CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 28 mai 1998 *

Table des matières

I — Introduction ..... I - 1044

II — Les faits et la procédure ..... I - 1044

III — Les questions préjudicielles ..... I - 1045

IV — Le cadre juridique ..... I - 1045

V — Les thèses soutenues dans le cadre de la procédure préjudicielle ..... I - 1049

VI — La réponse aux questions préjudicielles que nous proposons ..... I - 1050

A — Sur la délimitation des champs d'application des articles 900 et 905 du règlement d'application ..... I - 1050

B — Sur la répartition des compétences entre autorités douanières nationales et Commission dans le cadre des articles 905 et suivants du règlement d'application ..... I - 1053

a) La marge d'appréciation dont disposent les autorités douanières nationales dans le cadre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application ..... I - 1053

b) Interprétation historique et systématique des articles 905 et suivants du règlement d'application ..... I - 1055

i) Approche historique ..... I - 1055

ii) Approche systématique ..... I - 1057

C — Sur la question de savoir ce qui est susceptible de constituer une « situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application ..... I - 1058

a) En général ..... I - 1058

b) En l'espèce ..... I - 1060

VII — Conclusion ..... I - 1064

* Langue originale: le grec.

I — Introduction

Dans l'affaire dont vous avez à connaître, la Cour est appelée à statuer sur deux questions préjudicielles posées par le Bundesfinanzhof (Allemagne), qui portent sur l'interprétation de dispositions du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire [1].

II — Les faits et la procédure

1. En janvier 1994, quelque 3,2 millions de cigarettes ont été volées dans un entrepôt, situé sur le territoire de la zone d'adhésion (ancienne Allemagne de l'Est), dont le demandeur en Revision (ci-après le « demandeur ») avait la gestion; ces cigarettes appartenaient principalement à des tiers. Ensuite, le Hauptzollamt (autorité douanière), défendeur au principal (ci-après le « HZA »), a réclamé au demandeur, en tant que redevable, le règlement des droits de douane et autres taxes dus à l'importation des cigarettes en Allemagne [2]. La réclamation formée contre l'avis de mise en recouvrement a été rejetée, de sorte que celui-ci est exécutoire. Le HZA a en outre rejeté la demande de remise des droits et taxes à l'importation pour raison d'équité, que le demandeur avait introduite. Le redevable a ensuite formé un recours en annulation devant le Finanzgericht, dirigé contre le refus de soumettre la demande de remise à la Commission en application du droit douanier communautaire; ce recours n'a pas été accueilli. En effet, cette juridiction de première instance a considéré que les principes de droit interne relatifs aux dérogations à l'application de dispositions fiscales pour des motifs d'équité auraient été complètement supplantés par le droit communautaire. Le Finanzgericht a estimé que les conditions d'une saisine de la Commission n'étaient pas réunies au motif qu'il n'existait pas en l'espèce de « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application [3].

2. Le demandeur au principal a soutenu devant la juridiction de renvoi que la juridiction de première instance avait interprété erronément la disposition de droit communautaire dont question ci-dessus, dans la mesure où la décision sur la demande de remise au titre de l'article 905 du règlement d'application avait été prise en vertu de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et où le concept juridique indéterminé de « situation particulière », utilisé par le législateur communautaire, devait être interprété à la lumière des dispositions de droit national régissant l'application du principe d'équité. Il ajoute que l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application ne comporte qu'une liste indicative des situations particulières dans lesquelles une remise des droits à l'importation s'impose. Le demandeur au principal estime que, eu égard à ses particularités, son cas personnel doit venir s'ajouter à ces dérogations.

1 — JO L 253, p. 1, ci-après le « règlement d'application ».

2 — Soit des droits de douane s'élevant à 58 206,87 DM, pour une taxation totale de 485 703,99 DM.

3 — Précité à la note 1.

Il évoque à cet effet une série de situations particulières justifiant à ses yeux la remise des droits constatés.

3. La juridiction de renvoi considère que l'interprétation des dispositions du droit douanier communautaire pertinentes aux fins de la solution du présent litige ne va pas de soi et, pour cette raison, elle défère à la Cour de justice deux questions préjudicielles. La première question est relative à la délimitation du champ d'application des articles 900, paragraphe 1, sous a), et 905, paragraphe 1, du règlement d'application, spécialement lorsque le demandeur invoque le vol de marchandises non communautaires importées; la deuxième question concerne l'interprétation des termes « situation particulière » utilisés par le législateur communautaire dans la disposition précitée de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application.

