CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN

présentées le 2 février 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le Finanzgericht Bremen a déféré une question préjudicielle qui tire son origine d'un litige opposant la société allemande Ospig Textil-Gesellschaft au Hauptzollamt Bremen-Freihafen. Le litige est né à la suite d'une décision des autorités douanières d'inclure dans la valeur en douane des marchandises importées par Ospig des frais correspondant à l'acquisition d'une licence d'exportation (ci-après « frais de quotas »).

2. Cette affaire est étroitement liée à l'affaire ayant opposé la même société aux autorités douanières allemandes et qui s'est terminée par l'arrêt de la Cour du 9 février 1984 Ospig Textilgesellschaft (ci-après « arrêt Ospig » [1]).

L'arrêt Ospig concernait la question de savoir si les frais de quotas exposés en liaison avec l'achat de produits textiles à Hong Kong — où les licences d'exportation font l'objet d'un commerce légal — doivent être inclus dans la valeur en douane. La Cour a constaté qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte de tels frais de quotas lors de la détermination de la valeur en douane des marchandises importées dans la Communauté, au sens du règlement (CEE) n° 1224/80 du Conseil, du 28 mai 1980, relatif à la valeur en douane des marchandises [2].

3. La présente affaire concerne la question de savoir si le même résultat s'applique aux frais de quotas dans le cadre d'importations originaires de Taïwan, où les licences d'exportation ne sont pas légalement commercialisées.

4. La question préjudicielle est en l'espèce libellée comme suit:

« Les frais de quotas correspondant à l'acquisition de contingents d'exportation sont-ils également exclus de la valeur en douane des marchandises importées dans la Communauté au sens des dispositions du règlement (CEE) n° 1224/80 du Conseil, du 28 mai 1980, lorsque, dans le pays exportateur concerné — ici Taïwan —, les licences

* Langue originale: le danois.

1 — 7/83, Rec. p. 609.

2 — JO L 134, p. 1, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3193/80, du 8 décembre 1980 (JO L 333, p. 1).

d'exportations ne sont pas légalement commercialisées? »

5. Les règles pertinentes du règlement relatif à la valeur en douane des marchandises n'ont pas été modifiées après le prononcé de l'arrêt Ospig. L'article 3, paragraphe 1, dispose comme suit: « la valeur en douane des marchandises importées, déterminée par application du présent article, est la valeur transactionnelle, c'est-à-dire le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du territoire douanier de la Communauté, après ajustement effectué conformément à l'article 8, pour autant ... ».

L'article 3, paragraphe 3, sous a), dispose comme suit: « le prix effectivement payé ou à payer est le paiement total effectué ou à effectuer par l'acheteur au vendeur, ou au bénéfice de celui-ci, pour les marchandises importées et comprend tous les paiements effectués ou à effectuer, comme condition de la vente des marchandises importées, par l'acheteur au vendeur, ou par l'acheteur à une tierce partie pour satisfaire à une obligation du vendeur ... ».

L'article 8, auquel renvoie l'article 3, paragraphe 1, dispose que, au « prix effectivement payé ou à payer » pour les marchandises importées, il y a lieu d'ajouter une série de frais ayant, du point de vue économique, un caractère accessoire par rapport au prix. L'article 8 contient une liste exhaustive des frais pouvant être pris en considération lors de la détermination de la valeur en douane, et les frais de quotas ne figurent pas sur cette liste.

6. Les quotas sont fondés sur les accords dits multifibres, conclus depuis le début des années 70 dans le cadre du GATT. Ces accords tirent leur origine de la capacité des pays en voie de développement et des pays nouvellement industrialisés de produire, à faibles coûts, des produits textiles, d'où la menace que constituait l'exportation de ces produits pour la production textile des pays industrialisés. La finalité de ces accords était de favoriser l'industrie textile dans les pays en voie de développement tout en limitant leurs exportations vers les pays industrialisés, de manière à ce que ces derniers puissent entreprendre, à un rythme adapté, les réformes de structure nécessaires pour leurs industries textiles. Le principal moyen pour atteindre cet objectif est constitué par des accords bilatéraux, en vertu desquels l'importation de produits textiles est soumise à des limitations quantitatives.

