Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

9 juillet 2020*

« Renvoi préjudiciel – Union douanière – Code des douanes de l'Union – Règlement délégué (UE) 2015/2446 – Article 172, paragraphe 2 – Autorisation de recours au régime de la destination particulière – Effet rétroactif – Notion de "circonstances exceptionnelles" – Modification du classement tarifaire – Cessation de la validité d'une décision de renseignement tarifaire contraignant »

Dans l'affaire C-391/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie), par décision du 10 mai 2019, parvenue à la Cour le 21 mai 2019, dans la procédure

« Unipack » AD

contre

Direktor na Teritorialna direktsia « Dunavska » kam Agentsia « Mitnitsi »,

Prokuror ot Varhovna administrativna prokuratura na Republika Bulgaria,

LA COUR (huitième chambre),

composée de Mme L. S. Rossi, présidente de chambre, MM. J. Malenovský et N. Wahl (rapporteur), juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour « Unipack » AD, par Mes D. Dobrev et L. Angelov, advokati,

– pour le gouvernement bulgare, par Mmes L. Zaharieva et E. Petranova, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par Mmes F. Clotuche-Duvieusart, N. Nikolova et M. Salyková ainsi que par MM. N. Kuplewatzky et A. Caeiros, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure : le bulgare.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission, du 28 juillet 2015, complétant le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant « Unipack » AD au Direktor na Teritorialna direktsia « Dunavska » kam Agentsia « Mitnitsi » (directeur de la direction territoriale « Dunavska » de l'agence « douanes », Bulgarie) ainsi qu'au Prokuror ot Varhovna administrativna prokuratura na Republika Bulgaria (ministère public près la Cour administrative suprême, Bulgarie) au sujet d'importations de marchandises effectuées par Unipack avant le dépôt de la demande d'autorisation de recourir au régime de la destination particulière.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement (UE) nº 952/2013

3 L'article 15 du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1, ci-après le « code des douanes de l'Union »), portant sur la communication d'informations aux autorités douanières, prévoit :

« 1. Toute personne intervenant directement ou indirectement dans l'accomplissement des formalités douanières ou dans les contrôles douaniers fournit aux autorités douanières, à leur demande et dans les délais éventuellement fixés, la totalité des documents ou informations requis, sous une forme appropriée, ainsi que toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement des formalités ou des contrôles précités.

2. Le dépôt d'une déclaration en douane, d'une déclaration de dépôt temporaire, d'une déclaration sommaire d'entrée, d'une déclaration sommaire de sortie, d'une déclaration de réexportation ou d'une notification de réexportation par une personne aux autorités douanières, ou la présentation d'une demande d'autorisation ou de toute autre décision, rend la personne concernée responsable de tout ce qui suit :

a) de l'exactitude et du caractère complet des renseignements fournis dans la déclaration, la notification ou la demande ;

b) de l'authenticité, de l'exactitude et de la validité des documents accompagnant la déclaration, la notification ou la demande ;

c) le cas échéant, de la conformité à l'ensemble des obligations se rapportant au placement des marchandises en question sous le régime douanier en cause, ou à l'exécution des opérations autorisées.

Le premier alinéa s'applique également à la communication sous toute autre forme de toute information requise par les autorités douanières ou fournies à ces dernières.

[...] »

4 L'article 33 du code des douanes de l'Union, intitulé « Décisions en matière de renseignements contraignants », dispose :

« 1. Les autorités douanières prennent, sur demande, des décisions en matière de renseignements tarifaires contraignants (ci-après dénommées "décisions RTC"), ou des décisions en matière de renseignements contraignants en matière d'origine (ci-après dénommées "décisions RCO").

[...]

2. Les décisions RTC ou RCO ne sont contraignantes qu'en ce qui concerne le classement tarifaire ou la détermination de l'origine des marchandises :

a) pour les autorités douanières vis-à-vis du titulaire de la décision, qu'à l'égard des marchandises pour lesquelles les formalités douanières sont accomplies après la date à laquelle la décision prend effet ;

b) pour le titulaire de la décision vis-à-vis des autorités douanières, qu'à partir de la date à laquelle la notification de la décision est reçue ou réputée reçue par celui-ci.

