CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 15 juin 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. La question qui est au centre de la présente procédure est celle de savoir s'il y a lieu de rembourser à la société Frydendahl Pedersen A/S, partie requérante, des droits à l'importation dont il n'est pas contesté qu'ils ont été indûment versés par celle-ci.

2. Le 28 septembre 1984, la requérante a demandé à un bureau de douane danois le remboursement de droits à l'importation (droits de douane) relatifs à des filets de pêche versés au cours de la période du 8 octobre 1980 au 14 juin 1984, soit 1 756 932 DKR, majorés des intérêts. Elle estimait que ledit bureau de douane avait interprété de façon incorrecte les dispositions communautaires en la matière.

3. Le 11 juin 1986, les autorités danoises ont soumis le dossier à la Commission, partie défenderesse en l'espèce, en vue d'obtenir l'autorisation de rembourser les droits perçus.

4. Cette demande est parvenue à la défenderesse le 19 juin 1986.

5. Le 12 septembre 1986, l'affaire a été examinée par le comité des franchises douanières. A la suite de cet examen, la défenderesse a estimé avoir besoin d'autres informations. En conséquence, elle a invité les autorités danoises, par télex du 7 octobre 1986, à reprendre le dossier et à lui communiquer des renseignements complémentaires. Les autorités danoises se sont conformées à cette demande et ont transmis une seconde fois le dossier à la défenderesse le 28 octobre 1986.

6. Le 26 février 1987, la défenderesse a adopté la décision litigieuse (référence REM: 29/86), adressée au gouvernement danois, dans laquelle elle a déclaré que le remboursement des droits à l'importation visés n'était pas justifié.

7. En conséquence, la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler cette décision,

— condamner la défenderesse aux dépens de l'instance.

* Traduit de l'allemand.

8. La *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours et condamner la requérante aux dépens de l'instance.

9. Les arguments des parties seront mentionnés dans le cadre de nos observations, dans la mesure où cela se révèlera nécessaire. Nous renvoyons pour le surplus au contenu du rapport d'audience.

B — Observations

10. La requérante demande l'annulation d'une décision de la défenderesse adressée au royaume de Danemark, selon laquelle le remboursement des droits à l'importation qu'elle a versés ne serait pas justifié. Puisqu'elle est ainsi directement et individuellement concernée, son recours est recevable au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

11. Nous souhaitons tout d'abord souligner encore une fois que, conformément au titre II A des dispositions préliminaires du tarif douanier commun, les droits à l'importation (droits de douane) dont la requérante demande le remboursement *n'auraient pas dû être versés*, en raison de la suspension des droits de douane qui avait été décidée. La seule question qu'il reste à examiner est donc celle de savoir si les *conditions* pour le remboursement de ces droits sont remplies.

12. Pour l'examen des moyens invoqués par la requérante, il nous paraît souhaitable de suivre un ordre différent de celui de la requête et nous rechercherons en premier lieu si la décision litigieuse n'était pas nulle du fait d'un dépassement des délais applicables.

13. 1. *Sur les délais résultant de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1575/80 de la Commission*

14. L'article 7 du règlement (CEE) n° 1575/80 [1] de la Commission, lequel, en vertu des articles 12 et 13 du règlement (CEE) n° 3799/86 [2] de la Commission du 12 décembre 1986, était en vigueur jusqu'au 31 décembre 1986, prévoyait ce qui suit:

« Si la Commission n'a pas arrêté sa décision dans le délai visé à l'article 5 (c'est-à-dire 4 mois à compter de la date de réception de la demande) [3] ou n'a notifié aucune décision à l'État membre concerné dans le délai visé à l'article 6, l'autorité de décision donne une suite favorable à la demande de l'intéressé. »

15. Étant donné que les autorités danoises ont soumis l'affaire à la défenderesse, en application de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1575/80, le 19 juin 1986, une décision sur cette affaire aurait donc dû, en vertu de l'article 7 de ce règlement, être prise au plus tard le 18 octobre 1986 et être

1 — Règlement (CEE) n° 1575/80 de la Commission, du 20 juin 1980, fixant les dispositions d'application de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, JO 1980, L 161, p. 13.

2 — Règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission, du 12 décembre 1986, fixant les dispositions d'application des articles 4 bis, 6 bis, 11 bis et 13 du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, JO 1986, L 352, p. 19.

3 — Dans la version résultant du règlement (CEE) n° 945/83 de la Commission, du 21 avril 1983, JO 1983, L 104, p. 14.

notifiée à l'État membre avant le 18 novembre 1986.

16. Puisque la décision de rejet de la défenderesse n'a été adoptée que le 27 février 1987, elle pourrait être illégale, en premier lieu, pour violation de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1575/80 de la Commission.

17. Sur ce point, la défenderesse a fait valoir que les règles en matière de délais établies par le règlement (CEE) n° 1575/80 s'étaient révélées peu satisfaisantes dans certains cas. Pour cette raison, elles auraient été remplacées par de nouvelles règles, qui auraient étendu ce délai en principe à six mois et qui auraient prévu, en outre, son interruption en cas de demande d'informations de la Commission.

18. Pour l'application du règlement (CEE) n° 1575/80, une pratique se serait établie, selon laquelle l'État membre présentant la demande serait invité à la retirer et à la présenter une seconde fois, en vue de faire partir un nouveau délai.

19. Nous considérons, avec la requérante, qu'une telle méthode ne saurait être admise. Les dispositions des articles 5 et 7 du règlement (CEE) n° 1575/80 visent à garantir à l'intéressé le règlement de sa situation juridique à l'intérieur d'un délai raisonnablement bref. La possibilité de prolonger ou d'interrompre ce délai n'est pas prévue.

20. La défenderesse ayant estimé que le délai de *trois mois* prévu par la version initiale du règlement (CEE) n° 1575/80 entraînait des difficultés, elle a *étendu* ce délai à *quatre mois* par le règlement (CEE) n° 945/83. Dans les considérants de ce règlement, elle a indiqué que, dans le souci de maintenir l'équilibre entre les intérêts de l'administration et ceux des intéressés, il convenait de limiter cette prolongation et de porter le délai à quatre mois. La défenderesse était tenue de respecter cet équilibre, établi par la voie d'un règlement, tant qu'il était en vigueur. Il est vrai qu'elle disposait de la possibilité de modifier, en application de l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1430/79 [4], la procédure administrative et les règles en matière de délais en vertu de sa compétence propre, comme elle l'a d'ailleurs fait ensuite par le règlement (CEE) n° 3799/86. Toutefois, avant cette modification des règles de la procédure, la défenderesse était tenue d'appliquer les dispositions existantes. Par conséquent, le fait d'amener un État membre à retirer sa demande et à la présenter une seconde fois, aux fins de priver d'effets les règles en matière de délais prévues en faveur de l'intéressé, apparaît comme une pratique inadmissible visant à contourner les dispositions du règlement (CEE) n° 1575/80.

21. Étant donné que la décision litigieuse du 27 février 1987 ne peut pas non plus être considérée comme le retrait d'une décision favorable implicite, puisqu'elle ne comporte aucune indication sur l'existence d'une telle décision ni aucune explication sur la question du retrait, il y a lieu de faire droit au recours en tout état de cause pour les raisons susmentionnées. Les autres moyens invoqués par la requérante seront donc examinés seulement à titre subsidiaire.

4 — 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, JO 1979, L 175, p. 1.

2. *Sur le remboursement des droits à l'importation en application de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79*

22. Une décision expresse de la défenderesse aurait dû elle-même prévoir que les droits à l'importation payés par la requérante devaient être remboursés.

23. En vertu de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79, il *peut* être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation *dans des situations qui résultent de circonstances particulières* n'impliquant aucune négligence ou manœuvre de la part de l'intéressé.

24. Compte tenu du fait que la suspension des droits de douane pour les filets de pêche importés par la requérante n'était pas mentionnée dans la version danoise initiale du tarif douanier commun, mais ne l'a été que dans la version en vigueur à partir de 1978, l'existence de circonstances particulières ne peut être contestée. Tout bien considéré, c'est cette version linguistique défectueuse, dont la Communauté est responsable, qui a amené les autorités douanières danoises à faire une fausse interprétation du tarif douanier commun.

25. En outre, puisque la défenderesse est tenue, en vertu de l'article 155 du traité CEE, de veiller à l'application des dispositions dudit traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci, elle aurait dû, au plus tard en 1977, c'est-à-dire au moment où on s'est aperçu que la version danoise du tarif douanier commun était incorrecte et où celle-ci a été rectifiée, informer expressément les autorités danoises et, le cas échéant, intervenir par la voie de la procédure en manquement d'État pour assurer une application correcte du tarif douanier commun au Danemark. Le fait que la défenderesse s'est abstenue de le faire doit également être considéré comme une « circonstance particulière » au sens de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79.

26. De plus, on ne saurait soutenir que la requérante a eu un comportement *négligent.* Bien que le tarif douanier commun, au moment où les droits à l'importation devant être remboursés ont été perçus, ait comporté, de même que le règlement (CEE) n° 2695/77 [5], une formulation correcte y compris dans sa version danoise, on ne peut pas reprocher à la requérante de s'être fondée sur les dispositions danoises qui ne mentionnaient pas la suspension des droits de douane en la matière. Selon nous, la requérante était en droit de croire que les règles nationales reproduisaient correctement les dispositions du droit douanier communautaire en vigueur, d'autant que les règles en question n'avaient jamais été critiquées par la défenderesse.

27. De même, on ne saurait retenir l'argument de la défenderesse selon lequel il ne pourrait être fait droit à la demande de remboursement de la requérante du fait que celle-ci n'a jamais présenté de *demande d'exonération* expresse. Les nombreuses lettres qui ont été échangées entre la requérante et les autorités danoises et que celle-ci a produites devant la Cour, constituent au moins implicitement une demande d'exonération. Le fait qu'elle ne se soit pas, dans ses lettres, référée expressément aux dispositions préliminaires du tarif douanier

5 — Règlement (CEE) n° 2695/77 de la Commission, du 7 décembre 1977, déterminant les conditions auxquelles est subordonnée l'admission de produits destinés à certaines catégories d'aérodynes ou de bateaux au bénéfice d'un régime tarifaire favorable à l'importation, JO 1977, L 314, p. 14.

commun ni aux deux règlements visés de la Commission, les règlements (CEE) n^{os} 1535/77 et 2695/77, dont seule la combinaison aboutit à l'exonération, ne peut pas davantage être reproché à la requérante. En définitive, la défenderesse elle-même n'a pas mentionné non plus, dans sa décision litigieuse du 27 février 1987, la totalité des dispositions sur lesquelles la demande d'exonération des droits devait être fondée: en effet, elle ne s'est référée qu'au règlement (CEE) n° 2695/77, alors que la nécessité d'une demande résulte de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1535/77.

28. Par conséquent, même sur la base d'une application expresse de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79, les droits à l'importation payés par la requérante doivent être remboursés. En effet, compte tenu de l'existence de circonstances exceptionnelles dont la responsabilité incombe à la Communauté, la défenderesse ne dispose plus d'aucune marge d'appréciation. Cela n'est d'ailleurs pas en contradiction avec l'arrêt de la Cour de justice du 12 mars 1987 dans les affaires jointes 244 et 245/85[6]. Dans cet arrêt, la Cour a jugé, il est vrai, que la requérante ne pouvait « utilement se prévaloir ... que de moyens tendant à démontrer ... l'existence de circonstances particulières ..., et non de moyens tendant à démontrer l'illégalité de la décision », et que « les erreurs ou déficiences éventuelles des autorités administratives ne sont susceptibles de permettre l'application de la clause générale d'équité prévue par l'article 13, alinéa 1, du règlement n° 1430/79 que lorsque ces erreurs ou déficiences ont fait supporter à un opérateur économique une charge financière qu'aucune voie de droit ne lui permettait de contester »[7].

29. Toutefois, ces principes ne sauraient guère recevoir application en l'espèce. En définitive, les parties à la procédure administrative nationale n'avaient aucune raison d'interroger les tribunaux sur la légalité de la perception des droits à l'importation, étant donné qu'elles se sont fondées l'une et l'autre sur une interprétation inexacte du tarif douanier commun, laquelle résultait de la version initiale défectueuse de celui-ci et s'était répercutée même sur la pratique administrative postérieure à 1978. La requérante n'ayant eu, par conséquent, aucun motif raisonnable d'attaquer les décisions douanières en cause, sa situation est comparable, en fait, à celle d'un opérateur économique ne disposant d'aucune voie de droit.

3. *Sur le fondement juridique de la décision litigieuse*

30. La requérante fait valoir que la décision de la défenderesse, ayant été adoptée, comme son libellé l'indique, sur la base des règlements (CEE) n° 3069/86 du Conseil[8] et (CEE) n° 3799/86 de la Commission, reposerait sur une base juridique inadéquate, puisque le règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil ne serait pas applicable aux demandes formées avant le 1er janvier 1987. La défenderesse objecte à cela qu'il ressort clairement de la décision litigieuse qu'elle a examiné le cas de la requérante au regard des anciennes règles; la mention du règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil aurait servi uniquement à indiquer la dernière modification en date du règlement (CEE) n° 1430/79.

6 — Arrêt du 12 mars 1987 dans les affaires jointes 244 et 245/85, Cerealmangimi SpA et autres/Commission, Rec. p. 1303.

7 — Attendus 13 et 17.

8 — Règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil, du 7 octobre 1986, modifiant le règlement (CEE) n° 1430/79 relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, JO 1986, L 286, p. 1.

31. Si l'on considère le fait que le règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission a été adopté sur la base du règlement (CEE) n° 1430/79 dans la version résultant du règlement (CEE) n° 3069/86, mais que ce dernier, en vertu de son article 2, alinéa 2, n'est applicable, en ce qui concerne les dispositions visées en l'espèce, qu'aux demandes de remboursement déposées auprès des autorités compétentes à partir du 1er janvier 1987, c'est à juste titre que la requérante soutient que les textes mentionnés en tant que base juridique ont été le règlement de base du Conseil dans une version qui n'était pas encore applicable ainsi qu'un règlement de la Commission qui ne l'était pas davantage. Le libellé de la décision ne correspond donc pas à l'argumentation de la défenderesse, selon laquelle la décision litigieuse aurait été adoptée, en réalité, sur la base des dispositions précédemment en vigueur.

32. En tout état de cause, soit la décision de la défenderesse du 26 février 1987 repose sur des bases juridiques incorrectes, soit alors elle repose sur la base juridique adéquate, mais sans la mentionner. Il ne nous paraît pas nécessaire de trancher cette question, puisqu'il y aurait dans les deux cas violation de l'article 190 du traité CEE. En dernière analyse, cette disposition exige que les actes de la Communauté contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de sorte que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les ressortissants intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité [9]. Cette règle doit s'appliquer, à plus forte raison, lorsqu'il s'agit d'opérateurs n'ayant pas participé à l'ensemble de la procédure administrative ayant précédé la décision.

9 — Voir l'arrêt du 7 juillet 1981 dans l'affaire 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH et autres/Hauptzollamt Kiel, Rec. p. 1805, et l'arrêt du 26 mars 1987 dans l'affaire 45/86, Commission/Conseil, Rec. p. 1805.

33. Or la décision litigieuse ne satisfait pas aux exigences susmentionnées.

4. *Sur la validité du règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission*

34. La requérante fait valoir que le règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission serait invalide dans la mesure où il s'appliquerait *rétroactivement* à toutes les demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une décision au 1er janvier 1987. La défenderesse considère, au contraire, que ce règlement n'a pas d'effet rétroactif.

35. Puisque le règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission a été adopté sur la base du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil dans la version résultant du règlement (CEE) n° 3069/86, lequel, comme on l'a déjà mentionné, indique dans son article 2, alinéa 2, que les *nouvelles* dispositions *déterminantes en l'espèce* sont applicables aux demandes de remboursement ou de remise de droits à l'importation ou à l'exportation déposées auprès des autorités compétentes à partir du 1er janvier 1987, il y a lieu de considérer que le règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission ne s'applique lui-même qu'aux demandes visées à l'article 2, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil. Par conséquent, on ne peut pas soutenir que ce règlement a des effets rétroactifs, de telle sorte que l'argumentation de la requérante doit être rejetée sur ce point.

C — Conclusion

36. A la lumière de ce qui précède, nous proposons donc à la Cour de justice de statuer comme suit:

1) la décision de la Commission du 26 février 1987 (référence REM: 29/86) est annulée;

2) les dépens de l'instance sont à la charge de la Commission.