ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
13 mars 1997 *

Dans l'affaire C-103/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le tribunal d'instance de Lille (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Directeur général des douanes et droits indirects

et

Eridania Beghin-Say SA,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 9 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 (JO L 351, p. 1),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. Gulmann (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et M. Wathelet, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Eridania Beghin-Say SA, par Me Jean Leygonie, avocat au barreau de Paris,

— 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 à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par Mme Maria Cristina Giorgi, conseiller au service juridique, en qualité d'agent, et

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Fernando Castillo de la Torre, membre du service juridique, et Jean-Francis Pasquier, fonctionnaire national mis à la disposition de ce service, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Eridania Beghin-Say SA, représentée par Me Yvon Martinet, avocat au barreau de Paris, du gouvernement français, représenté par M. Frédéric Pascal, du Conseil de l'Union européenne, représenté par Mme Maria Cristina Giorgi, et de la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Fernando Castillo de la Torre et Jean-Francis Pasquier, à l'audience du 7 novembre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 décembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 19 mars 1996, parvenu à la Cour le 28 mars suivant, le tribunal d'instance de Lille a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles relatives à la validité de l'article 9 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 (JO L 351, p. 1).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant le directeur général des douanes et droits indirects à Eridania Beghin-Say SA (ci-après « Eridania ») au sujet du paiement de droits de douane, taxes et prélèvements réclamés à cette entreprise en raison de l'importation de sucre brut de canne en provenance d'un pays tiers, pour lequel, à la suite de vérifications, n'avait pas été admise la compensation à l'équivalent avec du sucre brut de betterave exporté par cette même entreprise, sous forme de sucre blanc, hors du territoire douanier de la Communauté.

3 L'article 1er, paragraphe 2, sous a), 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 »), dispose notamment que le régime du perfectionnement actif permet, dans les conditions prévues par ce même règlement, de mettre en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté, pour leur faire subir une ou plusieurs opérations de perfectionnement, des marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation. Ce même article 1er précise, en son paragraphe 3, sous h) et i), que les produits compensateurs sont tous les produits résultant d'opérations de perfectionnement telles que, notamment, l'ouvraison ou la transformation de marchandises.

4 Selon l'article 1er, paragraphe 3, sous n), de ce règlement, cette forme de régime du perfectionnement actif est dénommée « système de la suspension ».

5 L'article 1er, paragraphe 3, sous a), définit comme marchandises d'importation notamment les marchandises non communautaires qui ont fait l'objet des formalités de placement sous le régime du perfectionnement actif dans le cadre du système de la suspension.

6 Aux termes de la lettre d) de cette même disposition, les marchandises communautaires qui sont utilisées, en lieu et place des marchandises d'importation, pour la fabrication des produits compensateurs, sont dites « marchandises équivalentes ».

7 Selon l'article 2, paragraphes 1, sous a), et 2, première phrase, du règlement de base, l'autorité douanière permet que les produits compensateurs soient obtenus à partir de marchandises équivalentes, pour autant que celles-ci ont la même qualité et possèdent les mêmes caractéristiques que les marchandises d'importation. C'est le système dit « de la compensation à l'équivalent », par opposition au système dit « de la compensation à l'identique » tel que décrit au point 3 du présent arrêt.

8 L'article 2, paragraphe 4, de ce règlement prévoit que des mesures visant à interdire ou à limiter le recours à la compensation à l'équivalent peuvent être arrêtées selon la procédure dite du « comité de réglementation » prévue à l'article 31, paragraphes 2 et 3.

9 L'article 18, paragraphe 1, première phrase, du même règlement dispose, notamment, que « Le régime du perfectionnement actif est apuré pour les marchandises d'importation lorsque les produits compensateurs ont été exportés sous contrôle douanier hors du territoire douanier de la Communauté, toutes les conditions d'utilisation du régime ayant par ailleurs été respectées ».

10 Aux termes de l'article 31, paragraphe 1, du règlement de base, « Les dispositions nécessaires à l'application du ... règlement ... sont arrêtées selon la procédure définie aux paragraphes 2 et 3 ».