3. Les décisions RTC ou RCO sont valables trois ans à compter de la date à laquelle la décision prend effet.

[...] »

5 L'article 34 du code des douanes de l'Union, relatif à la gestion des décisions en matière de renseignements contraignants, énonce :

« 1. Une décision RTC cesse d'être valable avant le terme de la période visée à l'article 33, paragraphe 3, lorsqu'elle n'est plus conforme au droit, pour l'une des raisons suivantes :

a) l'adoption d'une modification des nomenclatures visées à l'article 56, paragraphe 2, points a) et b) ;

b) l'adoption de mesures visées à l'article 57, paragraphe 4,

avec prise d'effet à la date d'application de la modification ou des mesures susvisées.

[...] »

6 L'article 129 du code des douanes de l'Union, portant sur la rectification et l'invalidation de la déclaration sommaire d'entrée, est rédigé en ces termes :

« 1. Le déclarant peut, sur demande, être autorisé à rectifier une ou plusieurs des énonciations de la déclaration sommaire d'entrée après le dépôt de celle-ci.

[...] »

7 L'article 173, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, intitulé « Rectification d'une déclaration en douane », est libellé comme suit :

« Le déclarant est autorisé, sur demande, à rectifier une ou plusieurs des énonciations de la déclaration en douane après son acceptation par les autorités douanières. La rectification n'a pas pour effet de faire porter la déclaration en douane sur des marchandises autres que celles qui en ont fait initialement l'objet. »

8 L'article 211 du code des douanes de l'Union, relatif au régime d'autorisation, prévoit :

« 1. Une autorisation des autorités douanières est requise en cas :

a) de recours au régime de perfectionnement actif ou passif, au régime de l'admission temporaire ou au régime de la destination particulière ;

[...]

2. Les autorités douanières peuvent accorder une autorisation avec effet rétroactif lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) il existe un besoin économique démontré ;

b) la demande n'est pas liée à une tentative de manœuvre ;

c) le demandeur a démontré sur la base de la comptabilité ou d'écritures que :
   i) toutes les exigences du régime sont respectées ;
   ii) le cas échéant, les marchandises peuvent être identifiées pour la période concernée ;
   iii) les comptes et écritures précités permettent de vérifier le régime ;

d) toutes les formalités nécessaires pour régulariser la situation des marchandises peuvent être accomplies, y compris, le cas échéant, l'invalidation de la déclaration en douane concernée ;

[...]

Les autorités douanières peuvent également accorder une autorisation avec effet rétroactif lorsque les marchandises qui ont été placées sous un régime douanier ne sont plus disponibles au moment où la demande d'autorisation a été acceptée.

[...] »

9 Aux termes de l'article 254, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, intitulé « Régime de la destination particulière » :

« Le régime de la destination particulière permet la mise en libre pratique de marchandises en exonération totale ou partielle de droits en raison de leur utilisation spécifique. »

Le règlement délégué 2015/2446

10 L'article 172 du règlement délégué 2015/2446, intitulé « Effet rétroactif », dispose :

« 1. Lorsque les autorités douanières accordent une autorisation avec effet rétroactif, conformément à l'article 211, paragraphe 2, du code [des douanes de l'Union], l'autorisation prend effet au plus tôt à la date d'acceptation de la demande.

2. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités douanières peuvent permettre qu'une autorisation visée au paragraphe 1 prenne effet au plus tôt un an et, dans le cas des marchandises couvertes par l'annexe 71-02, trois mois avant la date d'acceptation de la demande.

[...] »

Le règlement (CE) nº 925/2009

11 Le règlement (CE) nº 925/2009 du Conseil, du 24 septembre 2009, instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certaines feuilles d'aluminium originaires de l'Arménie, du Brésil et de la République populaire de Chine (JO 2009, L 262, p. 1), prévoit, à son article 1er :

« 1. Il est institué un droit antidumping définitif sur les importations de feuilles et bandes minces en aluminium, d'une épaisseur non inférieure à 0,008 mm et non supérieure à 0,018 mm, sans support, simplement laminées, présentées en rouleaux d'une largeur ne dépassant pas 650 mm, d'un poids supérieur à 10 kilogrammes, relevant du code NC ex 7607 11 19 (code TARIC 7607 11 19 10) et originaires de l'Arménie, du Brésil et de la République populaire de Chine (RPC).