7. La Communauté a conclu de tels accords bilatéraux avec toute une série de pays tiers, entre autres Hong Kong. En ce qui concerne Taïwan, l'accord a été conclu avec l'organisation commerciale « Taïwan Textile Organisation ». Les accords fixent les quantités des différentes catégories de produits textiles pouvant être importées des pays tiers concernés. Les partenaires commerciaux de la Communauté fixent eux-mêmes les modalités de répartition de ces quotas entre les exportateurs de ces pays. Pour la période pertinente en l'espèce, les règles communautaires en matière d'importation figurent dans les règlements (CEE)

n° 4134/86 du Conseil, relatif au régime d'importation pour certains produits textiles originaires de T'ai-wan [3], et (CEE) n° 4136/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers [4].

8. Dans la première affaire Ospig, il a été indiqué que, à Hong Kong, la chambre de commerce locale partage annuellement en quotas le contingent d'exportation entre les fabricants et les commerçants des produits textiles, sur la base du volume de marchandises exportées l'année précédente. Les quotas sont cessibles, et la valeur de ces derniers varie en fonction de l'offre et de la demande. Vers la fin de l'année, lorsque les contingents sont presque épuisés, les frais de quotas peuvent atteindre des sommes considérables, alors que celles-ci sont à peu près négligeables au cours des mois précédents. Les exportateurs de Hong Kong qui ont épuisé leurs quotas et qui sont contraints d'en acquérir parmi ceux qui sont encore disponibles, s'ils entendent solliciter une licence d'exportation en vue d'expédier les commandes des entreprises communautaires, facturent séparément à ces dernières les frais de quotas.

9. La présente affaire tire son origine d'une importation effectuée par Ospig en mars 1989 de 1 000 blousons en fibres mélangées. Elle a déclaré à titre de valeur en douane le prix net de 30 000 DM qui lui avait été facturé par le vendeur et producteur taïwanais Bai Lucky Industrial Co. Ltd.. Les 7 000 DM de frais de quotas qu'Ospig avait directement versés à l'agent indépendant, Taïwan Oceanic Co. Ltd., qui avait assuré l'exportation, n'ont pas été inclus dans la valeur en douane. Les autorités douanières allemandes, estimant inacceptable qu'Ospig omette d'inclure les frais de quotas dans la valeur en douane, ont exigé de la société le versement de droits de douane à hauteur de 5 187,77 DM, calculés sur la base du prix net des marchandises, frais de quotas en sus. Ospig a contesté la décision des autorités allemandes en se référant, entre autres, à l'arrêt Ospig, précité. Les autorités allemandes ont fait valoir que cet arrêt pouvait, certes, être invoqué à l'appui de la thèse que de tels frais n'étaient pas compris dans la valeur en douane de la marchandise considérée, mais seulement pour autant que les quotas étaient cessibles en vertu de la législation du pays exportateur; étant donné que la cession de quotas n'est pas possible à Taïwan, les frais supportés devaient être intégrés dans la valeur en douane des marchandises.

10. Ainsi qu'il résulte de la présente affaire et, en outre, également de la première affaire Ospig, le fait d'inclure ou non des frais de quotas dans la valeur en douane peut revêtir pour les opérateurs intéressés un intérêt économique considérable. Il s'agit d'un droit de douane relativement élevé sur les produits textiles et les frais de quotas peuvent, à tout le moins à certains moments et dans certaines circonstances, représenter une partie relativement importante du prix total des marchandises.

3 — JO L 386, p. 1.
4 — JO L 387, p. 42.

11. Il ressort de la première affaire Ospig que le comité créé à titre consultatif dans le cadre de l'application du règlement sur la valeur en douane a considéré, dans un avis non contraignant, que les frais de quotas supportés par l'*acheteur communautaire* du fait qu'il acquiert *lui-même directement auprès d'un tiers* la licence d'exportation requise ne doivent pas être inclus dans la valeur en douane.