11 Le règlement n° 3677/86 (ci-après le « règlement d'application »), adopté selon la procédure du comité de réglementation, prévoit en son article 9 que, pour qu'il puisse être fait recours à la compensation à l'équivalent, les marchandises équivalentes doivent relever de la même sous-position du tarif douanier commun, présenter la même qualité commerciale et posséder les mêmes caractéristiques techniques que les marchandises d'importation.

12 Eridania a procédé à l'importation de 11 923 910 kg de sucre brut de canne en provenance de Cuba qu'elle a, le 22 avril 1991, placé sous le régime douanier du perfectionnement actif dans le cadre du système de la suspension.

13 Elle a ensuite réexporté en apurement, avant août 1991, 11 268 097 kg de sucre blanc produit à partir de sucre brut de betterave ou de betteraves.

14 A la suite de vérifications effectuées par la direction des douanes, le directeur général des douanes et droits indirects a estimé que, en vertu de l'article 9 du règlement d'application, le système de la suspension dans le cadre du régime du perfectionnement actif n'était pas applicable du fait que le sucre brut de canne et le sucre brut de betterave relèvent de deux sous-positions tarifaires distinctes. Par acte du 4 octobre 1994, il a dès lors fait assigner Eridania devant le tribunal d'instance de Lille en vue d'obtenir sa condamnation à lui payer la somme de 38 476 561 FF correspondant aux droits, taxes et prélèvements éludés.

15 Devant cette juridiction, la défenderesse a contesté la validité de l'article 9 du règlement d'application en ce qu'il ne serait pas conforme au règlement de base ni aux principes généraux du droit communautaire tels que ceux de la hiérarchie des normes, de la proportionnalité, de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

16 Le tribunal d'instance de Lille observe à cet égard que, d'après l'article 2 du règlement de base, le mécanisme de la compensation à l'équivalent trouve à s'appliquer lorsque les produits compensateurs sont obtenus à partir de marchandises équivalentes, à savoir des marchandises ayant la même qualité et possédant les mêmes caractéristiques que les marchandises d'importation. Or, l'article 9 du règlement d'application dispose que, pour qu'il puisse être fait recours à la compensation à l'équivalent, les marchandises équivalentes doivent en tout cas relever de la même sous-position du tarif douanier commun que les marchandises d'importation.

17 C'est précisément cette condition qui a conduit la juridiction nationale à s'interroger sur la validité de l'article 9 dudit règlement au regard des principes:

— de la hiérarchie des normes en ce qu'il ajouterait une troisième condition non prévue dans le règlement de base;

— de proportionnalité en ce que l'exigence d'une identité de sous-position du tarif douanier constituerait un obstacle à la réalisation de l'objectif visé par le règlement de base de promouvoir les exportations des entreprises communautaires;

— de la confiance légitime en ce que trois situations juridiques se sont succédé en l'espace de quelques années. A ce propos, la juridiction nationale rappelle que, selon le tarif douanier commun en vigueur en 1987 [règlement (CEE) n° 3618/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, JO L 345, p. 1], les sucres bruts de betterave et les sucres bruts de canne relevaient de la même sous-position, que la nomenclature combinée (NC) établie par le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987 (JO L 256, p. 1), a placé les sucres bruts de betterave et les sucres bruts de canne sous deux sous-positions distinctes à compter du 1er janvier 1988, et que, à partir du 1er janvier 1992, le règlement (CEE) n° 3709/92 de la Commission, du 21 décembre 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 2228/91 de la Commission fixant les dispositions d'application du règlement n° 1999/85 (JO L 378, p. 6), a autorisé le recours au système de la

compensation à l'équivalent entre le sucre brut de canne et le sucre brut de betterave, bien que ces deux marchandises soient classées sous deux sous-positions (codes) différentes;

— de la sécurité juridique en ce que l'application de l'article 9 du règlement de base et de la nomenclature combinée à compter du 1er janvier 1988, et jusqu'au 1er janvier 1992, a entraîné l'impossibilité de recourir au régime du perfectionnement actif avec compensation entre le sucre de canne et le sucre de betterave.

