CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 29 octobre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire procède d'une demande de décision préjudicielle, présentée par le Finanzgericht München (République fédérale d'Allemagne) et relative au régime du perfectionnement actif, qui a été institué par le règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif [1], et par le 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 [2]. La question préjudicielle a été posée dans le cadre d'un litige opposant Textilveredlungsunion GmbH & Co. KG (partie demanderesse dans le litige principal, ci-après « TVU ») et le Hauptzollamt Nürnberg-Fürth (partie défenderesse dans le litige principal).

Les faits

2. Le 21 janvier 1980, la TVU a reçu une autorisation de perfectionnement actif « pour son propre compte (perfectionnement 'propre') » [3]. Dans sa demande d'une telle autorisation, la TVU avait déclaré qu'aucune opération de perfectionnement ne serait effectuée pour le compte d'un commettant établi dans la Communauté. En vertu du règlement n° 1999/85, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1987, l'autorisation a fait l'objet d'une nouvelle version par la décision du 17 décembre 1987. La nouvelle version prévoyait que le perfectionnement devait être effectué comme « perfectionnement propre » [4].

Le 23 juillet 1989, la TVU a placé dans son entrepôt en douane des fils achetés en Corée du Sud par la société Schäfer, elle aussi une société allemande. En octobre de la même année, elle a déclaré aux autorités douanières qu'elle avait mis 14 016 kg de ces fils en libre pratique. Elle a versé les droits de douane correspondants, mais, le 15 décembre 1989, elle a demandé le remboursement d'une partie de ces droits de douane. Elle a expliqué qu'elle avait teint et, partant, perfectionné une partie des 14 016 kg précités, et cela sur demande de la société Schäfer et en vertu d'un contrat de travail à façon, conclu entre elle et la société Schäfer.

3. Par décision du 22 mars 1990, le Hauptzollamt Nürnberg-Fürth a rejeté la demande de remboursement des droits de douane. Il a fait valoir entre autres que la TVU n'avait pas d'autorisation adéquate pour effectuer le perfectionnement en question, étant donné qu'elle n'avait pas effectué ce perfectionne-

* Langue originale: le néerlandais.

1 — JO L 188, p. 1.

2 — JO L 351, p. 1. Ce règlement a été remplacé, avec effet au 1er octobre 1991, par le règlement (CEE) n° 2228/91, du 26 juin 1991, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 1999/85 relatif au régime du perfectionnement actif (JO L 210, p. 1).

3 — L'autorisation indique en allemand « für eigene Rechnung (Eigenveredelung) ».

4 — En allemand « in Eigenveredelung ».

ment pour son propre compte. Tout comme la Commission dans ses observations écrites devant la Cour, le Hauptzollamt soutenait que l'autorisation d'effectuer le perfectionnement aurait dû être demandée non par la TVU, mais par son commettant, la société Schäfer. En effet, l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 dispose ce qui suit: « Lorsque les opérations de perfectionnement s'effectuent dans le cadre d'un contrat de travail à façon passé entre deux personnes établies dans la Communauté, la demande d'autorisation est déposée par le commettant ou en son nom. »

4. La TVU n'a présenté ni des observations écrites ni des observations orales devant la Cour. Il faut cependant déduire de l'ordonnance de renvoi que la TVU soutient que l'autorisation de perfectionnement actif « propre », qui lui avait été accordée en 1987, incluait aussi le perfectionnement de produits pour le compte d'un commettant établi dans la Communauté. L'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 — dont il ressortirait, au contraire, que seule une autorisation accordée à la société Schäfer (ou à son représentant) peut couvrir la transaction en cause — ne pourrait pas trouver application en l'espèce, et cela pour une double raison. Tout d'abord, cet article ne pourrait pas porter atteinte à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base n° 1999/85, qui dispose que « l'autorisation (de perfectionnement actif) est délivrée sur demande de la personne qui effectue ou fait effectuer des opérations de perfectionnement »[5]. En outre, il n'y aurait pas eu de travail à façon au sens de l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86. En effet, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement cité en dernier lieu, « on entend par 'travail à façon' tout perfectionnement réalisé conformément aux prescriptions et pour le compte d'un commettant établi en dehors du territoire douanier de la Communauté... » Or, en l'espèce, le commettant était établi dans la Communauté.