2. Le taux du droit antidumping définitif applicable au prix net franco frontière communautaire, avant dédouanement, s'établit comme suit pour les produits visés au paragraphe 1 et fabriqués par les sociétés mentionnées ci-après :

Pays	Société	Droit antidumping	Code additionnel TARIC
[...]	[...]	[...]	[...]
RPC	[...]	[...]	[...]
	Toutes les autres sociétés	30,0 %	A 999
[...]	[...]	[...]	[...]

[...] »

Le règlement d'exécution (UE) 2017/271

12 Le règlement d'exécution (UE) 2017/271 de la Commission, du 16 février 2017, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement nº 925/2009 sur les importations de certaines feuilles d'aluminium originaires de la République populaire de Chine aux importations de certaines feuilles d'aluminium légèrement modifiées (JO 2017, L 40, p. 51), énonce, à son article 1er :

« 1. Le droit antidumping définitif applicable à "toutes les autres sociétés" institué par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 925/2009 sur les importations de certaines feuilles d'aluminium originaires de la République populaire de Chine est étendu par le présent règlement aux importations dans l'Union des produits suivants :

– feuilles d'aluminium d'une épaisseur non inférieure à 0,007 mm et inférieure à 0,008 mm, quelle que soit la largeur des rouleaux, recuites ou non, relevant actuellement du code NC ex 7607 11 19 (code TARIC 7607 11 19 30), ou

[...]

4. Le produit décrit au paragraphe 1 est exempté du droit antidumping étendu s'il est importé pour d'autres utilisations que celle de papier d'aluminium à usage domestique. Une telle exemption devrait être soumise aux conditions établies dans les dispositions douanières correspondantes de l'Union concernant le régime de la destination particulière, notamment l'article 254 du code douanier de l'Union.

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

13 L'entreprise Unipack est active dans la fabrication d'emballages composites de produits liquides et en vrac. Elle s'est vu délivrer par les autorités douanières bulgares, le 28 septembre 2015, une décision en matière de renseignement tarifaire contraignant, au sens de l'article 33 du code des douanes de l'Union, pour une durée de six ans et portant sur le classement tarifaire de la marchandise « feuilles d'aluminium » qui relevait alors du code TARIC 7607 11 19 90.

14 Ce code tarifaire a été supprimé le 1er juin 2016, rendant ainsi caduque la décision de renseignement tarifaire contraignant précédemment délivrée. Neuf importations subséquentes ont été effectuées par Unipack pendant près de dix mois, sans que l'entreprise tienne compte de la suppression du précédent code TARIC 7607 11 19 90 et sans que les autorités douanières bulgares s'opposent à des importations sous un code TARIC erroné.

15 Les 13 et 27 juin 2017, Unipack a effectué deux importations de feuilles d'aluminium originaires de Chine, déclarées sous le code TARIC 7607 11 19 93. Par une décision du directeur de la douane de Svishtov (Bulgarie) du 4 septembre 2017, le code TARIC ainsi déclaré a été rectifié et le code TARIC 7607 11 19 30 a été retenu.

16 Cette décision a conduit les autorités douanières bulgares à imposer des droits de douane supplémentaires, la marchandise concernée étant désormais soumise à un droit antidumping de 30 % en vertu du règlement d'exécution 2017/271.

17 Le 13 septembre 2017, le directeur de la douane de Svishtov a donné une suite favorable à la demande introduite le 18 août 2017 par Unipack, visant à obtenir l'autorisation de recourir au régime de la destination particulière, avec prise d'effet au 31 août 2017.

18 Par un recours devant l'Administrativen sad Veliko Tarnovo (tribunal administratif de Veliko Tarnovo, Bulgarie), Unipack a contesté la date de prise d'effet de la décision d'octroi du régime de la destination particulière et a demandé à ce que ce régime trouve à s'appliquer rétroactivement, à compter du 13 juin 2017, pour les marchandises « feuilles d'aluminium », en se prévalant de l'existence de « circonstances exceptionnelles », au sens de l'article 172 du règlement délégué 2015/2446.

19 Par une décision du 31 mai 2018, l'Administrativen sad Veliko Tarnovo (tribunal administratif de Veliko Tarnovo) a réformé la décision contestée, en lui octroyant un effet rétroactif à compter de la date de la présentation de la demande d'Unipack, à savoir le 18 août 2017, et a rejeté cette demande pour le surplus. Unipack s'est pourvue en cassation contre cette décision devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie).