18 Le tribunal d'instance de Lille a donc sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 9 du règlement n° 3677/86 du Conseil du 24 novembre 1986 fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 1999/85 est-il valide, alors qu'il subordonne la qualification de marchandises équivalentes à la classification de la marchandise en cause dans la même sous-position tarifaire que la marchandise importée, bien que le règlement de base n° 1999/85 du 16 juillet 1985 ne prévoie pas une telle condition?

2) L'article 9 du règlement n° 3677/86 du Conseil du 24 novembre 1986 est-il valide, alors qu'il subordonne la qualification de marchandises équivalentes à la classification de la marchandise en cause dans la même sous-position tarifaire que la marchandise importée, bien qu'une telle condition entraîne des effets disproportionnés pour les opérateurs économiques?

3) L'article 9 du règlement n° 3677/86 du Conseil du 24 novembre 1986 est-il valide, eu égard aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique, alors qu'il subordonne la qualification de marchandises équivalentes à la classification de la marchandise en cause dans la même sous-position tarifaire que la marchandise importée, bien que la combinaison de cet article avec les

dispositions du règlement n° 2658/87 relatif à la nomenclature combinée ait entraîné subitement, à compter du 1er janvier 1988 et seulement jusqu'au 1er janvier 1992, une impossibilité de recourir au régime de perfectionnement actif avec compensation à l'équivalent entre le sucre de betterave et le sucre de canne? »

Sur la première question

19 Par sa première question, la juridiction nationale cherche à savoir si l'article 9 du règlement d'application, dans la mesure où il subordonne la possibilité de recourir à la compensation à l'équivalent à la condition que les marchandises équivalentes relèvent de la même sous-position du tarif douanier commun que les marchandises d'importation, est invalide au motif qu'il enfreint le règlement de base, et en particulier son article 2, paragraphes 1, sous a), et 2, première phrase.

20 Au préalable, il y a lieu de rappeler que, en arrêtant les dispositions d'application d'un règlement de base, l'autorité communautaire habilitée à cet effet est tenue de ne pas dépasser les pouvoirs qui lui sont conférés par ledit règlement pour l'exécution des règles qu'il contient (voir, en ce sens, arrêt du 23 mars 1983, Cousin e. a., 162/82, Rec. p. 1101, point 15).

21 Selon Eridania, l'article 9 du règlement d'application n'est pas conforme au principe du respect de la hiérarchie des normes, puisque, aux deux conditions posées par le règlement de base pour obtenir la compensation à l'équivalent, il a ajouté ex nihilo la condition que les marchandises soient classées dans la même sous-position tarifaire. Eridania observe que cette troisième condition ne tend pas à préciser les deux autres conditions du recours à la compensation à l'équivalent, mais constitue un critère nouveau qui est plus restrictif que les deux critères définis par le règlement de base et qui, en outre, correspond à des objectifs différents de ceux de ce règlement. En effet, compte tenu de ce que le régime du perfectionnement actif a une vocation économique en ce qu'il vise à favoriser les exportations d'entreprises

communautaires, le règlement de base, selon Eridania, admet la compensation à l'équivalent pour autant que les marchandises concernées répondent à certains critères de nature économique. Or, la nomenclature douanière répondrait à des objectifs tels que, d'une part, l'application des droits de douane et, d'autre part, la nécessité de répertorier, à des fins statistiques, les mouvements des marchandises.

22 A cet égard, il convient d'observer que, s'il est vrai que, en vertu de l'article 2, paragraphes 1, sous a), et 2, première phrase, du règlement de base, le recours à la compensation à l'équivalent n'est possible que pour autant que les marchandises équivalentes remplissent deux conditions, à savoir qu'elles aient la même qualité et possèdent les mêmes caractéristiques que les marchandises d'importation, il n'en demeure pas moins que le paragraphe 4 de cet article confère à l'autorité compétente un large pouvoir d'adopter, selon la procédure du comité de réglementation telle que prévue à l'article 31, paragraphes 2 et 3, des mesures visant à interdire ou à limiter le recours à la compensation à l'équivalent.

