Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Bundesfinanzhof, par ordonnance du 19 juin 1979, dit pour droit:

La notion d'exportation au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1132/74 du Conseil, du 29 avril 1974, relatif aux restitutions à la production dans les secteurs des céréales et du riz, doit être interprétée en ce sens qu'un prélèvement, éventuellement institué en application de cette disposition, doit également être perçu à l'exportation des produits visés lorsqu'ils sont exportés dans le cadre d'un régime de perfectionnement passif et réimportés plus tard en tant que produits compensateurs.

Touffait Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 mars 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 14 FÉVRIER 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le litige au principal, qui est à l'origine de la présente procédure à titre préjudiciel, concerne la légalité d'avis de recouvrement en matière de taxes à l'exportation. La décision à cet égard est fonction du sens qu'il convient d'attribuer à la notion d'«exportation», figurant à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1132/74 du Conseil, du 29 avril 1974, relatif aux restitutions à la production dans les secteurs des céréales

1 — Traduit de l'allemand.

et du riz (JO n° L 128, du 10 mai 1974, p. 24), et notamment du point de savoir si on est également en présence d'une exportation au sens de cette disposition lorsque des marchandises, soumises à la taxe à l'exportation, sont exportées vers des pays tiers dans le cadre du *régime de perfectionnement passif.*

Conformément à l'article 1, paragraphe 1, du règlement en cause, les États membres accordent une restitution à la production pour le maïs destiné à la fabrication de l'amidon, égale à la différence, pour 100 kilogrammes, entre le prix de seuil de ce produit et 8,20 unités de compte. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, de ce règlement, si le prix sur le marché mondial pour le maïs dépasse de manière sensible le montant de 8,20 unités de compte, un prélèvement à l'exportation fixé par la Commission peut être perçu à l'exportation de maïs relevant de la sous-position tarifaire 11.08 A du tarif douanier commun pour compenser l'incidence de la différence entre ce prix et le prix d'approvisionnement de maïs à l'intérieur de la Communauté. L'article 9 prévoit que les modalités d'application de ce règlement, notamment aussi celles concernant le prélèvement à l'exportation visé à l'article 7, paragraphe 2, sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° 117 du 19 juin 1967, p. 2269). Le règlement (CEE) n° 1981/74 de la Commission, du 25 juillet 1974 (JO n° L 207 du 29 juillet 1974, p. 9), arrêté à ce titre, prévoit, entre autres, que le prélèvement à l'exportation est fixé par la Commission et qu'il est recouvré par l'État membre sur le territoire duquel les formalités douanières d'exportation sont accomplies. La Commission a notamment exercé le droit de fixer un prélèvement à l'exportation d'amidon de maïs, qui lui a été conféré par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1132/74 lorsqu'elle a adopté le règlement n° 2443/74 du 27 septembre 1974 (JO n° L 262 du 28 septembre 1974, p. 5) et le règlement n° 2527/74, du 4 octobre 1974 (JO n° L 271 du 5 octobre 1974, p. 20).

Au cours des mois de septembre et d'octobre 1974, la société Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke, demanderesse au principal, a déclaré en douane de l'amidon de maïs spécial relevant de la sous-position tarifaire 11.08 A I du tarif douanier commun en vue de l'exporter vers l'Autriche dans le cadre du régime de perfectionnement passif qui lui avait été consenti. Conformément aux autorisations qui lui avaient été données, elle a réintroduit, sur le territoire de la Communauté européenne, le produit compensateur fabriqué à partir de cet amidon, destiné au secteur du bâtiment. Se fondant sur les dispositions mentionnées, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas a perçu 7 103,40 DM au total au titre des taxes à l'exportation par avis de recouvrement des 2 et 17 octobre 1974.