Dans son arrêt Ospig, précité, la Cour s'est refusée à tirer des conclusions a contrario de cet avis, en déclarant que « la solution proposée par le comité de la valeur en douane s'impose également lorsque l'*exportateur-vendeur qui ne dispose plus de quotas s'en procure lui-même auprès d'un tiers* et les facture à l'acheteur. En juger autrement créerait, en effet, une disparité injustifiée entre importateurs de la Communauté placés pourtant dans une situation analogue et irait par conséquent à l'encontre du système équitable, uniforme et neutre d'évaluation en douane mis en place par le règlement n° 1224/80 du Conseil » (point 17, passage souligné par nous-même).

12. Il ressort de la présente affaire et de l'affaire, Thierschmidt (C-340/93) actuellement pendante devant la Cour, que les autorités douanières allemandes tiennent pour établi que le résultat obtenu dans la première affaire Ospig ne s'applique que si l'acheteur ou le vendeur ont eu des frais lors de l'acquisition, auprès d'un tiers, de licences d'exportation librement cessibles d'après le droit de l'État d'exportation.

13. Les autorités douanières allemandes posent ainsi comme condition que la *cession des licences d'exportation en cause* soit *possible*. En outre, *seuls les frais d'acquisition auprès d'un tiers de licences d'exportation* (dénommés « *quotas provenant d'un tiers* ») *peuvent faire l'objet d'une déduction*. Cela signifie qu'il ne peut y avoir de déduction pour les frais de quotas dits « personnels », c'est-à-dire des frais que l'exportateur, qui a procédé à l'exportation grâce aux quotas qui lui ont été directement attribués, a effectivement supportés en vue de l'obtention des quotas, ou qu'il a calculés pour couvrir la valeur de marché des licences, au cours généralement pratiqué sur ce marché.

14. Par un jugement rendu le 12 juin 1990, le Finanzgericht Bremen a fait droit à la condition posée par les autorités douanières quant au caractère cessible des licences. Cette juridiction a cependant eu par la suite des doutes quant à l'exactitude de ce résultat, raison pour laquelle elle a en l'espèce déféré une question préjudicielle sur ce point.

15. L'affaire Thierschmidt (C-340/93), précitée, a été déférée par le Finanzgericht Düsseldorf et concerne notamment la question de savoir s'il y a lieu d'inclure les frais de quotas « personnels » dans la valeur en douane.

L'affaire Thierschmidt, qui porte sur des opérations d'exportation tant de Hong Kong que de Taïwan et qui concerne tant les frais de quotas « personnels » que « provenant d'un tiers », contient cependant également

une question sur le point de savoir si la conclusion à laquelle la Cour était parvenue dans la première affaire Ospig est également applicable dans le cas des exportations de Taïwan. A la différence du Finanzgericht Bremen, le Finanzgericht Düsseldorf a, sur la base des renseignements qui lui ont été fournis, tenu pour établi que le commerce des licences d'exportation est légal à Taïwan. Le fait qu'il ait néanmoins déféré la question vient de ce qu'il éprouve des doutes sur l'importance que pourrait revêtir, au regard de la détermination de la valeur en douane, le fait que les règles pertinentes applicables aux importations de Taïwan — règlement n° 4134/86 — diffèrent des règles générales applicables aux importations de pays tiers — règlement n° 4136/86 — du fait que le premier de ces règlements ne prévoit pas de « double contrôle », tel que prévu dans le second, c'est-à-dire qu'il n'est pas expressément prévu dans le premier règlement qu'une licence d'exportation doit être délivrée dans l'État exportateur et que l'importation dans la Communauté est subordonnée à l'existence d'une licence d'importation délivrée par les autorités de l'État importateur, ce qui implique qu'une licence d'exportation ait été produite.

