ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
16 décembre 1997 *

Dans l'affaire C-325/96,

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

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª

et

Subdirector-Geral das Alfândegas,

en présence de: **Ministério Público,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif (JO L 188, p. 1), et des articles 27 et 28 du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 1999/85 (JO L 351, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2281/88 de la Commission, du 25 juillet 1988 (JO L 200, p. 20),

* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm (rapporteur), président de chambre, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª, par Me Álvaro Caneira, avocat au barreau de Lisbonne,

— pour le gouvernement portugais, par MM. Luís Fernandes, directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, et Luís Augusto Máximo dos Santos, assistant à la faculté de droit de Lisbonne, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par Mme Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Frédéric Pascal, attaché d'administration centrale auprès de la même direction, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Francisco de Sousa Fialho, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement portugais et de la Commission à l'audience du 17 juillet 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 septembre 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 10 juillet 1996, parvenue à la Cour le 4 octobre suivant, le Supremo Tribunal Administrativo a posé, en application de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif (JO L 188, p. 1, ci-après le « règlement de base »), et des articles 27 et 28 du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 1999/85 (JO L 351, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2281/88 de la Commission, du 25 juillet 1988 (JO L 200, p. 20).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª (ci-après « Eru Portuguesa ») à l'Alfândega de Lisboa (ci-après l'« administration des douanes ») au sujet d'une demande de prorogation du délai de réexportation de marchandises, qui étaient placées sous le régime du perfectionnement actif.

3 Il ressort des trois premiers considérants du règlement de base qu'un tel régime vise, dans le cadre de la division internationale du travail, à promouvoir les exportations des entreprises communautaires en leur permettant d'importer des marchandises de pays tiers sans payer de droits à l'importation dès lors que, après transformation, elles sont réexportées hors de la Communauté, sans pour autant porter atteinte aux intérêts essentiels des producteurs communautaires.

4 L'article 14 du règlement de base dispose:

« 1. L'autorité douanière fixe le délai dans lequel les produits compensateurs doivent avoir reçu une des destinations visées à l'article 18. Ce délai est déterminé compte tenu de la durée nécessaire pour la réalisation des opérations de perfectionnement et pour l'écoulement des produits compensateurs.

2. Les délais courent à partir de la date à laquelle les marchandises non communautaires sont placées sous le régime du perfectionnement actif. L'autorité douanière peut les prolonger sur demande dûment justifiée du titulaire de l'autorisation.

...

3. ...

4. Des délais spécifiques peuvent être établis, selon la procédure visée à l'article 31, paragraphes 2 et 3, pour certaines opérations de perfectionnement ou pour certaines marchandises d'importation. »

5 L'article 27 du règlement n° 3677/86 dispose:

« Lorsque les circonstances le justifient, la prolongation du délai fixé pour recevoir une des destinations visées à l'article 18 ou 27 du règlement de base peut être octroyée même après l'expiration du délai initialement accordé. »

6 L'article 28 du règlement n° 3677/86 prévoit:

« Pour des produits agricoles de même espèce que ceux visés à l'article 1er du règlement (CEE) n° 565/80, lorsque ces produits sont destinés à être exportés sous forme de produits transformés ou de marchandises au sens de l'article 2, points b) ou c), dudit règlement, le délai dans lequel les marchandises d'importation doivent avoir reçu une des destinations visées à l'article 18 du règlement de base ne peut pas dépasser six mois ».

7 Il est expressément précisé, au troisième considérant du règlement n° 2281/88, « que, compte tenu de la situation du marché pour les produits laitiers en question, il est nécessaire de limiter la durée de validité de l'autorisation de perfectionnement actif; qu'il est opportun également de prévoir le délai maximal non prolongeable, dans lequel les produits compensateurs doivent avoir reçu l'une des destinations autorisées ».