23 Or, l'article 9 du règlement d'application arrêté selon ladite procédure, dans la mesure où il dispose que, pour qu'il puisse être fait recours à la compensation à l'équivalent, les marchandises équivalentes doivent non seulement présenter la même qualité commerciale et posséder les mêmes caractéristiques techniques que les marchandises d'importation, mais également relever de la même sous-position du tarif douanier commun, vise à limiter, ainsi que l'envisage l'article 2, paragraphe 4, du règlement de base, le recours au système de la compensation à l'équivalent. En effet, dans l'éventualité où les marchandises équivalentes et celles d'importation auraient les mêmes qualité commerciale et caractéristiques techniques, sans pour autant relever de la même sous-position tarifaire, le recours au système de la compensation à l'équivalent serait exclu.

24 La possibilité de restriction du champ d'application de ce système est du reste conforme à son caractère dérogatoire dans le cadre du régime du perfectionnement actif, tel qu'il ressort de l'économie générale du règlement de base et, en particulier, du fait que celui-ci a, ainsi qu'il résulte de son huitième considérant, repris les principes de la directive 69/73/CEE du Conseil, du 4 mars 1969, concernant

l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement actif (JO L 58, p. 1), laquelle qualifiait de dérogatoire, en son article 24, le système de la compensation à l'équivalent.

25 Il y a lieu de constater, en outre, que le critère tenant au classement tarifaire permet de délimiter, selon un paramètre clair et précis, les ensembles de marchandises entre lesquelles une éventuelle compensation à l'équivalent est possible et n'est pas, contrairement à ce qu'a soutenu en substance Eridania, sans rapport avec la nature économique des marchandises qu'il englobe. En tout état de cause, ce critère apparaît comme étant susceptible de contribuer à la réalisation notamment de l'objectif visé au quatrième considérant du règlement de base, consistant à empêcher l'utilisation abusive du régime du perfectionnement actif.

26 Dans ces circonstances, l'objectif général du régime du perfectionnement actif résidant dans la promotion des exportations des entreprises communautaires, tel qu'il ressort du deuxième considérant du règlement de base et que l'a fait valoir Eridania, ne saurait s'opposer à l'utilisation du critère litigieux.

27 Il convient dès lors de répondre à la première question que l'examen des points soulevés n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 9 du règlement d'application.

Sur la deuxième question

28 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 9 du règlement d'application, dans la mesure où il subordonne la possibilité de recourir à la compensation à l'équivalent à la condition que les marchandises équivalentes relèvent de la même sous-position du tarif douanier commun que les marchandises d'importation, est invalide au motif qu'il viole le principe de proportionnalité.

29 Eridania fait valoir en substance que, dès lors que deux produits ayant la même qualité commerciale et les mêmes caractéristiques techniques sont exclus de la compensation à l'équivalent du seul fait qu'ils relèvent de deux sous-positions différentes, l'article 9 du règlement d'application va au-delà de ce qui est nécessaire pour éviter les abus dans l'utilisation de ce système. A l'appui de cette thèse, elle fait observer que le critère de la sous-position tarifaire n'est pas suffisamment précis pour atteindre cet objectif; ce serait d'ailleurs pour cette raison que le Conseil a inclus, dans l'annexe IV du règlement d'application, des critères supplémentaires pour des riz relevant de la même sous-position tarifaire. Selon Eridania, le critère de la sous-position ne pourrait être valable que s'il avait un caractère purement indicatif, à savoir s'il était une condition suffisante mais non nécessaire pour se prévaloir du système de la compensation à l'équivalent.

30 Compte tenu de ce que l'autorité habilitée à arrêter les dispositions relatives à l'application du règlement de base dispose, ainsi qu'il a été rappelé au point 22 du présent arrêt, d'un large pouvoir pour adopter les mesures visant à interdire ou à limiter la compensation à l'équivalent, les mesures ne sauraient être considérées comme invalides que si elles sont manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e. a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 14).

31 Or, l'article 9 du règlement d'application, dans la mesure où il subordonne le recours à la compensation à l'équivalent à la condition que les marchandises équivalentes relèvent de la même sous-position tarifaire que les marchandises d'importation, n'apparaît pas manifestement disproportionné par rapport à l'objectif consistant à éviter les abus dans l'utilisation du régime du perfectionnement actif.