16. On est donc confronté à une situation dans laquelle la même question de principe — à savoir, s'il y a lieu d'inclure dans la valeur en douane les frais de quotas « provenant d'un tiers » *dans le cas d'exportations de Taïwan* — a été déférée par deux Finanzgericht allemands, dont l'un présume que le commerce des quotas est illégal et l'autre que ce commerce est légal. Dans le même temps, on est confronté à une situation dans laquelle le Finanzgericht Bremen ne semble pas accorder d'importance aux différences qui existent au niveau des règles de contrôle de la Communauté, alors que c'est cette différence qui sous-tend la question du Finanzgericht Düsseldorf.

17. Des observations écrites ont été déposées dans l'affaire Thierschmidt, entre autres par Thierschmidt et la Commission, qui font valoir qu'il n'y a pas lieu d'attribuer de l'importance aux différentes règles de contrôle, ce qui est raisonnable, ne serait-ce que parce qu'il a été indiqué que, sous l'angle qui importe en l'espèce, les autorités allemandes traitent les importations de Taïwan de la même manière que les importations effectuées dans le cadre du régime commun d'importations prévu par le règlement n° 4136/86.

18. On pourrait, certes, estimer naturel de traiter les deux affaires conjointement, également pour ce qui est de nos conclusions.

19. Nous avons néanmoins pensé qu'il était défendable de présenter dès maintenant nos conclusions dans la présente affaire.

20. La question qui a été déférée repose sur une prémisse suivant laquelle il n'est pas légal dans le pays exportateur de faire le commerce des licences d'exportation. La

Cour est tenue dans la présente affaire de s'en tenir à cette prémisse.

21. Nous ne disposons pas en l'espèce d'informations sur les implications liées à l'interdiction, selon les règles en vigueur dans le pays exportateur, de la commercialisation des licences d'exportation, y compris la question de savoir si un éventuel commerce illégal a des conséquences de droit civil et/ou de droit pénal. Il est acquis cependant que le Finanzgericht Bremen a, dans son ordonnance de renvoi, tenu pour établi que l'affaire a trait à des frais de quotas provenant de tiers, c'est-à-dire qu'ils sont effectivement supportés par l'exportateur lors de l'achat, par ce dernier, d'une licence d'exportation auprès d'un tiers.

22. La Commission fait, à notre sens, à juste titre valoir qu'il n'y a pas lieu de restreindre la portée du résultat auquel la Cour était parvenue dans l'arrêt Ospig, précité, au seul motif que les opérations réellement effectuées ne seraient pas légales.

23. Il n'y a rien, à notre sens, dans l'arrêt, précité, Ospig qui puisse militer en faveur d'une telle limitation.

24. L'arrêt ne contient pas une prémisse expresse suivant laquelle une telle acquisition doit être légale. Les motifs qui sous-tendent le dispositif ne corroborent pas non plus une telle supposition. La Cour a motivé sa décision comme suit: « le système des licences d'exportation et d'importation participe du régime communautaire d'autorisation et de limitation quantitative des importations dans la Communauté de produits textiles originaires de certains pays tiers », et « cette réglementation, qui vise seulement à contrôler les quantités de produits textiles importés de certains pays tiers, poursuit un objectif entièrement distinct de celui du règlement n° 1224/80, modifié, qui tend à établir un système équitable, uniforme et neutre d'évaluation en douane des marchandises pour l'application du tarif douanier commun. Ce dernier règlement doit donc être interprété sans référence à la réglementation relative au système des licences d'exportation et d'importation » (points 13 et 14). Cette motivation ne prend pas en considération les conditions qui président au commerce des licences d'exportation.