5. Après le rejet de sa réclamation, la TVU a formé un recours devant le Finanzgericht München, qui a posé à titre préjudiciel la question suivante à la Cour:

« Convient-il d'interpréter l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1999/85, en liaison avec l'article 3, paragraphe 7, et l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 3677/86, en ce sens que l'autorisation de perfectionnement actif 'propre', délivrée à une personne qui transforme des marchandises non communautaires pour son propre compte, couvre également la transformation de marchandises non communautaires, effectuée par cette personne sur la base d'un contrat de prestations de services conclu avec un commettant établi dans la Communauté? »

6. Avant de proposer une réponse, nous tenons à souligner que la question posée à la Cour ne concerne qu'un seul aspect du litige principal. La TVU avait demandé au Finanzgericht München d'ordonner le remboursement de droits d'importation en vertu des articles 3 et 4 du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation[6]. Une des conditions pour obtenir un tel remboursement est « que, au moment où

5 — Selon l'article 3, paragraphe 1, du même règlement, l'autorisation est délivrée par l'autorité douanière de l'État membre où les opérations de perfectionnement sont effectuées.

6 — JO L 175, p. 1.

elles ont été déclarées pour la libre pratique, les marchandises étaient destinées à être placées sous un autre régime douanier (en l'espèce, celui du perfectionnement actif), *pour lequel elles remplissaient toutes les conditions requises* » (le passage souligné l'est par nous)[7]. La délivrance d'une autorisation en bonne et due forme constitue une des conditions pour effectuer le perfectionnement actif[8]. La question posée à titre préjudiciel par le Finanzgericht München n'a trait qu'à cette condition, plus précisément à la question de savoir si une autorisation pouvait *überhaupt* être délivrée à l'opérateur, à savoir la TVU, pour les opérations de perfectionnement effectuées pour le compte de la société Schäfer. Outre cette question de droit communautaire, il faut se demander concrètement si l'autorisation de « perfectionnement propre », délivrée en 1987 à la TVU, peut aussi couvrir les opérations de perfectionnement qui sont en cause en l'espèce, en d'autres termes, si la TVU est restée dans les limites de l'autorisation qui lui avait été accordée. Cette question ne relève pas de la compétence de la Cour, mais de celle du juge national.

Compatibilité de l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 avec l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85

7. La relation entre les règlements n°s 1999/85 et 3677/86 correspond à la relation qui lie un texte de base et un texte d'application. C'est ce qui ressort déjà du titre du règlement n° 3677/86, selon lequel ce règlement fixe « certaines dispositions d'application ». Du reste, le règlement n° 1999/85 est expressément qualifié de « règlement de base »[9] et il constitue le fondement juridique du règlement n° 3677/86[10].

8. Selon le Hauptzollamt et la Commission, les articles 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85 et 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 s'inscrivent parfaitement dans la relation règlement de base-règlement d'application. Selon eux, en effet, l'article cité en dernier lieu applique l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base, qui est énoncé en termes généraux, à la situation particulière d'un contrat de travail à façon conclu entre deux personnes établies dans la Communauté. Ce point de vue ne nous paraît pas convaincant.

9. L'article 31 du règlement de base instaure une procédure selon laquelle « les dispositions *nécessaires* (mot souligné par nous) à l'application du (règlement n° 1999/85) » doivent être arrêtées. Nous estimons, toutefois, que l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 ne constitue pas une disposition nécessaire à l'application de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85. En effet, l'article cité en dernier lieu est absolument clair et n'a pas besoin de dispositions d'application. Loin de donner application à cet article, l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 en limite le champ d'application et il édicte une règle qui n'est pas conforme au texte de cet article. La juridiction de renvoi observe aussi à juste titre que le règlement de base indique avec précision les dispositions pour lesquelles il est nécessaire d'arrêter des dispositions d'application selon

7 — Article 4, sous a), du règlement n° 1430/79.

8 — Voir l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1999/85.

9 — Voir l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 3677/86.

10 — Voir le préambule du règlement n° 3677/86: « vu le règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au perfectionnement actif, et notamment son article 31 ». Ce préambule renvoie aussi d'une manière générale au traité CEE, mais un tel renvoi est trop vague pour être considéré comme fondement juridique (voir l'arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, points 8 et 9).

la procédure de l'article 31 [11] et que l'article 3, paragraphe 2, ne contient pas une telle indication.

10. Pour prouver que l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 entre effectivement dans le cadre établi par le règlement n° 1999/85, la Commission avance encore un autre argument. Elle estime que les conditions économiques auxquelles les articles 5 et 6 du règlement n° 1999/85 subordonnent la délivrance d'une autorisation de perfectionnement actif ne peuvent, *dans le cadre d'un contrat de travail à façon*, être vérifiées que chez le commettant. Ce dernier serait aussi le mieux en mesure d'offrir « toutes les garanties que l'autorité douanière juge utiles » [12] et de s'assurer que « tous les produits compensateurs sont destinés à être exportés » [13]. Il serait donc parfaitement logique que l'autorisation en question doive être demandée non pas par l'opérateur, mais par son commettant.