Les réclamations que la demanderesse avait introduites contre ces avis en faisant valoir qu'aucun prélèvement à l'exportation ne devait être perçu dans le cas de produits soumis à une taxe à l'exportation, exportés sous régime de perfectionnement passif et réintroduits sur le territoire de la Communauté européenne sous la forme de produits différents, n'ayant pas abouti, la demanderesse a saisi le Finanzgericht de Hambourg. Après que le recours eut été formé, le Hauptzollamt a émis deux avis de redressement en faveur de la demanderesse, le 18 juin 1975 et le 4 septembre 1975, que celle-ci a introduits dans la procédure. Le Finanzgericht a rejeté la demande en se fondant, entre autres, sur le motif que l'élément générateur de l'obligation d'acquitter les taxes à l'exportation au sens des dispositions de droit communautaire susmentionnées est le fait de retirer les produits en cause de

la libre circulation dans la Communauté en les exportant, sans qu'il importe que l'exportation ait lieu en vue de la sortie définitive des produits en cause du territoire de la Communauté ou dans le cadre du régime de perfectionnement passif comportant la réimportation ultérieure des produits ouvrés.

La demanderesse s'est pourvue en «Revision» contre ce jugement devant le Bundesfinanzhof. Elle estime que les règlements communautaires sur le fondement desquels les prélèvements à l'exportation sont perçus ne contiennent que des dispositions-cadres et des indications de caractère général sur les taux des droits et sur le moment de leur perception. Pour le reste, elle estime que les prélèvements doivent être perçus conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales. Elle fait valoir que les dispositions allemandes pertinentes, en particulier l'article 18 de la loi sur la mise en œuvre des organisations communes de marché du 31 août 1972 (Bundesgesetzblatt I, p. 1617) et l'article 52 du Code des douanes, du 14 juin 1961 (Bundesgesetzblatt I, p. 737), qu'il convient d'appliquer par analogie, ne prévoient pas la perception d'un prélèvement à l'exportation sous régime de perfectionnement passif. En outre, elle estime que, selon l'esprit et la finalité de la réglementation communautaire relative à la perception d'un prélèvement à l'exportation de produits de transformation imposables à ce titre, le prélèvement en question ne peut en tout cas pas être perçu lorsque les produits ne sont pas mis définitivement sur le marché de pays tiers mais sont réintroduits dans la Communauté après avoir été transformés en un produit différent dans le cadre d'un régime de perfectionnement passif autorisé.

En revanche, de l'avis du Hauptzollamt défendeur, le droit communautaire n'a précisément pas voulu exclure ce type de circulation des produits de l'application de la taxe à l'exportation. C'est entre autres ce que précise expressément le règlement n° 645/75 de la Commission, du 13 mars 1975, établissant les modalités communes d'application des prélèvements et des taxes à l'exportation pour les produits agricoles (JO n° L 67 du 14 mars 1975, p. 16): son article 3, paragraphe 2, contient une énumération limitative des cas d'exonération mais n'exempte pas de la taxe l'exportation effectuée dans un pays tiers dans le cadre du perfectionnement passif.

Par ordonnance du 19 juin 1979, la VII[e] chambre du Bundesfinanzhof a sursis à statuer, et, conformément à l'article 177 du traité CEE, elle a demandé à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante:

«La notion d'"exportation' au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1132/74 doit-elle être interprétée en ce sens qu'un prélèvement doit également être perçu à l'exportation de produits relevant de la position tarifaire 11.08 A du tarif douanier commun lorsque ces produits ont été exportés au cours des mois de septembre et d'octobre 1974 dans le cadre d'un régime de perfectionnement passif et réimportés plus tard en tant que produits compensateurs?»