25. Ainsi que l'observe la Commission, il n'y a du point de vue économique aucune différence entre les cas où le commerce des licences d'exportation est légal et les cas où ce commerce est illégal. Les importateurs doivent dans les deux cas acquitter un certain montant pour pouvoir effectuer l'importation. L'importance des montants dépend de la situation sur le marché concerné, de sorte que ces montants peuvent différer pour des marchandises du même type, suivant le pays tiers dont il s'agit. C'est pourquoi seule la valeur réelle des marchandises (valeur transactionnelle/montant de la facture) — qui, d'ailleurs, selon l'expertise qui a été produite dans l'affaire au principal, est à peu près la même dans le monde entier — doit être utilisée comme valeur en douane. Ainsi que l'a énoncé la Cour dans l'arrêt Ospig, précité, toute autre solution « créerait, en effet, une disparité injustifiée entre importa-

teurs de la Communauté placés pourtant dans une situation analogue ». Une différence de traitement des marchandises considérées, en fonction du pays tiers d'où elles sont importées, irait à l'encontre de l'objectif du règlement sur la valeur en douane, qui est de garantir une application uniforme des règles du règlement aux importations de toutes marchandises [5].

Les motifs retenus par la Cour dans l'arrêt Ospig militent ainsi contre une distinction entre commerce légal et illégal de quotas.

26. Il est évident qu'il sera plus difficile, le cas échéant, de démontrer qu'on a effectivement payé pour un quota, alors que ce quota ne saurait être commercialisé dans le pays exportateur en cause. On peut penser, ainsi que l'observe la juridiction de renvoi, que les prétendus frais de quotas sont en réalité une commission ou toute autre contrepartie versée à des intermédiaires dans le cadre d'une opération d'exportation, devant être ajoutée à la valeur en douane en application de l'article 8 du règlement sur la valeur en douane. Ainsi que l'observe à juste titre la Commission, il incombe cependant à l'importateur de démontrer qu'il s'agit effectivement de frais de quotas et, en cas de doute, les autorités douanières pourront exiger, eu égard à l'article 10 du règlement sur la valeur en douane, la production de tous les documents qui pourraient être nécessaires pour éclaircir la question.

27. Pour être exhaustif, il y a lieu d'examiner l'arrêt de la Cour du 28 mars 1990, Malt [6], étant donné que le Finanzgericht Bremen a indiqué dans l'ordonnance de renvoi que cet arrêt pourrait peut-être accréditer l'intérêt d'une distinction entre commerce de quotas légal et illégal.

28. Dans l'arrêt Malt précité, la Cour a interprété le règlement relatif à la valeur en douane en ce sens que les montants payés au vendeur en sus du prix de la marchandise pour les certificats d'authenticité nécessaires pour permettre l'importation en franchise de prélèvements dans le cadre d'un contingent tarifaire communautaire pour les viandes bovines doivent être considérés comme faisant partie intégrante de la valeur en douane. La justification à cet égard était que les certificats d'authenticité et les marchandises en cause sont « indissolublement liés ». La différence entre les certificats d'authenticité en cause et les licences d'exportation réside dans le fait que les « licences d'exportation ne sont pas liées à un contrat de vente spécifique, mais à une catégorie déterminée de marchandises », alors qu'un certificat d'authenticité ne peut concerner qu'un *lot déterminé*. La remarque de la Cour, au point 14 de l'arrêt Malt, selon laquelle « contrairement à ce qui se passe dans le régime des quotas applicable aux textiles, les certificats d'authenticité ne peuvent ... faire l'objet d'un commerce distinct ... » renvoie simplement à cette différence entre les deux documents, et cette remarque n'exclut donc pas que le résultat obtenu dans l'arrêt Ospig, précités soit également applicable aux frais de quotas dans le cadre d'une éventuelle acquisition illégale de licences d'exportation.

5 — Voir le huitième considérant du préambule du règlement.

6 — C-219/88, Rec. p. 1481.

Conclusion

29. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question qui lui a été déférée comme suit:

« Les frais de quotas correspondant à l'acquisition des licences d'exportation visés en l'espèce ne doivent pas être intégrés dans les calculs lors de la détermination de la valeur en douane des marchandises importées dans la Communauté, telle que définie dans le règlement (CEE) n° 1224/80 du Conseil relatif à la valeur en douane des marchandises, sans qu'il y ait lieu de considérer si dans le pays exportateur en cause les licences d'exportation peuvent être légalement commercialisées. »