III — Les questions préjudicielles

« 1) L'article 905, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement ... établissant le code des douanes communautaire (JO L 253, p. 1; ci-après le 'règlement d'application du code des douanes') doit-il être interprété en ce sens que les autorités douanières de décision ne peuvent pas admettre l'existence d'"une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé' lorsque, en cas de vol de marchandises (non communautaires) stockées dans un entrepôt douanier, les conditions de remise des droits au profit du propriétaire de l'entrepôt, telles que prévues à l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application du code des douanes ne sont pas remplies?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

Cela s'applique-t-il également dans un cas de dureté, alors que le risque de vol visé dans la première question n'était pas assurable et que la perception des droits de douane entraînerait la ruine de l'entreprise du propriétaire de l'entrepôt ou peut-on qualifier de telles circonstances de fait de 'situation particulière', au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application du code des douanes, justifiant la transmission du cas à la Commission pour être réglé par celle-ci?"

IV — Le cadre juridique

4. La question du remboursement ou de la remise de droits à l'importation fait l'objet

tout d'abord de l'article 239 du code des douanes communautaire [4].

« Article 239

1. Il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou des droits à l'exportation dans des situations autres que celles visées aux articles 236, 237 et 238:

— à déterminer selon la procédure du comité,

— qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé. Les situations dans lesquelles il peut être fait application de cette disposition ainsi que les modalités de procédure à suivre à cette fin, sont définies selon la procédure du comité. Le remboursement ou la remise peuvent être subordonnés à des conditions particulières.

2. Le remboursement ou la remise des droits pour les motifs indiqués au paragraphe 1 est accordé sur demande déposée auprès du bureau de douane concerné avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication desdits droits au débiteur.

Toutefois, les autorités douanières peuvent autoriser un dépassement de ce délai dans des cas exceptionnels dûment justifiés. »

5. Les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette disposition ont été prises, en vertu de la disposition d'habilitation de l'article 249 du code des douanes communautaire, par le règlement d'application précité [5]. Les dispositions qui nous intéressent figurent dans la partie IV (« Dette douanière »), titre IV (« Remboursement ou remise des droits à l'importation ou à l'exportation »), chapitre 3 (« Dispositions spécifiques relatives à l'application de l'article 239 du code »), du règlement d'application. Il convient de relever que le législateur communautaire n'opère pas de distinction entre les décisions à prendre par les autorités douanières des États membres (section 1 dudit chapitre 3, soit les articles 899 à 904) et celles à prendre par la Commission (section 2 dudit chapitre 3, soit les articles 905 à 909). Plus précisément, les dispositions pertinentes aux fins

4 — Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1).

5 — Voir ci-dessus, à la note 1.

de la réponse à apporter aux questions préjudicielles posées en l'espèce sont les suivantes:

« Chapitre 3

Dispositions spécifiques relatives à l'application de l'article 239 du code

Section 1

Décisions à prendre par les autorités douanières des États membres

Article 899

Sans préjudice d'autres situations à apprécier cas par cas dans le cadre de la procédure prévue aux articles 905 à 909 et lorsque l'autorité douanière de décision, saisie de la demande de remboursement ou de remise visée à l'article 239 paragraphe 2 du code constate:

— que les motifs invoqués à l'appui de cette demande correspondent à l'une ou l'autre des circonstances visées aux articles 900 à 903 et que celles-ci n'impliquent ni manœuvre, ni négligence manifeste de la part de l'intéressé, elle accorde le remboursement ou la remise du montant des droits à l'importation en cause.

Par 'intéressé', on entend la ou les personnes visées à l'article 878 paragraphe 1, ainsi que, le cas échéant, toute autre personne qui est intervenue dans l'accomplissement des formalités douanières relatives aux marchandises en cause ou qui a donné les instructions nécessaires pour l'accomplissement de ces formalités,

— que les motifs à l'appui de cette demande correspondent à l'une ou l'autre des circonstances visées à l'article 904, elle n'accorde pas le remboursement ou la remise du montant des droits à l'importation en cause.

Article 900

1. Il est procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation lorsque:

a) les marchandises non communautaires placées sous un régime douanier comportant une exonération totale ou partielle des droits à l'importation, ou des marchan-

dises mises en libre pratique au bénéfice d'un traitement tarifaire favorable en raison de leur destination à des fins particulières ont été volées, dès lors que lesdites marchandises sont retrouvées à bref délai et remises, dans l'état où elles se trouvaient au moment du vol, dans leur situation douanière initiale;

...