32 Il convient, par ailleurs, de relever que la circonstance que le Conseil a inclus dans l'annexe IV du règlement d'application des conditions supplémentaires pour que les riz relevant de la même sous-position du tarif douanier commun puissent être admis à la compensation à l'équivalent n'est pas de nature à remettre en cause l'aptitude du critère de la sous-position à permettre de réaliser l'objectif évoqué ci-dessus. Il s'agit en fait d'une mesure qui vise à limiter davantage le recours au système de la compensation à l'équivalent.

33 Il y a donc lieu de répondre que l'examen de la deuxième question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 9 du règlement d'application.

Sur la troisième question

34 Par sa troisième question, la juridiction nationale cherche à savoir si l'article 9 du règlement d'application, dans la mesure où il subordonne la possibilité de recourir à la compensation à l'équivalent à la condition que les marchandises équivalentes relèvent de la même sous-position du tarif douanier commun que les marchandises d'importation, est invalide au motif qu'il viole les principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique, dès lors que, à la suite de l'adoption du règlement n° 2658/87 relatif à la nomenclature combinée, il est devenu impossible, du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1991 inclus, de recourir à la compensation à l'équivalent entre le sucre de betterave et le sucre de canne (voir point 17 du présent arrêt).

Sur la prétendue violation du principe de la confiance légitime

35 Selon Eridania, le principe de la confiance légitime n'a pas été respecté dans le système du perfectionnement actif relatif au sucre puisque, en l'espace de quelques années, pas moins de trois situations juridiques se sont succédé. A ce propos, elle expose que, du 1er janvier 1987 au 31 décembre 1987, le perfectionnement actif avec compensation à l'équivalent entre le sucre de canne et le sucre de betterave était possible puisque ces deux produits relevaient de la même sous-position tarifaire, que, à compter du 1er janvier 1988, une telle opération est devenue impossible, car la nouvelle nomenclature tarifaire a inclus le sucre de betterave et le sucre de canne dans deux sous-positions différentes, et que, enfin, une telle opération est redevenue possible à partir du 1er janvier 1992 en vertu du règlement n° 3709/92.

36 A cet égard, il convient de relever que l'article 9 du règlement d'application, en tant qu'il subordonne la possibilité de recourir à la compensation à l'équivalent à la condition que les marchandises concernées appartiennent à la même sous-position tarifaire, fait dépendre le domaine d'application de ce système d'un critère relevant d'une réglementation autre que celle relative au perfectionnement actif et dont la portée est susceptible de varier, notamment au gré des modifications périodiques de la nomenclature tarifaire.

37 Par conséquent, s'agissant de la condition d'identité de la sous-position tarifaire, un opérateur économique tel qu'Eridania ne saurait, en vertu de la disposition précitée, nourrir d'autre espoir légitime que celui de pouvoir recourir à la compensation à l'équivalent lorsque les marchandises concernées relèvent, selon la nomenclature en vigueur à l'époque de l'opération, de la même sous-position.

Sur la prétendue violation du principe de sécurité juridique

38 Selon Eridania, le principe de la sécurité juridique a été violé en l'espèce puisque les conditions des opérations de compensation à l'équivalent ont été remises en cause de manière ambiguë, car indirecte, par la modification de la nomenclature douanière.

39 Cette argumentation doit être rejetée.

40 En effet, ainsi que l'a relevé en substance M. l'avocat général au point 51 de ses conclusions, l'article 9 du règlement d'application fournit aux opérateurs économiques un critère clair et précis, celui du classement tarifaire, pour déterminer si la compensation à l'équivalent entre deux marchandises est possible ou non dans le cadre du régime du perfectionnement actif. Le fait que la nomenclature tarifaire

puisse changer, comme il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, n'est pas de nature à remettre en cause la clarté et la précision dudit critère.

41 Dès lors, il y a lieu de répondre que l'examen de la troisième question n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 9 du règlement d'application.

Sur les dépens

42 Les frais exposés par le gouvernement français ainsi que par le Conseil de l'Union européenne et 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal d'instance de Lille, par jugement du 19 mars 1996, dit pour droit:

L'examen de l'article 9 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, n'a pas, à la lumière de la décision de renvoi, révélé l'existence d'éléments de nature à en affecter la validité.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 mars 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida