975, p. 37), qu'un État membre de la Communauté en sa forme originaire, agissant sur la base des dispositions de son droit interne en matière de trafic de perfectionnement actif (en l'espèce, les articles 47 et suivants de la loi douanière de 1961 de la république fédérale d'Allemagne («Zollgesetz»), combinés avec l'article 2, paragraphe 1, de la loi de 1962 sur la perception des prélèvements («Abschöpfungserhebungsgesetz»), exempte de la compensation monétaire, dans les échanges intracommunautaires, les marchandises se trouvant en libre pratique dans un autre État membre, sur lesquelles des montants compensatoires sont à percevoir à l'importation, en vertu du droit communautaire, à la condition que les marchandises en question ne soient pas mises en libre pratique dans l'État importateur, mais y soient transformées sous contrôle douanier et réexportées dans le pays de provenance ou dans un autre État membre en tant que composants d'autres marchandises?

2) En cas de réponse affirmative à la question 1: L'exemption de la compensation monétaire était-elle compatible avec le droit communautaire, lors même que le droit interne (en l'espèce, article 4, paragraphe 2, de la loi douanière allemande) subordonnait cette exemption à une décision discrétionnaire et préalable de l'autorité douanière sur la mesure dans laquelle il pouvait être fait confiance à l'opérateur transformant les marchandises en question?

3) En cas de réponse affirmative aux questions n^{os} 1 et 2: L'exemption de la compensation monétaire était-elle compatible avec le droit communautaire, lors même que le droit interne (en l'espèce, article 48, paragraphe 2, de la loi douanière allemande) en subordonnait le bénéfice à l'appréciation préalable par l'autorité douanière des intérêts de l'opérateur transformant les marchandises en question au regard des intérêts des producteurs nationaux du pays d'importation?»

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige qui oppose aux autorités douanières allemandes une entreprise allemande qui s'est vu refuser, en 1975, le bénéfice de l'application du régime de perfectionnement actif à certaines quantités de sucre importées de France pour être utilisées dans la fabrication de préparations pour soupes destinées à être exportées vers la France et la Belgique. L'application du régime de perfectionnement actif avait été sollicitée en vue de faire exonérer le sucre importé de la perception de montants compensatoires monétaires à l'importation, eu égard au fait que le produit fini ne bénéficiait pas de l'octroi de la compensation monétaire à l'exportation.

3 Pour répondre à la question posée, il faut en premier lieu examiner les dispositions du règlement n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO L 139, p. 37), entré en vigueur le 1er juin 1975 aux termes de son article 21.

4 Les modalités d'application des montants compensatoires monétaires sont réglées au titre II (article 6) de ce règlement en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers, et au titre III (articles 7 à 15) en ce qui concerne les échanges intracommunautaires. Alors que l'article 6 prévoit que les dispositions en matière de perception de droits de douane sont applicables aux montants compensatoires monétaires dans les échanges avec les pays tiers, aucune disposition analogue ne se trouve au titre III. Aux échanges intracommunautaires sont applicables seules certaines dispositions spécifiques de la réglementation douanière et parmi celles-ci ne se trouvent pas les règles relatives au perfectionnement actif.

5 Le résultat qui se dégage ainsi de la lecture des textes est conforme aux intentions qui les ont inspirés. Le représentant de la Commission a expliqué au cours de la procédure devant la Cour qu'après que la réalisation de l'union douanière eut privé le régime de perfectionnement actif de sa raison d'être dans les relations intracommunautaires, la Commission a voulu veiller à ce que le régime ne fût pas rétabli à l'occasion de l'introduction du régime de compensation monétaire. Il résulte d'ailleurs de l'article 2 de la directive n° 69/73 du Conseil du 4 mars 1969 concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement actif (JO L 58, p. 1) que ce régime ne s'applique pas aux marchandises qui se trouvent en libre pratique dans les États membres. Il aurait donc fallu adopter des dispositions particulières si on avait voulu réintroduire le régime pour les besoins du système de la compensation monétaire.

6 La Commission a, en outre, relevé qu'un besoin économique réel d'exonérer l'importateur des montants compensatoires monétaires dans des circonstances comme celles de l'espèce n'existe pas, dès lors que la Commission a adopté comme ligne de conduite d'appliquer le régime des montants compensatoires également aux produits dérivés, si l'incidence des matières premières comprises dans ce système dépasse un seuil raisonnable.

7 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la première des questions posées que les dispositions du règlement n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires doivent être interprétées en ce sens qu'un État membre ne peut pas appliquer ses règles nationales en matière de trafic de perfectionnement actif pour exempter de la compensation monétaire, dans les échanges intracommunautaires, des marchandises importées d'un autre État membre dans lequel elles se trouvent en libre pratique.

8 Au vu de cette réponse à la première question, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième et troisième questions.

Sur les dépens

9 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement; la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Münster, par ordonnance du 6 octobre 1978, dit pour droit:

Les dispositions du règlement n° 1380/75 de la Commission du 29 mai 1975 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires doivent être interprétées en ce sens qu'un État membre ne peut pas appliquer ses règles nationales en matière de trafic de perfectionnement actif pour exempter de la compensation monétaire, dans les échanges intracommunautaires, des marchandises importées d'un autre État membre dans lequel elles se trouvent en libre pratique.

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 juillet 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A.J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 21 JUIN 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

En ce qui concerne la demande préjudicielle présentée par le Finanzgericht de Münster, relativement à laquelle seule la Commission des Communautés européennes a présenté des observations écrites et verbales, il suffit — selon nous — de faire observer que nous jugeons

1 — Traduit de l'allemand.