20 Considérant que la solution du litige dont elle est saisie nécessite une interprétation de la notion de « circonstances exceptionnelles » figurant à l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/2446, le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Y a-t-il lieu de considérer comme des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 172, paragraphe 2, du [règlement délégué 2015/2446] justifiant d'accorder, au titre de l'article 211, paragraphe 2, [du code des douanes de l'Union], une autorisation rétroactive d'application, au titre de l'article 254 [du code des douanes de l'Union], du régime de la destination particulière à une importation de marchandises effectuée avant le dépôt de la demande d'autorisation de recourir à ce régime, les circonstances suivantes : tout d'abord, il a été mis fin à la validité de la décision [de renseignement tarifaire contraignant] afférente à ces marchandises, accordée au titulaire du régime, en raison de modifications apportées à la nomenclature combinée ; ensuite, pendant une période (d'environ 10 mois) entre le moment où il a été mis fin à la validité de la décision [de renseignement tarifaire contraignant] et l'importation pour laquelle le régime de la destination particulière est demandé, plusieurs importations de marchandises ont été effectuées [(neuf)] sans que les autorités douanières corrigent le code de la nomenclature combinée qui a été déclaré et, enfin, la marchandise a été utilisée à une fin exemptée du droit antidumping ? »

Sur la question préjudicielle

21 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/2446 doit être interprété en ce sens que peuvent être qualifiés de « circonstances exceptionnelles », au sens de cette disposition, aux fins de l'octroi, au titre de l'article 254 du code des douanes de l'Union, d'une autorisation rétroactive de recourir au régime de la destination particulière, tel que prévu à cette dernière disposition, des éléments tels que la fin anticipée de la validité d'une décision de renseignement tarifaire contraignant en conséquence d'une modification de la nomenclature combinée, l'absence de réaction des autorités douanières devant des importations portant un code erroné ou le fait que la marchandise a été utilisée à une fin exemptée du droit antidumping.

22 À titre liminaire, il convient de rappeler que le code des douanes de l'Union repose sur un système déclaratif (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2011, DP grup, C-138/10, EU:C:2011:587, points 33 et 34) afin de limiter autant que possible les formalités et les contrôles douaniers tout en prévenant les fraudes ou les irrégularités susceptibles de porter préjudice au budget de l'Union. C'est en raison de l'importance que revêtent ces déclarations préalables pour le bon fonctionnement de l'Union douanière que le code des douanes de l'Union, à son article 15, fait obligation aux déclarants de fournir des informations exactes et complètes.

23 S'agissant plus spécifiquement du régime de la destination particulière prévu à l'article 254 du code des douanes de l'Union, il permet la mise en libre pratique de marchandises en exonération totale ou partielle de droits en raison de leur utilisation spécifique. Il repose sur un régime d'autorisation préalable, faisant suite à l'introduction d'une demande par les opérateurs concernés, conformément aux articles 211 et 254 du code des douanes de l'Union. Selon l'article 172 du règlement délégué 2015/2446, lorsqu'elle est octroyée, cette autorisation prend effet au plus tôt à la date d'acceptation de la demande. Ce n'est qu'à titre dérogatoire, en présence de « circonstances exceptionnelles », que le paragraphe 2 de cet article prévoit qu'une autorisation peut prendre effet antérieurement à la date d'acceptation de la demande.

24 Enfin, l'article 1er, paragraphe 4, du règlement d'exécution 2017/271 prévoit que ce même régime d'autorisation préalable de la destination particulière trouve à s'appliquer aux demandes d'exemption de droit antidumping relatives aux importations de certaines catégories de feuilles d'aluminium destinées à un usage autre que domestique. Ce règlement dispose ainsi non seulement que la

législation douanière reste applicable, mais conditionne également l'exemption de droit antidumping au respect des conditions relatives au recours au régime de la destination particulière prévu à l'article 254 du code des douanes de l'Union.

25 À cet égard, il convient de relever qu'aucune des parties au principal ne conteste l'absence de déclaration préalable ni le fait qu'il a été procédé à des importations sous des codes tarifaires erronés, sans qu'il ait été fait usage de la possibilité de rectification prévue aux articles 129 et 173 du code des douanes de l'Union.