8 C'est dans ces conditions qu'il a été ajouté, par le règlement n° 2281/88, l'alinéa suivant à l'article 28 du règlement n° 3677/86:

« Toutefois, pour les produits visés à l'article 1er du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, destinés à la fabrication de produits visés audit article ou de marchandises visées à l'annexe dudit règlement, le délai de réexportation ne peut pas excéder quatre mois. »

9 Conformément à l'article 1er du règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, du 4 mars 1980, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5), ce dernier s'applique aux produits relevant du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers

(JO L 148, p. 13). Parmi ces produits sont mentionnés, à l'article 1er, sous c) et d), du règlement n° 804/68, le « beurre » et les « fromages et caillebotte ».

10 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que, dans le courant du mois de mars 1988, Eru Portuguesa a importé, en provenance de Nouvelle-Zélande, 108 tonnes de beurre sous le régime du perfectionnement actif, sous couvert d'une autorisation du 11 mars 1988, accordée par l'administration des douanes. Conformément à cette autorisation, le produit compensateur à exporter était du fromage fondu, dans la fabrication duquel entrait comme matière première, notamment, le beurre importé.

11 Le délai de réexportation, qui était fixé dans l'autorisation à six mois, a été, à la demande de Eru Portuguesa qui a invoqué des raisons de force majeure, prorogé à deux reprises par l'administration des douanes. Un premier délai a été accordé jusqu'au mois de mars 1989, puis un second jusqu'au 23 mai 1989.

12 Le 21 juin 1989, Eru Portuguesa a demandé au directeur général des douanes de lui accorder, en application de l'article 27 du règlement n° 3677/86, une nouvelle prorogation du délai pour que le reste de la marchandise, qu'elle fixait à environ 30 tonnes, soit intégré dans le produit final en vue de l'exportation ou que, pour le moins, elle soit autorisée, en application de l'article 18, paragraphe 4, du règlement de base, à réexporter cette marchandise en l'état.

13 Le sous-directeur des douanes a rejeté cette demande par décision du 12 juillet 1989, au motif, notamment, que l'article 28 du règlement n° 3677/86, tel que modifié par le règlement n° 2281/88, prévoit, pour les produits visés à l'article 1er du règlement n° 804/68, un délai de réexportation ne pouvant pas excéder quatre mois. Constatant que cette disposition était applicable à partir du 26 juillet 1988, le sous-directeur des douanes en a conclu que les deux prorogations de délai antérieurement accordées à Eru Portuguesa avaient déjà été données en violation de l'article 28 du règlement n° 3677/86.

14 Le Tribunal Tributário de Segunda Instância a, par jugement du 5 février 1991, rejeté le recours en annulation intenté par Eru Portuguesa contre cette décision. Ce jugement a été confirmé par un arrêt du 1er juillet 1992 d'une section du Supremo Tribunal Administrativo. Eru Portuguesa a ensuite formé un recours contre cet arrêt devant la section plénière du contentieux fiscal du Supremo Tribunal Administrativo, qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Résulte-t-il de l'interprétation de l'article 28 du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, que le délai de six mois qu'il fixe ne peut pas être prolongé?

2) Ou, au contraire, résulte-t-il de cette interprétation qu'il faut appliquer à ce délai le régime général de prorogation prévu par l'article 27 de ce règlement et par l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985? »

15 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 28 du règlement n° 3677/86 doit être interprété en ce sens que les délais qui y sont fixés ne sont pas susceptibles d'être prorogés ou si, au contraire, de tels délais peuvent être prorogés en application de l'article 27 du même règlement et de l'article 14, paragraphe 2, du règlement de base.

16 Eru Portuguesa soutient, en premier lieu, que ces délais, qu'ils soient généraux ou spécifiques, peuvent faire l'objet d'une prorogation, dès lors que cela est justifié au regard des circonstances particulières de chaque espèce. Elle estime, en deuxième lieu, que, quelle que soit l'interprétation donnée, l'administration des douanes ne pouvait pas rejeter sa demande de prorogation en vertu des principes de confiance légitime et de sécurité juridique. Eru Portuguesa soutient, en troisième lieu, que l'administration des douanes a commis un détournement de pouvoir. Elle prétend, en dernier lieu, que la prorogation du délai aurait dû lui être accordée pour des raisons de force majeure due à l'impossibilité de réexporter les produits compensateurs ou la marchandise en l'état.