Article 904

Il n'est pas procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation lorsque, selon le cas, le seul motif à l'appui de la demande de remboursement ou de remise est constitué par:

a) la réexportation hors du territoire douanier de la Communauté pour des motifs autres que ceux visés aux articles 237 ou 238 du code ou visés aux articles 900 ou 901, et notamment pour cause d'invendus, de marchandises préalablement placées sous un régime douanier comportant l'obligation de payer des droits à l'importation;

b) la destruction, pour quelque raison que ce soit, sauf dans les cas expressément prévus par la réglementation communautaire, des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer des droits à l'importation après qu'il en a été donné mainlevée par les autorités douanières;

c) la présentation, même de bonne foi, pour l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel en faveur de marchandises déclarées pour la libre pratique, de documents dont il est établi ultérieurement qu'ils étaient faux, falsifiés ou non valables pour l'octroi de ce traitement tarifaire préférentiel.

Section 2

Décisions à prendre par la Commission

Article 905

1. Lorsque l'autorité douanière de décision, saisie de la demande de remboursement ou de remise au titre de l'article 239 paragraphe 2 du code, n'est pas en mesure, sur la base de l'article 899, de décider et que la demande est assortie de justifications susceptibles de

constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé, l'État membre dont relève cette autorité transmet le cas à la Commission pour être réglé conformément à la procédure prévue aux articles 906 à 909.

Le terme 'intéressé' doit être entendu dans le même sens qu'à l'article 899.

Dans tous les autres cas, l'autorité douanière de décision rejette la demande.

... »

V — Les thèses soutenues dans le cadre de la procédure préjudicielle

6. A titre préliminaire, il est utile que nous mentionnions les points de vue développés par les parties au principal et les parties intervenantes dans le cadre de la procédure devant la Cour. Trois options interprétatives ont été proposées à la Cour.

7. i) Le demandeur soutient que les dispositions de l'article 900 du règlement d'application ne règlent pas définitivement la question de la remise de droits à l'importation pour cause de vol des marchandises: en effet, il existe des cas de remise pour cause de vol qui relèvent de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. En outre, à la lumière du droit national, la « situation particulière » qui fonde l'application de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application peut consister dans le fait que le recours à la contrainte en vue du recouvrement des droits de douane entraînerait l'anéantissement économique du débiteur; pour le demandeur, ces circonstances justifient la remise desdits droits au nom de l'équité.

8. ii) De son côté, le gouvernement français soutient que le simple vol des marchandises ne constitue pas, en soi, une « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, pouvant conduire à la remise des droits à l'importation, au motif que, d'une part, les conditions énoncées à l'article 900, paragraphe 1, sous a), ne sont pas réunies et que, d'autre part, le demandeur n'établit pas que les marchandises volées ne sont pas passées dans le circuit commercial de la Communauté. En outre, selon le gouvernement français, le risque de ruine du demandeur, même s'il est dû au fait que celui-ci n'avait pas la possibilité d'assurer les marchandises contre le vol, ne constitue pas une « situation particulière » au sens du règlement d'application. A titre subsidiaire, le gouvernement français fait valoir que, dans l'hypothèse où le risque de faillite pourrait être qualifié de « situation particulière », la circonstance que le demandeur a omis de s'assurer contre le vol implique une négligence manifeste de sa part et, dans ce cas, il ne saurait être question de remise des droits. Le gouvernement italien tire la même

conclusion. Il est d'avis que le vol des marchandises en question ne peut pas être considéré comme une « situation particulière » qui permette la remise des droits. Pour le gouvernement italien, il convient de répondre par la négative à la demande, formulée par le demandeur au principal, visant à faire considérer comme situation particulière justifiant la remise des droits le risque de sa ruine en raison de l'éventuelle perception des droits, eu égard à l'impossibilité d'assurer les marchandises volées.

9. iii) En revanche, la Commission propose à la Cour de dire pour droit que, d'une part, dans le cas d'un vol de marchandises non communautaires, l'absence des conditions d'application de l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application n'empêche pas automatiquement l'application de l'article 905, pour autant, bien entendu, que soient réunies les conditions d'application de cette dernière disposition; d'autre part, la Commission considère que, en cas de vol de marchandises, ni l'absence d'une assurance couvrant les marchandises contre le vol ni le risque de ruine de l'intéressé par suite de la perception des droits de douane ne permettent de conclure purement et simplement qu'il n'y a eu « ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » au sens dudit article 905.