Notre position à ce sujet sera la suivante:

En posant cette question, la juridiction de renvoi désire savoir si la notion d'«exportation» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement cité inclut l'«exportation dans le cadre d'un régime de perfectionnement passif». On sait que le régime de perfectionnement passif se caractérise par le fait que des produits sont transportés dans des pays tiers pour être réintroduits à partir de ces pays dans le territoire douanier d'origine après avoir subi une ouvraison ou une transformation. C'est pourquoi la demanderesse au principal estime que l'exportation de marchandises dans le cadre du régime de perfectionnement passif ne constitue pas, pour le moins du point de vue de son résultat, une exportation à proprement parler puisqu'elle est inéluc-

tablement suivie de la réimportation. Elle fait valoir que, tout au moins à l'époque des exportations en cause, le droit communautaire ne prévoyait aucune réglementation pour l'institution juridique du régime de perfectionnement passif. De ce fait, selon elle, seules les dispositions nationales, qui ne prévoient pas la perception de prélèvements, peuvent s'appliquer à l'exportation sous régime de perfectionnement passif. Comme ni le droit interne, ni le droit communautaire ne déterminaient donc un élément d'imposition, l'exportation du lot d'amidon en litige n'aurait pas dû donner lieu à la perception d'un prélèvement. La demanderesse estime en particulier qu'il n'est pas permis de combler la lacune laissée par la loi en recourant à un raisonnement par analogie.

En ce qui concerne ces observations de la demanderesse, il convient cependant de faire d'abord remarquer que dans le cadre d'un régime de perfectionnement pour des produits agricoles, outre le «droit du perfectionnement», les dispositions relatives à l'organisation des marchés jouent également un rôle important. Alors qu'à l'époque en cause le régime du perfectionnement passif n'existait pas encore en tant qu'institution de droit communautaire, le marché commun agricole faisant au contraire partie de l'acquis communautaire. Dans les rapports avec les pays tiers, la régulation des marchés était assurée, entre autres, par des prélèvements et des restitutions. A ce titre, le droit de l'organisation des marchés ne contient en général que des réglementations sur les conditions relatives à la perception de taxes à l'exportation sur les taux des taxes, sur le moment de leur perception et sur les États membres auxquels il appartient de les percevoir ainsi que d'autres dispositions nécessaires à l'application uniforme du droit communautaire. C'est en particulier l'application uniforme des instruments de régulation du marché qui rend nécessaire une définition uniforme des critères d'assujettissement aux prélèvements. Selon la jurisprudence de la Cour, les États membres ne sont en droit d'arrêter des dispositions relatives à la forme ou à la procédure, et également des dispositions relatives au fond, que lorsque, dans le cas contraire, en l'absence de dispositions de droit communautaire, la loi laisserait apparaître une lacune (cf. en particulier les affaires 26/69, Commission/République française, arrêt du 9 juillet 1970, Recueil 1970, p. 565; affaire 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, arrêt du 11 février 1971, Recueil 1971, p. 49; affaires 51 à 54/71, International Fruit Company NV et autres/ Produktschap voor groenten en fruit, arrêt du 15 décembre 1971, Recueil 1971, p. 1107). Pour assurer une application uniforme du droit communautaire, le recours au droit national n'est cependant admis que dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre des règlements portant organisation commune des marchés agricoles, et il trouve ses limites là où le droit communautaire prévoit une solution uniforme ou exige une telle solution au titre de son économie générale. C'est ainsi que, en particulier dans son arrêt du 30 novembre 1972 dans l'affaire 18/72 CNV Granaria Graaninkoopmaatschappij/Produktschap voor veevoeder, Recueil 1972, p. 1163), la Cour de justice a déclaré qu'aucune disposition du traité ou des règles relatives à son application ne permet aux autorités nationales d'accorder une exemption pour un prélèvement prévu par le droit communautaire.

Contrairement à l'avis de la demanderesse, il n'est pas non plus possible d'aboutir à une solution différente sur la base de l'article 6, paragraphe 1, de la décision du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19): il se borne à préciser que les ressources communautaires définies dans

la décision sont perçues par les États membres *conformément* aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales.

Comme le droit communautaire prime le droit national, la réponse à la question dépend du seul point de savoir si la notion d'«exportation» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1132/74 inclut également l'exportation dans le cadre du régime de perfectionnement passif, indépendamment d'une éventuelle réglementation nationale.

