CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO présentées le 10 décembre 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Il ressort des faits et des observations présentées par les parties au principal ainsi que par la Commission, tels qu'ils sont relatés dans le rapport d'audience, que les questions préjudicielles que le Bundesfinanzhof a adressées à la Cour reviennent essentiellement à demander si les principes établis dans l'arrêt du 6 octobre 1982 dans l'affaire 302/81 (Eggers/Hauptzollamt Kassel, Rec. 1982, p. 3443) s'appliquent aussi à une situation du type de celle en cause dans le litige au principal.

2. Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que:

« Les États membres ont le droit et l'obligation de délivrer a posteriori l'exemplaire de contrôle T n° 5 prévu à l'article 10 du règlement n° 223/77, afin de permettre d'apporter la preuve prévue à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 1380/75 relatif au paiement par l'État membre exportateur des montants compensatoires que devrait octroyer l'État membre importateur lorsque l'omission de demande ou la non-délivrance du document, lors de l'expédition des marchandises, n'est pas imputable à l'intéressé et que celui-ci peut produire les pièces justificatives requises pour la délivrance dudit document. »

3. Elle avait déduit cette conclusion du

« principe général en vertu duquel les vices de procédure qui ne sont pas imputables à la personne qui devrait normalement bénéficier de montants compensatoires ne doivent pas produire des effets défavorables pour celle-ci » (point 8).

4. Dans son ordonnance de renvoi, le Bundesfinanzhof estime que ce principe doit également être appliqué lorsque, comme en l'espèce, la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle est demandée aux fins de l'obtention d'une restitution à l'exportation.

5. Sous réserve de ce qui sera dit ci-après à propos de l'accomplissement des formalités douanières d'expédition, je ne peux que partager cette façon de voir. Il suffit à cet égard de renvoyer à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 192/75 de la Commission, du 17 janvier 1975, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 25, p. 1), en vigueur à l'époque des faits [1], qui prévoit expressément l'octroi d'un nouvel exemplaire de contrôle T n° 5 lorsque le premier a été égaré et n'est pas revenu au bureau de départ ou à l'organisme centralisateur dans un délai de trois mois à compter de sa délivrance « par suite de circonstances non imputables à l'intéressé ». Or, c'était en se basant sur l'article 11, paragraphe 5, 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), tel que modifié par le règlement n° 1498/76, du 26 juin 1976 (JO L 167, p. 28), dont le texte est identique à celui de l'article 13 susmentionné, que la Cour avait étendu la possibi-

1 — Ce règlement a été ultérieurement remplacé par le règlement n° 2730/79, du 29 novembre 1979 (JO L 317, p. 1). L'article 13 y est devenu l'article 30.

lité d'une délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle aux cas où ce dernier n'avait pas été demandé ou délivré.

6. Cela étant acquis, la première question préjudicielle tend à savoir si une délivrance a posteriori est également possible au cas où, comme en l'espèce, *aucune formalité d'expédition ou d'exportation n'a été accomplie.*

7. Les formalités douanières d'expédition sont celles qui doivent être remplies chaque fois qu'une marchandise doit circuler dans la Communauté entre deux points situés dans des États membres différents. Elles font l'objet du règlement n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO L 38 du 9.2.1977, p. 1), et consistent essentiellement dans l'établissement d'un document T 1 ou T 2.

8. Les formalités douanières d'exportation sont celles qui doivent être accomplies lorsque la marchandise doit quitter le territoire de la Communauté. Il s'agit principalement de l'établissement d'une déclaration d'exportation et d'un certificat d'exportation pour les produits agricoles régis par une organisation commune des marchés.

9. En cas d'exportation à partir d'un port ou d'un aéroport, les formalités d'expédition n'ont pas besoin d'être accomplies.

10. Comme, en l'occurrence, tant les formalités d'expédition que les formalités d'exportation devaient être remplies, on peut se permettre d'utiliser l'une ou l'autre expression.

11. En ce qui concerne la première question posée par la haute juridiction allemande, la Commission propose d'y répondre par la négative. Cela n'est pas étonnant si on se rappelle l'existence du règlement n° 1209/85, du 3 mai 1985, portant treizième modification du règlement n° 223/77 portant dispositions d'application ainsi que mesures de simplification du régime du transit communautaire et troisième modification du règlement n° 1664/81 (JO L 124, p. 19), qu'elle a adopté notamment pour tirer, sur le plan du droit écrit, les conséquences de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 302/81, précitée, et y adapter les dispositions relatives à la délivrance de l'exemplaire de contrôle (voir deuxième considérant). Elle l'a fait par l'insertion dans le règlement n° 223/77, précité, du 22 décembre 1976 (JO 1977, L 38, p. 20), d'un article 13 ter prévoyant, entre autres, que la délivrance a posteriori dudit document ne peut avoir lieu qu'à la condition « que l'intéressé apporte la preuve que l'exemplaire de contrôle T n° 5 se rapporte bien aux marchandises pour lesquelles les formalités d'expédition ou d'exportation ont été accomplies ».

12. Il me semble vain de débattre de la question de la rétroactivité ou non de cette disposition étant donné que la Cour a déduit la possibilité de la délivrance a posteriori du document T n° 5 d'un principe général du droit. Il reste toutefois à savoir si ce *principe général, appliqué au domaine des restitutions à l'exportation*, exclut d'exiger que les formalités d'exportation aient été accomplies ou si, au contraire, à l'époque des faits, la spécificité de la réglementation dans ce domaine en imposait le respect.

13. A cet égard, je voudrais tout d'abord faire deux observations relatives à l'arrêt Eggers.

14. *1)* Contrairement à ce qu'affirme la firme Töpfer dans ses observations écrites présentées à la Cour, il n'est pas du tout

certain que dans l'affaire Eggers aucune formalité douanière n'ait été accomplie. Bien au contraire, dans ses conclusions, l'avocat général M^me^ Rozès précisait expressément qu'en l'occurrence seule la déclaration de transit et d'exportation, et non le formulaire T n° 5, avait été présentée au bureau de douane allemand (Rec. 1982, p. 3455, alinéa 1). De même, les motifs de l'arrêt de la Cour ne contiennent aucune référence aux formalités d'exportation ou d'expédition et indiquent simplement, au point 2, que l'exportation a été effectuée « sans qu'il y ait eu de délivrance d'EC (exemplaire de contrôle) T n° 5 ». D'ailleurs, les questions posées par la juridiction de renvoi n'attachaient aucune importance à la question de l'accomplissement ou non des autres formalités.

15. *2)* En vertu de l'arrêt Eggers, l'intéressé n'a droit à la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 que « *pour autant qu'il puisse produire les pièces justificatives requises pour l'obtention dudit document* ».

16. Or, il est évident qu'en l'absence de tout document douanier établi par les autorités compétentes de l'État membre de départ, telles les déclarations d'expédition ou d'exportation, cette preuve s'avérera extrêmement difficile, sinon impossible.

17. En ce qui concerne la présente affaire, constatons, pour commencer, que le législateur communautaire a estimé

« qu'il convient, dans l'intérêt des usagers et dans le souci d'alléger le plus possible la tâche des administrations nationales appelées à contrôler le mouvement des marchandises, d'éviter l'application concomitante de plusieurs procédures administratives; que, pour ce motif, il importe de prévoir notamment l'utilisation du régime du transit communautaire dans tous les cas où le contrôle de l'utilisation ou de la destination des marchandises est nécessaire » (neuvième considérant du règlement n° 222/77).

18. En l'occurrence, nous sommes en présence d'un cas où le contrôle de la destination des marchandises est nécessaire, car il ne s'agit pas de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, mais de protection des ressources financières de celle-ci. L'objet du litige au principal est en effet, en substance, l'octroi de restitutions à l'exportation.

19. L'article 1^er^, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 222/77 dispose plus précisément que « circulent sous la procédure du transit communautaire externe:

...

b) les marchandises qui, tout en remplissant les conditions prévues aux articles 9 et 10 du traité instituant la Communauté économique européenne, *ont fait l'objet de formalités douanières d'exportation en vue de l'octroi de restitutions à l'exportation* vers les pays tiers dans le cadre de la politique agricole commune ».

20. L'article 12, paragraphe 1, prévoit d'une façon générale que, pour pouvoir circuler sous la procédure du transit communautaire externe, toute marchandise doit faire l'objet d'une déclaration d'expédition T 1 dont le modèle se trouve en annexe I au règlement n° 223/77. Cette déclaration doit être produite en trois exemplaires au moins au *bureau de départ* (article 12, paragraphe 3) qui l'enregistre, « prescrit le délai dans lequel les marchandises doivent être présentées au bureau de destination et prend les mesures d'identification qu'il estime nécessaires » (article 17, paragraphe 1). En règle

générale, cette identification est même assurée par scellement (article 18, paragraphe 1). Il incombe au bureau de destination de contrôler les marchandises qui ont fait l'objet de l'opération et de renvoyer sans tarder un exemplaire du document T 1, dûment annoté, au bureau de départ (article 26, paragraphe 1).

21. Par ailleurs, l'article 15 du règlement n° 222/77 stipule, dans son paragraphe 1, que:

« Lorsque les marchandises, avant de pouvoir être placées sous la procédure du transit communautaire externe, doivent faire l'objet d'une déclaration d'exportation ou de réexportation, cette déclaration et celle du transit communautaire sont regroupées et établies sur un formulaire T 1... »

22. L'article 4 du règlement n° 223/77 de la Commission, du 22 décembre 1976, portant dispositions d'application ainsi que mesures de simplification du régime du transit communautaire (JO L 38 du 9.2.1977, p. 20), enchaîne en prévoyant que dans ces cas les formulaires des déclarations de transit communautaire et le ou les exemplaires requis aux fins d'exportation ou de réexportation doivent être présentés en même temps au bureau de douane de l'État membre de départ.

23. Quant à la fonction et à l'utilisation de l'exemplaire de contrôle T n° 5, elles sont définies aux articles 10 à 14 du règlement n° 223/77. L'article 10 [2] dispose ce qui suit:

« Lorsque l'application d'une mesure communautaire arrêtée en matière d'importation ou d'exportation de marchandises ou de leur circulation à l'intérieur de la Communauté est subordonnée à la preuve que les marchandises qui en font l'objet ont reçu l'utilisation et/ou la destination prévue ou prescrite par cette mesure, ladite preuve est fournie par la production de l'exemplaire de contrôle T n° 5. »

En l'espèce, l'« application d'une mesure communautaire » est l'octroi d'une restitution et l'« utilisation prévue » est l'exportation des marchandises en dehors du territoire de la Communauté.

24. Dans ce cas, l'article 7 [3] du règlement n° 192/75 prévoit que:

« Si, avant de quitter le territoire géographique de la Communauté ou d'atteindre une des destinations prévues à l'article 3, un produit pour lequel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies *traverse des territoires communautaires autres que celui de l'État membre sur le territoire duquel ont été accomplies ces formalités*, la preuve que ce produit a quitté le territoire géographique de la Communauté ou a atteint la destination prévue est apportée par la production de l'exemplaire de contrôle... »

25. S'il est donc bien vrai que, dans le cadre d'une opération de transit communautaire externe donnant droit à des restitutions à l'exportation, le formulaire T n° 5 est censé prouver le fait de l'exportation en dehors du territoire géographique de la Communauté, il ne saurait le faire, en vertu des termes mêmes des dispositions précitées, que pour des produits pour lesquels les formalités douanières d'exportation ont

2 — Cet article correspond à l'article 1er du règlement n° 2315/69 de la Commission, du 19 novembre 1969, relatif à l'emploi des documents de transit communautaire en vue de l'application de mesures communautaires entraînant le contrôle de l'utilisation et/ou de la destination des marchandises (JO L 295, p. 14), qui a été abrogé par le règlement n° 223/77 (article 83).

3 — Cet article est devenu l'article 11 du règlement n° 2730/79, du 29 novembre 1979 (voir note 1).

effectivement été accomplies. Le formulaire T n° 5 sert à prouver l'aboutissement final d'un processus qui commence par l'accomplissement des formalités douanières d'exportation.

26. Cela s'explique parce que, en matière de restitutions à l'exportation une importance particulière revient à l'accomplissement desdites formalités. Ainsi, en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 du règlement n° 192/75, c'est du jour de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation, tel que défini à son paragraphe 2, que dépendent à la fois la détermination du taux des restitutions applicable et l'établissement de la quantité, de la nature et des caractéristiques du produit exporté. Bien plus, ce jour y est défini comme étant « celui au cours duquel le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à l'exportation des produits en cause, *en bénéficiant d'une restitution* ». Il faut donc de la part de l'exportateur une manifestation de la volonté de bénéficier d'une restitution, ce qui se fait lors de l'accomplissement des formalités douanières.

27. En outre, en vertu de l'article 4, le jour d'accomplissement de ces formalités constitue le point de départ du délai dans lequel les produits en cause doivent avoir quitté le territoire géographique de la Communauté ou atteint la destination prévue pour pouvoir bénéficier des restitutions à l'exportation.

28. Enfin, l'avance de tout ou partie de la restitution, avec constitution d'une caution, ne peut se faire que lors de l'accomplissement desdites formalités (article 12, paragraphe 1) et le *paiement de la restitution se fait par l'État membre sur le territoire duquel elles ont été accomplies* (article 13, paragraphe 1).

29. J'ajoute que pour ce qui concerne le produit en cause en l'espèce, à savoir le sucre blanc, l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 192/75 exige encore que « l'exportateur est tenu de déclarer que le produit en cause a été produit à partir de betteraves ou de cannes à sucre récoltées dans la Communauté ». C'est que, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 766/68 du Conseil, du 18 juin 1968, établissant les règles générales concernant l'octroi des restitutions à l'exportation de sucre (JO L 143, p. 6), une restitution à l'exportation ne peut être accordée que si le sucre remplit cette condition.

30. L'exemplaire de contrôle T n° 5 ne vient se greffer sur toutes ces formalités que pour confirmer que « les produits qui sortent de la Communauté ou qui sont livrés en vue de certaines destinations sont bien *ceux-là mêmes* qui ont fait l'objet des formalités douanières d'exportation » (septième considérant du règlement n° 192/75). Il sert donc de preuve du fait que les marchandises qui quittent le territoire géographique de la Communauté sont les mêmes que celles pour lesquelles les formalités douanières en vue de l'obtention de restitutions à l'exportation ont été accomplies et qui viennent de traverser un ou plusieurs États membres autres que celui d'où elles sont parties.

31. Dans un cas comme celui de l'espèce, où la procédure orale a permis d'établir clairement qu'aucune formalité douanière n'a été accomplie sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, État membre de départ, ni auprès du Hauptzollamt Hildesheim ni auprès d'un bureau situé à la frontière avec le Danemark, le formulaire T n° 5 pourrait tout au plus certifier que certaines marchandises, sans autre précision, ont quitté le territoire géographique de la Communauté, mais ne saurait en aucun cas

prouver que ce soient effectivement celles qui devraient bénéficier des restitutions à l'exportation.

32. Dans son arrêt du 5 février 1987 (Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co., 288/85, Rec. p. 611), la Cour a déclaré que « l'octroi de la restitution constitue un avantage pour l'opérateur économique qui se justifie si certaines conditions, relatives aussi bien aux caractéristiques du produit exporté qu'aux modalités de l'exportation, sont réunies ». Elle a ajouté que, « lorsque des contrôles font apparaître que tel n'a pas été le cas, le montant de la restitution n'est pas dû à l'exportateur... » (point 11).

33. Il résulte de ce qui précède que l'accomplissement des formalités douanières d'exportation constitue une condition absolument indispensable à l'octroi de restitutions à l'exportation et qu'il ne saurait être remédié a posteriori à la fois au non-accomplissement de ces formalités et au non-établissement, dans les formes prévues, de l'exemplaire de contrôle T n° 5.

34. En conséquence, je propose à la Cour de répondre comme suit à la première question posée par le Bundesfinanzhof:

« En juin 1979, la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 prévue à l'article 10 du règlement (CEE) n° 223/77 de la Commission, du 22 décembre 1976, portant dispositions d'application ainsi que mesures de simplification du régime du transit communautaire, n'était pas possible dans les cas d'exportations vers des pays tiers de produits devant bénéficier de restitutions lorsque les formalités douanières d'expédition ou d'exportation prescrites n'avaient pas été accomplies. »

35. J'en arrive, maintenant, à la deuxième question posée par le Bundesfinanzhof qui est rédigée comme suit:

« En cas de réponse positive à la première question: la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 par le bureau de départ auprès duquel les formalités douanières d'expédition devraient être remplies ne peut-elle être envisagée que si ces formalités ont été remplies auprès de ce bureau ou suffit-il à cet égard que des formalités d'exportation aient été accomplies auprès d'un autre bureau de douane, le cas échéant dans un autre État membre? »

36. A première vue, cette question peut surprendre. Elle n'est posée que dans le cas d'une réponse affirmative à la première question, à savoir, donc, si la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 exige l'accomplissement des formalités douanières d'expédition. Or, en l'espèce, il semble établi que ces dernières n'ont pas été accomplies, ce qui d'ailleurs constitue la raison principale de la première question.

37. Toutefois, il ressort de la motivation de l'ordonnance de renvoi que le Bundesfinanzhof a des doutes sur le principe même de la

compétence du bureau de départ, en l'occurrence le Hauptzollamt Hildesheim, partie défenderesse au principal, pour délivrer a posteriori le formulaire T n° 5, du moment que *les* formalités douanières d'expédition (c'est-à-dire l'annotation de la déclaration T 1) n'ont pas été accomplies auprès de lui, et même si *des* formalités d'exportation ont été accomplies soit à la frontière entre la République fédérale d'Allemagne et le Danemark, soit au moment de la sortie du territoire géographique de la Communauté, à la frontière entre le Danemark et la Norvège. A cet égard, la haute juridiction allemande précise qu'il lui importe peu de savoir, pour les besoins du litige au principal, quel bureau autre que le Hauptzollamt Hildesheim pourrait éventuellement être compétent.

38. En l'occurrence, le bureau douanier de Frederikshavn a rempli la dernière rubrique de l'exemplaire T n° 5, à savoir celle intitulée « contrôle de l'utilisation et/ou de la destination » (*Überwachung der Verwendung und/oder der Bestimmung*), alors que la rubrique « contrôle par le bureau de départ » (*Prüfung durch die Abgangszollstelle*) était vide.

39. C'est cette intervention du bureau de Frederikshavn que le Bundesfinanzhof vise, à mon avis, lorsqu'il parle de l'accomplissement de formalités d'exportation, qu'il distingue nettement de l'accomplissement des formalités douanières d'expédition.

40. L'acte accompli par le bureau de Frederikshavn ne constitue une formalité d'exportation qu'au sens du langage commun, et non pas au sens de la législation douanière de la Communauté pour laquelle il s'agit d'une simple mesure de contrôle, inefficace, dans le cas d'espèce, parce que le contrôle précédent, celui qui devait avoir lieu au départ, n'a pas eu lieu.

41. Examinons donc ce problème. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 223/77, il incombe au bureau de départ, auquel doit également être présentée la déclaration T 1 (voir article 12, paragraphe 3, du règlement n° 222/77), de délivrer l'exemplaire de contrôle T n° 5. Aux termes de ses paragraphes 3 et 4, l'original du formulaire T n° 5 doit accompagner les marchandises lors de leur transport dans les mêmes conditions que la déclaration T 1 et, tout comme un exemplaire de la déclaration T 1, doit être renvoyé sans délai et dûment annoté par le bureau de destination au bureau de départ.

42. Le parallélisme entre les conditions de délivrance et d'utilisation des deux types de documents est donc évident.

43. Il résulte également des observations que je viens de présenter dans le contexte de la première question préjudicielle que, pour pouvoir bénéficier de restitutions à l'exportation, les marchandises doivent obligatoirement faire l'objet des formalités douanières d'expédition prescrites.

44. Enfin, à l'article 11 du règlement n° 222/77 relatif au transit communautaire, le bureau de départ est défini comme le « bureau de douane où débute l'opération de transit communautaire ». Cette définition se réfère à ce qui se passe effectivement, et non à ce qui aurait dû se passer.

45. Force est dès lors de conclure qu'au cas où les formalités douanières d'expédition ne sont pas remplies auprès du bureau de douane où elles auraient normalement dû l'être, ce dernier ne saurait être considéré comme bureau de départ et ne saurait donc délivrer a posteriori l'exemplaire de contrôle T n° 5.

46. Si les formalités douanières d'expédition ont été accomplies dans un autre bureau de l'État membre de départ, cette qualité et cette compétence pourraient tout au plus revenir à celui-ci.

47. Dans l'hypothèse où toutes les formalités prescrites en cas d'exportation d'une marchandise à destination d'un pays tiers sont accomplies dans un bureau de douane de l'État membre de sortie, la question de la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 ne saurait se poser. En effet, l'article 7 du règlement n° 192/75 n'exige la production dudit document comme preuve de l'exportation en dehors de la Communauté que si les marchandises sur lesquelles il porte ont traversé le territoire d'un ou de plusieurs États membres autres que celui sur le territoire duquel ont été accomplies les formalités douanières d'exportation. Par ailleurs, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 192/75, les restitutions à l'exportation sont à payer par les autorités de l'État membre dans lequel ces formalités ont été accomplies.

48. En conséquence, je propose à la Cour de répondre comme suit à la deuxième question du Bundesfinanzhof:

« Lorsque les formalités douanières d'expédition ou d'exportation n'ont pas été accomplies auprès du bureau de départ normalement compétent, la délivrance a posteriori de l'exemplaire de contrôle T n° 5 par ce bureau ne saurait être envisagée. »