17 Les gouvernements portugais et français ainsi que la Commission objectent que l'article 28 du règlement n° 3677/86, dans sa version résultant du règlement n° 2281/88, comporte des délais spécifiques pour la réexportation de certaines marchandises, en application de l'article 14, paragraphe 4, du règlement de base, que les autorités douanières nationales ne peuvent pas proroger.

18 A cet égard, il convient de constater que les termes employés dans l'article 28 du règlement n° 3677/86, dans sa version résultant du règlement n° 2281/88, — « le délai ... ne peut pas dépasser six mois » et « le délai de réexportation ne peut pas excéder quatre mois » — font clairement apparaître que, pour les produits agricoles, les délais sont spécifiques et non prorogeables. En effet, de tels délais ont été établis conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement de base et sont applicables par dérogation à l'article 27 du règlement n° 3677/86.

19 Une telle interprétation de l'article 28 du règlement n° 3677/86 est en outre conforme à l'objectif poursuivi par ce dernier et par le règlement de base, qui est de rendre plus difficile l'application du régime du perfectionnement actif aux produits agricoles en raison des difficultés particulières que soulève le fonctionnement du marché commun de ces produits. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, dans le domaine agricole, d'encadrer strictement au niveau communautaire les délais dans lesquels le régime du perfectionnement actif est apuré pour les marchandises d'importation.

20 Il en résulte qu'un tel objectif serait remis en cause si les délais spécifiques visés à l'article 28 du règlement n° 3677/86 pouvaient être prorogés par les autorités douanières nationales.

21 En ce qui concerne les principes de la protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, il convient de préciser que, dès le 1er janvier 1987, date de prise d'effet du règlement de base et d'entrée en vigueur du règlement n° 3677/86, le délai de six mois généralement applicable aux produits agricoles ainsi que, dès le 26 juillet 1988, date d'entrée en vigueur du règlement n° 2281/88, le délai de quatre

mois applicable aux produits laitiers ne pouvaient pas faire l'objet d'une prorogation. Par conséquent, les deux prorogations du délai de réexportation dont Eru Portuguesa avait bénéficié en 1988 et 1989 avaient déjà été indûment accordées.

22 Dans ces circonstances, il suffit de constater qu'un opérateur économique ne saurait légitimement s'attendre, après avoir bénéficié de décisions d'une autorité nationale non conformes à une règle de droit communautaire, claire et sans équivoque, à ce que la même autorité adopte une autre décision en méconnaissance du droit communautaire.

23 L'argumentation tirée du détournement de pouvoir est également sans pertinence dans la mesure où, en refusant d'accorder une nouvelle prorogation du délai de réexportation, l'administration des douanes n'a fait qu'appliquer correctement l'article 28 du règlement n° 3677/86 sans utiliser ses prérogatives dans le but exclusif ou, tout au moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles prévues par la réglementation communautaire applicable.

24 S'agissant, enfin, du principe de la force majeure, invoqué par Eru Portuguesa pour justifier l'impossiblité de réexporter le produit compensateur ou la marchandise en l'état, il y a lieu de relever qu'aucune mention n'a été faite de l'existence de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées.

25 Il y a donc lieu de répondre aux questions posées que l'article 28 du règlement n° 3677/86, tel que modifié par le règlement n° 2281/88, doit être interprété en ce sens que les délais de réexportation qui y sont fixés ne peuvent faire l'objet d'une prorogation.

Sur les dépens

26 Les frais exposés par les gouvernements portugais et français, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 (quatrième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Supremo Tribunal Administrativo, par ordonnance du 10 juillet 1996, dit pour droit:

L'article 28 du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 1999/85 relatif au régime du perfectionnement actif, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2281/88 de la Commission, du 25 juillet 1988, doit être interprété en ce sens que les délais de réexportation qui y sont fixés ne peuvent faire l'objet d'une prorogation.

Ragnemalm Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 décembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

H. Ragnemalm