**1) La décision de la Commission du 9 juillet 1982, adressée à la République fédérale d'Allemagne, constatant que le remboursement des droits à l'importation dans le cas de la requérante n'est pas justifié, est annulée.**

**2) Le recours est rejeté pour le surplus.**

**3) La Commission est condamnée aux dépens.**

Galmot Mackenzie Stuart Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 1983.

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président de la troisième chambre

Y. Galmot

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 27 OCTOBRE 1983 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Vous êtes appelés à vous prononcer sur le recours du 21 octobre 1982 par lequel la société Papierfabrik Schoellershammer vous demande: a) d'annuler la décision de la Commission du 9 juillet 1982 concernant une procédure prévue par l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79 relatif au remboursement des droits à l'importation; b) de constater que ce remboursement est justifié en l'espèce.

Les faits. Pour donner suite à une commande qui excédait ses capacités de production, la requérante a importé de Suisse cinq lots de papier à dessin, en les déclarant pour la mise en libre pratique auprès du bureau de douane de Düren et en versant les droits y afférents d'un montant de 24 703,96 marks allemands (5-15 octobre 1981). Mais la marchandise n'était pas destinée à la consommation interieure; tant il est vrai qu'elle est restée sur le territoire douanier communautaire pendant le temps nécessaire à l'apposition de nouvelles étiquettes et pendant le chargement dans les contai-

1 — Traduit de l'italien.

ners de la compagnie maritime chargée du transport au Japon (6-21 octobre 1981). Par demande du 9 novembre 1981 et en vertu du règlement du Conseil n° 1430 du 2 juillet 1979 (JO L 175, p. 1), la requérante a demandé à l'autorité douanière allemande le remboursement des droits de douane versés. Elle a fait remarquer qu'elle avait déclaré par erreur la marchandise en vue de sa mise en libre pratique et, pour se disculper, elle a allégué tant le caractère particulier de l'espèce (importation et exportation immédiate) par rapport aux pratiques dont elle avait l'expérience que le désordre que l'emploi d'un personnel nouveau et encore peu compétent avait provoqué dans son service d'expéditions.

Toutefois, le bureau de douane d'Aix-la-Chapelle, lui a refusé le remboursement parce que — ainsi que l'affirme la mesure — l'exportation de la marchandise n'avait pas eu lieu sous contrôle douanier. La société Schoellershammer a alors demandé que le remboursement lui soit accordé par mesure d'équité (2 décembre 1981). Par une lettre du 8 avril 1982, le ministère allemand des finances a invité la Commission à examiner la demande selon la procédure prévue par le règlement n° 1575 du 20 juin 1980 (JO L 161, p. 13) et en particulier, par ses articles 4 à 7 qui prévoient un avis d'experts nationaux réunis en comité des franchises douanières. A la majorité, et à l'abstention de la seule délégation allemande, ce groupe a estimé que le remboursement n'était pas justifié. Par décision du 9 juillet 1982, notifiée au gouvernement allemand le 19 juillet suivant, la Commission a suivi cette orientation et, sur la base de ladite décision, le bureau douane a rejeté la demande de la société Schoellershammer (24 août 1982).

D'où le recours de cette dernière aux voies administrative et judiciaire. En effet, elle a introduit une réclamation devant l'Oberfinanzdirektion de Cologne (17 septembre 1982) puis elle a ensuite saisi notre Cour. Ayant eu connaissance de cette initiative et conformément à l'article 363, paragraphe 1, du code général des impôts (Abgabenordnung), l'Oberfinanzdirektion a suspendu l'examen de la réclamation dans l'attente de votre décision.

2. La recevabilité du recours n'est pas douteuse. En effet, la décision concerne directement et individuellement la société Schoellershammer bien que celle-ci n'en soit pas destinataire (article 173, alinéa 2, du traité CEE). Individuellement, parce que la décision se réfère à la situation particulière qui la fait apparaître comme protagoniste et qui postule que la Commission en ait connaissance. Directement, parce que la décision du bureau de douane qui a rejeté la demande de la requérante ne relève pas du pouvoir discrétionnaire. La preuve en est fournie par l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1575/80 selon lequel l'autorité nationale statue sur la demande de remboursement «sur la base de la décision de la Commission (voir, en sens conforme, les arrêts du 13. 5. 1971, affaires jointes 41-44/70, Fruit Company/Commission, Recueil 1971, p. 411; du 23. 11. 1971, affaire 62/70, Bock/Commission, Recueil 1971, p. 897; du 6. 3. 1979, affaire 92/78, Simmenthal/Commission, Recueil 1979, p. 777).