Or, comme on peut le déduire aisément du droit des restitutions et des prélèvements, le terme d'«exportation» désigne le mouvement de marchandises qui ont été en libre pratique à l'intérieur de la Communauté hors du territoire géographique de la Communauté (cf., entre autres, article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 1, article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67 de la Commission, du 21 décembre 1967, JO n° 314 du 23 décembre 1967, p. 9, ainsi que l'article 2 du règlement ultérieur n° 645/75 de la Commission, du 13 mars 1975, JO n° L 67 du 14 mars 1975, p. 16). C'est d'une telle exportation qu'il s'agit dans le cas du régime de perfectionnement passif puisque, dans le cadre de ce trafic douanier, les marchandises quittent la Communauté et sont transportées dans des pays tiers sans surveillance douanière de la part des autorités douanières de la Communauté. C'est ce qui ressort clairement en particulier de l'article 2, paragraphe 1, de la directive n° 76/119/CEE du Conseil, du 18 décembre 1975, désormais applicable, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement passif (JO n° L 24 du 30 janvier 1976, p. 58): ce régime y est défini comme étant le régime douanier qui permet d'exporter temporairement des marchandises de toute espèce et de toute origine en dehors du territoire douanier de la Communauté en vue de leur réimportation sous forme de produits compensateurs en exemption partielle ou totale des droits à l'importation après qu'elles ont fait l'objet, en dehors du territoire douanier de la Communauté, d'une ou plusieurs des opérations de perfectionnement. Ni le règlement n° 1132/74, ni le règlement d'application n° 1981/74 ne prévoient une exonération de prélèvements dans les cas où les produits ne sont exportés que temporairement dans le cadre du régime de perfectionnement passif. L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1132/74 habilite plutôt la Commission à percevoir un prélèvement à l'exportation des produits en cause, sans restriction. Si les auteurs du règlement avaient voulu exclure le cas de l'exportation, dans le cadre du régime de perfectionnement passif, de l'obligation générale d'acquitter un prélèvement à l'exportation, il aurait été facile, ainsi que la Commission le souligne à bon droit, de le prévoir expressément, comme cela a été fait par exemple dans le règlement n° 645/75 pour le régime de perfectionnement actif.

C'est pourquoi, dans la suite de nos conclusions, il ne nous restera plus qu'à examiner si l'esprit et la finalité du régime des prélèvements prévu au règlement n° 1132/74 mettent en cause le texte clair en soi des dispositions relatives au régime de perfectionnement passif.

A cet égard, il convient d'abord d'attirer l'attention sur le lien étroit qui existe entre la finalité de la perception possible d'un prélèvement à l'exportation au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1132/74 et la finalité de la restitution à la production qu'il convient d'octroyer conformément à l'article 1 du même règlement. La finalité de la restitution à la production de maïs destiné à la fabrication d'amidon ressort du premier considérant du règlement n° 1132/74 dont les termes sont les suivants:

«Considérant que, du fait de la situation particulière du marché des amidons et fécules, et notamment de la nécessité pour l'industrie de maintenir des prix concurrentiels par rapport aux prix des produits de substitution, les règlements n° 120/67/CEE et n° 359/67/CEE ont prévu l'octroi d'une restitution à la production, afin que les produits de base devant être utilisés par cette industrie puissent être mis à sa disposition à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application des règles des organisations communes des marchés des produits en question».

La finalité de la perception de prélèvements à l'exportation d'amidon de maïs découle du septième considérant du même règlement dont les termes sont les suivants:

«Considérant que les mesures décrites ci-dessus ne doivent pas perturber les marchés des pays tiers; que, par conséquent, en cas de hausse sensible et persistante des prix sur ces marchés, il convient de prévoir des mesures compensatoires, consistant en la perception d'un prélèvement sur les produits exportés en vue de ramener à un niveau raisonnable les avantages consentis aux fabricants de la Communauté».

En se fondant sur ces considérants, la demanderesse au principal et la juridiction de renvoi émettent des doutes quant au point de savoir si les objectifs visés par la perception du prélèvement à l'exportation justifient la perception de celui-ci également lorsque des marchandises sont exportées dans le cadre du régime de perfectionnement passif. En effet, selon elles, les marchandises exportées ne pèsent pas définitivement sur les marchés de pays tiers puisque après transformation elles sont réintroduites dans la Communauté; en outre, il ne semble pas non plus exister de raison pour réduire en conséquence les avantages consentis aux déclarants ressortissants de l'État à partir duquel l'exportation est effectuée, puisque les marchandises restent leur propriété. En particulier, le tribunal de renvoi estime que la perception ultérieure d'un prélèvement à l'exportation n'est justifiée que dans le cas où les produits exportés sous le régime de perfectionnement passif ne sont pas réintroduits de nouveau dans la Communauté.

Comme nous pouvons cependant le déduire des considérants que nous avons cités expressément, la réponse à la question de savoir s'il convient de percevoir un prélèvement ne dépend ni du fait que les marchandises exportées pèsent *définitivement* sur les marchés de pays tiers, ni du fait qu'elles restent la *propriété* des déclarants ressortissants de l'État à partir duquel l'exportation a lieu. Il s'agissait plutôt d'empêcher seulement que la baisse artificielle des prix due à la restitution à la production et l'avantage obtenu de ce fait par les produits sur le plan de la concurrence ne provoquent des perturbations sur les marchés de pays tiers. Or, un tel risque était très grand lorsque, en cas de hausse sensible et durable des prix sur ces marchés, les produits de la Communauté, dont le prix était réduit artificiellement, arrivaient sur les marchés des pays tiers au moyen de l'exportation. C'est pourquoi on a prévu des mesures de compensation, sous forme d'un prélèvement perçu sur les produits exportés, pour réduire dans une mesure appropriée, au moyen de cette opération, les avantages consentis aux fabricants de la Communauté, à savoir les avantages de concurrence artificiellement créés.

Mais le fait que des marchandises exportées sous le régime de perfectionnement passif, qui ont bénéficié d'avantages de concurrence grâce à des prestations financières de la Communauté, peuvent également provoquer des perturbations sur les marchés de pays tiers, découle en particulier du raisonnement ci-dessous, qui a d'ailleurs aussi été suivi par la Commission: à l'époque de l'exportation

en cause, la Communauté n'avait aucun moyen d'agir sur l'admission au bénéfice du régime de perfectionnement passif dont la réglementation relevait encore entièrement des États membres. En particulier, il était toujours possible à un exportateur, qui avait été admis au bénéfice du régime de perfectionnement passif, de décider, selon l'évolution de la situation sur le marché, de laisser les marchandises sur le marché du pays tiers ou de les réimporter. Il est vrai que les États membres avaient la faculté de percevoir ultérieurement le prélèvement s'il s'avérait que, contrairement aux indications données dans le cadre du régime de perfectionnement passif, la marchandise restait sur le marché du pays tiers; toutefois, l'éventualité d'une perception ultérieure du prélèvement et le montant de celui-ci ainsi que la façon dont les États membres contrôlaient le régime de perfectionnement passif faisaient l'objet de réglementations différentes selon les États membres et, ainsi que la Commission le souligne, il était difficile de les connaître. En l'absence d'une réglementation communautaire sur la perception ultérieure du prélèvement dans le cas d'un régime de perfectionnement passif non utilisé, il était donc logique, selon nous, que l'autorité compétente pour arrêter un règlement communautaire soumette au prélèvement les exportations effectuées sous ce régime de la même façon que les autres exportations. Si tel n'avait pas été le cas, il aurait existé un risque important que le système des prélèvements à l'exportation soit sapé par l'institution du régime de perfectionnement passif. En effet, les exportateurs auraient pu demander à bénéficier du régime de perfectionnement passif pour laisser ensuite la marchandise, exportée dans le cadre de ce régime, sur les marchés de pays tiers. Il n'est pas nécessaire de démontrer plus en détail que des marchandises exportées dans ces conditions et dont le coût avait été réduit grâce à des prestations financières de la Communauté, pour lesquelles il n'était pas sûr que des prélèvements soient perçus ultérieurement, étaient susceptibles de perturber les marchés de pays tiers.

Mais, indépendamment de cela, la seule présence, sur le territoire d'un pays tiers, de quantités relativement importantes de marchandises, dont le coût avait été réduit de façon artificielle et qui pouvaient à tout moment être introduites dans le circuit du marché, était susceptible d'avoir des effets négatifs sur le fonctionnement du marché de ce pays.

Même si les produits transformés étaient réintroduits par la suite dans la Communauté, des perturbations sur les marchés de pays tiers pouvaient encore se produire du fait que les marchandises de prix moins élevés en provenance de la Communauté étaient absorbées par l'industrie de transformations des pays tiers dans une mesure plus importante que cela n'aurait été le cas sans la restitution à la production. En conséquence, la transformation des produits indigènes correspondants dans ces pays pouvait en être affectée. En outre, l'exonération des exportations, dont le coût avait été réduit, de l'obligation d'acquitter le prélèvement, avec l'attrait qu'elle aurait présenté de s'adresser plus largement, par le truchement du régime de perfectionnement passif, aux entreprises de transformation des pays tiers, travaillant à des conditions plus avantageuses, aurait conduit à promouvoir le développement des industries de transformation correspondantes dans les pays tiers, développement qui, en définitive, aurait été financé par la Communauté, ce qui n'était pas non plus ni l'esprit ni l'objectif de la restitution à la production.

Pour être exhaustif, nous devons encore faire remarquer qu'en l'absence de prélèvements, il existerait aussi le risque de voir l'offre de produits à base d'amidon de maïs destinés à des fins alimentaires diminuée de façon regrettable sur le marché communautaire, ce qui aurait comme conséquence une hausse des prix sur le marché de la Communauté, si le secteur agricole était privé de la

marchandise meilleur marché du fait de son utilisation industrielle dans des pays tiers à moindre coût.

Ces perturbations des marchés de pays tiers et les effets indésirables sur le marché de la Communauté, qui pouvaient également provenir d'exportations effectuées dans le cadre de régimes de perfectionnement autorisés, pouvaient cependant être évités dans une large mesure si, dans le cas de hausses durables des prix sur les marchés de pays tiers, on diminuait de façon appropriée, par un prélèvement à l'exportation, les avantages de concurrence consentis aux fabricants de la Communauté grâce à la restitution à la production. C'est pourquoi, il est conforme à l'esprit et à la finalité du règlement n° 1132/74 que même l'exportation temporaire de marchandises dans le cadre du régime de perfectionnement passif ne soit pas exemptée des prélèvements à l'exportation prévus par l'article 7, paragraphe 2, du règlement.

En outre, il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui encore, par exemple dans la directive n° 76/527/CEE de la Commission, du 4 juin 1976, relative au calcul de l'exemption partielle ou totale des droits à l'importation dans le cadre du régime de perfectionnement passif (JO n° L 153 du 12 juin 1976, p. 43), les droits à percevoir à la frontière au titre des montants compensatoires monétaires ou des montants compensatoires «adhésion» lors de l'exportation de marchandises dans le cadre du régime de perfectionnement passif sont appliqués comme pour des exportations normales.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous proposons de répondre à la question déférée comme suit:

La notion d'«exportation» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1132/74 inclut également des exportations temporaires de marchandises qui sont effectuées dans le cadre d'un régime de perfectionnement passif autorisé.