Cet argument ne nous paraît pas non plus convaincant. La vérification du respect des conditions, économiques et autres, peut être effectuée, quelle que soit la personne dont les données émanent. Lorsque l'opération de perfectionnement est effectuée pour le compte d'un tiers, ces données peuvent, en fonction de leur nature, provenir tant du commettant que de l'opérateur. Cela n'empêche pas qu'elles soient, dans ce cas aussi, communiquées aux autorités douanières par une seule personne. L'opérateur nous paraît être la personne la plus qualifiée à cet égard: comme l'observe la juridiction de renvoi, c'est l'autorité douanière de l'État membre où les opérations de perfectionnement sont effectuées qui délivre l'autorisation [14] et c'est là que le respect de l'autorisation accordée peut le mieux être contrôlé.

La Commission prétend aussi qu'une version alternative a existé lors des travaux préparatoires de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85, selon laquelle l'autorisation de perfectionnement actif serait délivrée, « dans des cas particuliers », sur demande du commettant. Elle prétend que cette version n'a pas été retenue dans le texte définitif parce qu'elle a été jugée superflue. Selon nous, la Commission n'avance pas d'éléments suffisants pour étayer cette thèse. En outre, il n'est nullement établi qu'un contrat de travail à façon entre deux personnes établies dans la Communauté devrait être considéré comme un « cas particulier » au sens de la version alternative précitée.

11. Nous conclurons, dès lors, que l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 n'est pas seulement une simple disposition d'application de l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base n° 1999/85, mais qu'il prévoit, au contraire, une dérogation à la disposition citée en dernier lieu, qui ne trouve aucun appui dans le règlement de base. Dans ces conditions, nous estimons que l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 ne peut pas être déterminant pour interpréter l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85.

11 — Ainsi qu'il ressort du texte du règlement n° 1999/85, il s'agit de l'article 1er, paragraphe 3, sous h); l'article 2, paragraphes 2 et 4; l'article 6, paragraphe 4; les articles 7, 8, 9, 12 et 13; l'article 14, paragraphe 4; l'article 15, paragraphe 2; l'article 18, paragraphe 5; l'article 19, paragraphe 2; l'article 21, paragraphe 1, sous a); l'article 27, paragraphe 2; et l'article 29, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85.

12 — Voir l'article 4, sous b), du règlement n° 1999/85.

13 — Voir l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 3677/86.

14 — Voir la note 5 ci-dessus.

12. Pour être complet, nous voudrions encore ajouter ce qui suit. Même si l'on estimait que, en vertu de l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86, une autorisation de perfectionnement actif ne peut être demandée que par le commettant, à l'exclusion de l'opérateur lui-même, il n'est pas établi pour autant qu'un contrat, tel que celui dont il s'agit *en l'espèce*, conclu entre des personnes établies dans la Communauté, soit un contrat de travail à façon au sens de cet article. Une définition du concept de « travail à façon » ne peut être trouvée que dans l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 3677/86, en vertu duquel « on entend par 'travail à façon' tout perfectionnement réalisé conformément aux prescriptions et pour le compte d'un *commettant établi en dehors du territoire douanier de la Communauté* et, en général, contre paiement des seuls coûts de transformation de marchandises d'importation directement ou indirectement mises à la disposition du titulaire de l'autorisation » (le passage souligné l'est par nous). Cette définition ne couvre pas la situation visée à l'article 3, paragraphe 7, du même règlement. En effet, cette dernière disposition concerne les « opérations de perfectionnement (effectuées) dans le cadre d'un contrat de travail à façon passé *entre deux personnes établies dans la Communauté* » (le passage souligné l'est par nous).

Outre la contradiction, relevée plus haut, entre l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85 et l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86, cette dernière contradiction révèle, elle aussi, un manque de clarté des dispositions concernées du règlement n° 3677/86. On ne saurait en faire subir les conséquences aux justiciables. Aussi n'est-il pas établi en l'espèce que la TVU a effectué un travail à façon au sens de l'article 3, paragraphe 7, du règlement n° 3677/86 (dans l'hypothèse où cet article serait tout de même déterminant — quod non: voir point 11 ci-dessus).

Conclusion

13. En conclusion, nous proposons à la Cour de répondre dans les termes suivants à la question posée par le Finanzgericht München:

« Les dispositions combinées des articles 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1999/85 et 3, paragraphe 7, et 5, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 3677/86 doivent être interprétées en ce sens que l'autorisation d'effectuer des opérations de perfectionnement actif dans le cadre d'un contrat de perfectionnement, passé entre deux personnes établies dans la Communauté, peut être demandée par la personne qui effectue les opérations de perfectionnement ou par celle qui les fait effectuer. »