3. La requérante formule trois griefs: violation des formes substantielles, violation du traité et de ses règles d'application, abus de pouvoir.

Le premier moyen est irrecevable. La société Schoellershammer soutient que la Commission n'a pas respecté le délai établi pour la notification de sa décision au gouvernement allemand. Quel délai?

Selon les dispositions combinées des articles 5 et 6 du règlement n° 1575/80, la Commission est tenue de statuer dans un délai de trois mois «à compter de la date de réception du dossier» que les autorités nationales lui ont transmis. La décision doit ensuite être notifiée à l'État intéressé «dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trente jours» à compter de la date d'expiration de celui prévu pour l'adoption de la mesure.

Or, il résulte des actes de l'affaire que le dossier a été envoyé à la Commission par lettre du 8 avril 1982; que la décision a été adoptée le 9 juillet suivant; que sa notification à la République fédérale a eu lieu dix jours plus tard; donc dans les délais fixés par le règlement n° 1575/80.

4. Les deuxième et troisième griefs concernent le problème central de l'affaire qui est le fondement juridique du remboursement des droits de douane à l'importation. Il n'est donc pas possible de les examiner sans rappeler, au moins dans ses lignes essentielles, la réglementation des remboursements à l'époque des faits.

Comme on le sait, selon l'article 10, paragraphe 1, du traité CEE, la mise en libre pratique dans la Communauté de marchandises en provenance de pays tiers implique le versement de droits à l'importation. Afin d'uniformiser les règles relatives aux remboursements contenues dans les législations douanières des États membres, le Conseil a adopté le règlement n° 1430/79. En s'inspirant des principes généraux en matière de condictio indebiti, cette source vise, avant tout, les cas de dette douanière sans fondement ou excédant le montant légalement dû; elle prévoit ensuite une série de dérogations à la règle qui veut que la mise en libre pratique soit irréversible.

Ces dérogations sont motivées par la nécessité de protéger le solvens de bonne foi et se réfèrent à deux hypotèses. La première concerne les marchandises déclarées par erreur pour la mise en libre pratique, mais en réalité destinées à un régime douanier ne comportant pas la perception de droits à l'importation. Le solvens a droit au remboursement si lesdites marchandises satisfont aux conditions prévues par ce dernier régime, s'il les a immédiatement déclarées et si elles n'ont pas été utilisées selon des manières différentes de celles que ses normes autorisent (articles 3 et 4).

Le second cas est d'un tout autre genre: les marchandises en libre pratique qui en font l'objet doivent se trouver dans des situations particulières, ne résultant pas de négligence ou de manœuvre du déclarant, mais de nature à empêcher leur emploi aux fins pour lesquelles elles ont été déclarées. Le règlement donne quelques exemples de ces situations. Toutefois, le cas classique est celui des marchandises refusées par l'importateur parce que défectueuses ou non conformes aux clauses du contrat. Pour obtenir le rembousement, le déclarant doit les détruire ou les réexporter en dehors de la Communauté; et les deux opérations doivent être accomplies sous contrôle douanier (articles 5-9).

Il est évident que, quoique nombreux, les cas ainsi définis n'épuisent pas la gamme des situations concrètes dans lesquelles la demande de remboursement peut être justifiée. D'où la prévision d'une règle de clôture. On peut également procéder au remboursement — affirme l'article 13 — «dans des circonstances particulières n'impliquant ... aucune négligence ou manœuvre de la part de l'intéressé».

5. Revenons aux moyens visés sous le n° 4. La requérante les invoque pour

soutenir que la Commission n'a pas suffisamment apprécié le caractère particulier de la situation controversée et a été, de ce fait, incitée à appliquer par erreur les dispositions du règlement n° 1430. La Commission les conteste pour parvenir à la conclusion contraire.

Les dispositions dont il est question sont, d'une part, les articles 3 et 4, et de l'autre, l'article 13. Selon la société Schoellershammer, la situation de qua est étrangère aux premiers: ne serait-ce que parce que leur application postule la possibilité de déclarer les marchandises pour le regime auquel elles étaient réellement destinées, tandis que, en l'espèce, il n'a pas été possible de procéder à cette opération, les marchandises ayant déjà été réexportées. Il aurait donc été nécessaire de vérifier que les conditions prévues par l'article 13, qui est une clause générale sur la base de laquelle les recours sont accordés pour des motifs d'équité, étaient remplies. En d'autres termes, la Commission aurait dû établir: a) si le caractère exceptionnel objectif du cas (importation et exportation immédiate) et subjectif (inexpérience de l'employé préposé au service des expéditions) constituait un cas de «circonstances particulières» visées par cette règle, et b) s'il y avait eu négligence ou manœuvre de la part du déclarant.

Comme nous l'avons dit, la Commission est d'un avis tout à fait opposé. Selon elle, le cas en question ne peut être régi que par les articles 3 et 4. En effet, ils visent précisément le cas des marchandises déclarées par erreur en vue de la libre pratique et ils ne distinguent pas entre l'erreur qui naît de la confusion des procédures et celle qui dépend, comme cela a été le cas de la société Schoellershammer, d'une connaissance inadéquate du règlement. Ce dernier cas — la violation des règles de procédure due à une méprise — est même le phénomène le plus commun. Négliger tout cela et nier l'applicabilité des deux articles à notre situation ou à des situations semblables aboutirait (certains experts, membres du comité des franchises douanières, l'ont relevé) à des abus de toute espèce.

Quant à l'article 13, le caractère résiduel de sa disposition en exclut l'application dans notre cas. Ce sont surtout les modifications qui lui ont été apportées par le règlement du Conseil n° 1672 du 24 juin 1982 (JO L 186, p. 1) qui montrent que cet article se réfère aux seules situations non prévues par d'autres règles. En effet, sa version actuelle permet explicitement le remboursement dans le cas «d'inobservation de dispositions de procédure» à la condition que certaines conditions soient remplies. On en déduit que cette hypothèse (précisément parce que les articles 3 et 4 y pourvoyaient déjà) n'était pas couverte par l'ancien texte; et la déduction trouve sa confirmation dans le second considérant de la nouvelle source, dont on conclut que sur ce point le législateur de 1982 a voulu innover par rapport au passé.

Il n'est donc pas vrai que la Commission ait accompli une recherche insuffisante en abusant de ses pouvoirs et en violant le règlement. En particulier, l'inapplicabilité de l'article 13 à cette affaire la dispensait d'établir si la société Schoellershammer avait été négligente ou simulatrice.

6. Les arguments avancés par la Commission à propos de l'article 13 — nous entendons, dans sa première version, puisque le texte actuel est entré

en vigueur après les faits de l'affaire et s'applique aux remboursement des droits comptabilisés à partir du 1er juillet 1982 — ne nous persuadent pas trop. En effet, nous ne croyons pas que cet article concerne uniquement des situations différentes de celles prévues dans les articles précédents.

Une série de données nous induisent à admettre cette thèse. La première est la formule qui constitue l'élément principal de la disposition. Dire que celle-ci s'applique dans des «circonstances particulières» ne signifie pas du tout en délimiter la portée par référence aux hypothèses prévues par les autres dispositions. Puis, il y a la place de l'article à la fin d'un titre — le titre I — qui contient la réglementation du «remboursement ou de la remise des droits à l'importation». Elle corrobore — nous semble-t-il — l'impresseion suscitée par son interprétation littérale: c'est-a-dire, que notre disposition est une disposition *beaucoup plus que résiduelle, d'équité* ou mieux encore «fourre-tout» permettant d'apprécier des cas peut-être déjà réglés dans leurs aspects typiques, mais devenus anormaux du fait de la survenance d'incidents imprévisibles ou de faits inhabituels. Enfin, et encore plus significatifs sont les travaux préparatoires du règlement n° 1430. En présentant au Conseil le projet qui s'y rapporte, la Commission a affirmé que l'article 14 (puis 13) permettrait de réglementer «les situations spécifiques qui justifient des mesures inspirées par l'équité».

Aujourd'hui, comme nous le savons, la Commission se fonde sur les nouveautés que le règlement n° 1672 a introduites dans le texte de l'article 13. Essayons alors de les examiner de près. Abstraction faite des règles de procédure du second alinéa, l'ancien texte se limitait — répétons-le — à prévoir la possibilité du remboursement «dans des situations découlant de circonstances particulières n'impliquant pas ... négligence ou manœuvre». La nouvelle version se compose de trois paragraphes. Le premier prévoit que l'on peut procéder au remboursement dans les mêmes situations (c'est-à-dire celles découlant de circonstances particulières, etc.), mais — voici le point — dans la mesure où elles sont «autres que celles visées aux sections A-D». Ce que cette adjonction implique est évident: la règle est, maintenant oui — *nettement résiduelle* — c'est-à-dire qu'elle s'applique aux cas — et uniquement aux cas — qui *ne sont pas* réglementés dans le reste du règlement.