26 Dès lors, il convient d'examiner les trois circonstances évoquées dans la décision de renvoi afin de déterminer si elles sont susceptibles de constituer des « circonstances exceptionnelles », au sens de l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/2446.

27 En premier lieu, s'agissant de la modification du classement tarifaire des marchandises importées et de la fin anticipée de validité des décisions de renseignement tarifaire contraignant qui en découle, il y a lieu de constater qu'un importateur ne peut s'en prévaloir pour se soustraire à l'obligation de fournir des informations exactes et complètes prévue à l'article 15 du code des douanes de l'Union. En effet, conformément à l'article 34, paragraphe 1, sous a), de ce code, la validité d'une décision de renseignement tarifaire cesse dès qu'elle n'est plus conforme au droit, notamment du fait d'une modification de la nomenclature telle que celle intervenue dans l'affaire au principal. Un opérateur économique ne saurait dès lors invoquer la méconnaissance de cette modification pour soumettre des déclarations inexactes ou se soustraire à l'obligation de déclaration préalable.

28 En deuxième lieu, s'agissant de la possibilité de se prévaloir de l'attitude des autorités douanières ayant consisté à accepter des déclarations faisant référence à des codes erronés, pour justifier de l'absence de modification du code tarifaire déclaré, la Cour a déjà eu l'occasion de rejeter un tel argument, en soulignant qu'un opérateur diligent, ayant pris connaissance d'un règlement de classement publié au *Journal officiel de l'Union européenne,* ne saurait se borner à poursuivre l'importation de sa marchandise sous un code erroné au seul motif que ce classement a été accepté par l'administration douanière (arrêt du 20 novembre 2008, Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading/Commission, C-38/07 P, EU:C:2008:641, point 64).

29 En troisième lieu, s'agissant de la circonstance que la marchandise a été utilisée à une fin exemptée du droit antidumping, il convient de relever que, conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement d'exécution 2017/271, un produit tel que celui en cause au principal « est exempté du droit antidumping étendu s'il est importé pour d'autres utilisations que celle de papier d'aluminium à usage domestique », pour autant que sont respectées les dispositions douanières relatives au régime de la destination particulière, notamment l'article 254 du code des douanes de l'Union. Par conséquent, si l'utilisation des marchandises est un motif d'exemption du droit antidumping, elle ne saurait permettre de justifier la méconnaissance, par l'importateur, du régime de demande d'exemption de droit antidumping instauré par ce règlement.

30 Il s'ensuit qu'aucune des circonstances mentionnées par la juridiction de renvoi n'est susceptible de constituer une « circonstance exceptionnelle », au sens de l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/2446, sans qu'il soit nécessaire de définir plus avant cette notion. En effet, le manquement aux obligations établies par le code des douanes de l'Union et les actes en découlant ne saurait justifier un traitement plus favorable de l'opérateur économique à l'origine de ce manquement.

31 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/2446 doit être interprété en ce sens que ne sauraient être qualifiés de « circonstances exceptionnelles », au sens de cette disposition, aux fins de l'octroi, au titre de l'article 254 du code des douanes de l'Union, d'une autorisation rétroactive de recourir au régime de la destination particulière, tel que prévu à cette dernière disposition, des éléments tels que la fin anticipée de la validité d'une décision de renseignement tarifaire contraignant

en conséquence d'une modification de la nomenclature combinée, l'absence de réaction des autorités douanières devant des importations portant un code erroné ou le fait que la marchandise a été utilisée à une fin exemptée du droit antidumping.

Sur les dépens

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

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

L'article 172, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission, du 28 juillet 2015, complétant le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union, doit être interprété en ce sens que ne sauraient être qualifiés de « circonstances exceptionnelles », au sens de cette disposition, aux fins de l'octroi, au titre de l'article 254 du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union, d'une autorisation rétroactive de recourir au régime de la destination particulière, tel que prévu à cette dernière disposition, des éléments tels que la fin anticipée de la validité d'une décision de renseignement tarifaire contraignant en conséquence d'une modification de la nomenclature combinée, l'absence de réaction des autorités douanières devant des importations portant un code erroné ou le fait que la marchandise a été utilisée à une fin exemptée du droit antidumping.

Signatures