Le second paragraphe semble changer de registre: le remboursement — y lit-on — peut être accordé également «dans des cas où ce remboursement ou cette remise n'a pu être accordé sur la base des dispositions des sections B, C et D en raison de l'inobservation de dispositions de procédure». Un retour à la logique «fourre-tout» de l'ancien article 13? Peut-être. En tout cas, un retour marqué de trop de prudence pour être vraiment significatif. En effet, en dehors du défaut habituel de la négligence et de la manœuvre, le législateur de 1982 exige que l'on constate si «les conditions nécessaires à l'octroi du remboursement» dont il est parlé dans les sections B, C et D sont remplies, et comme si cela ne suffisait pas, il établit dans le paragraphe 3 que «le remboursement ou la remise peuvent être subordonnés à des conditions particulières».

Cela dit, le cadre nous semble clair. Le nouvel article 13 conserve très peu de l'ancien: circonspect, rigide, «concrétisant», il y a même lieu de douter que l'on puisse le définir comme une clause générale. Et s'il en est ainsi, la thèse de la Commission ne tient plus. Elle doit

même être renversée. En d'autres termes, le fait que, parmi les hypothèses légitimant le remboursement, la violation de dispositions de procédure soit aujourd'hui explicitement prévue n'implique pas que cette violation ait été exclue par le texte d'hier. Il autorise la conclusion contraire: conformément à son projet limitatif, le législateur de 1982 a uniquement déterminé de manière ponctuelle et même circonscrit un cas qui, dans l'optique d'équité du législateur précédent, pouvait certainement être ramené au concept très vaste de «circonstances particulières».

La Commission, il est vrai, a, de son côté, une donnée textuelle: le second considérant du règlement n° 1672 qui, comme nous le savons, déclare que les dispositions de 1979 «ne permettent pas le remboursement» lorsque les dispositions de procédure ont été violées. Mais cette donnée suffit-elle à infirmer notre lecture de l'ancien article 13? Certainement pas et nous nous expliquons. Le second considérant aurait l'effet que la Commission lui attribue si la nouvelle règle était interprétative et au surplus plus généreuse que l'ancienne. Elle ne l'est cependant pas. Par rapport à l'ancienne, nous l'avons dit, sa philosophie est légaliste et sa portée réduite: l'appliquer rétroactivement, ne fût-ce qu'à des fins d'interprétation, est donc impossible. *Odiosa sunt restringenda* affirme un brocard ancien et encore valable.

7. Il résulte de ce qui précède que, des deux griefs rappelés sous le n° 4, l'un repose sur des arguments valables: non pas celui d'abus de pouvoir, qui n'est pas conforme aux faits (la défenderesse s'étant seulement trompée en interprétant certaines règles), mais certainement celui de violation du règlement (CEE) n° 1430/79. La décision du 9 juillet 1972 est donc entachée de vice. Toutefois, la société Schoellershammer ne veut pas que vous disiez uniquement cela. Elle vous demande également de constater que le remboursement était en l'espèce justifié et elle fonde sa thèse sur l'idee que la Commission aurait renoncé à son pouvoir discrétionnaire d'appréciation lorsqu'elle a estimé ne pas devoir appliquer l'article 13.

La demande n'est pas fondée. Dans les décisions de légalité, en effet, la Cour peut seulement annuler l'acte; et il est trop évident que le refus du remboursement ne peut pas, comme la requérante le prétend, être assimilé à une sanction en constituant ainsi un cas dans lequel la Cour est compétente sur le fond (article 172 du traité).

8. Pour toutes les considérations développées jusqu'ici, nous proposons, qu'en admettant partiellement le recours présenté le 21 octobre 1982 par l'entreprise Papierfabrik Schoellershammer contre la Commission, vous annuliez la décision du 9 juillet 1982 concernant une procédure prévue par l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79 pour le remboursement des droits de douane à l'importation et vous repoussiez la demande visant à faire constater que le remboursement était justifié en l'espèce. Nous proposons également que la défenderesse, partie perdante, soit condamnée aux dépens.