En tout cas, souligne la Commission, l'application de la disposition énoncée à l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application dépend de l'appréciation de la question de savoir s'il existe certains éléments « susceptibles de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » et non de la question de savoir si ces mêmes éléments constituent réellement une situation particulière justifiant la remise des droits comme le soutient la juridiction de renvoi, à tort selon la Commission. La Commission soutient qu'il convient d'apprécier les éléments du litige en l'espèce en interprétant l'article 905 de la manière qui vient d'être exposée et non en cherchant à savoir si, dans le cas du demandeur, la remise des droits constatés se justifie pour des motifs d'équité.

VI — La réponse aux questions préjudicielles que nous proposons

A — *Sur la délimitation des champs d'application des articles 900 et 905 du règlement d'application*

10. Le législateur communautaire a instauré une procédure spécifique claire en vue de l'application de l'article 239 du code des douanes communautaire en matière de remboursement ou de remise de droits à l'importation ou à l'exportation. Conformément à l'article 899 du règlement d'application, la demande de remboursement ou de remise est soumise à l'autorité douanière compétente des États membres. L'organisme national est, en premier lieu, appelé à prendre de son propre chef une décision positive ou négative, pour le cas où les conditions énoncées aux articles 899 à 904 sont réunies, ou à examiner la demande à la lumière de l'article 905, estimant

qu'il convient ou non de transmettre le dossier à la Commission, à laquelle, conformément aux articles 906 à 909, revient le pouvoir de décision, afin que celle-ci se prononce. C'est ainsi que s'opère au niveau législatif une distinction fondamentale entre les pouvoirs des autorités douanières nationales et ceux de la Commission [6].

11. Après que la demande de remboursement ou de remise des droits à l'importation ou à l'exportation a été formulée, les autorités douanières nationales sont appelées, en premier lieu, à examiner l'affaire en fonction des articles 899 à 904, et ensuite, dans la mesure où le cas d'espèce ne relève pas du champ d'application de ces dispositions, en fonction de l'article 905 du règlement d'application. Nous pensons que cet ordre d'examen des questions juridiques régies par les dispositions pertinentes du règlement d'application est le seul qui soit approprié. Tout d'abord, la logique juridique impose à un organe administratif de s'interroger en priorité sur la possibilité d'aborder un problème dans le cadre de l'exercice de son pouvoir décisionnel exclusif avant d'examiner ce même problème dans le cadre de compétences partagées, supplétives et, de toute façon, non décisionnelles qu'il détient également.

12. En outre, le processus d'examen d'une demande de remise des droits à l'importation décrit ci-dessus est manifestement celui qui correspond le mieux à l'économie générale des dispositions du règlement d'application et à la volonté du législateur communautaire. En particulier, le fait que les dispositions des articles 899 à 904 précèdent celles de l'article 905 n'est pas dénué de signification. De même, l'article 899 du règlement d'application, placé au début du chapitre intitulé « Dispositions spécifiques relatives à l'application de l'article 239 du code » [le code des douanes communautaire], qui contient les directives générales relatives au traitement des affaires de remise de droits à l'intention des autorités douanières nationales, invite ces autorités à accueillir ou non ces demandes dans la mesure où les circonstances visées aux articles 900 à 904 sont réunies, sans préjudice, seulement « ...d'autres situations à apprécier cas par cas dans le cadre de la procédure prévue aux articles 905 à 909... ». Enfin, l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application mentionne expressément qu'il y a matière à application de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application « lorsque l'autorité douanière de décision ... n'est pas en mesure, sur la base de l'article 899, de décider... ».

13. Dès lors, les autorités douanières sont tenues d'examiner tout d'abord la question de savoir si la demande présentée relève des cas de figure décrits aux articles 900 à 903 du règlement d'application; dans l'affirmative, et pour autant que soient réunies les conditions énoncées à l'article 899 du même règlement, elles accordent la remise des droits constatés. Par la suite, si la situation examinée ne relève pas de celles visées aux articles 900 à 903, il conviendra d'examiner dans quelle mesure elle relève du champ d'application de l'article 904 du règlement d'application; si tel est le cas, conformément au dernier alinéa de l'article 899, il convient de rejeter la demande. Une fois cette première phase de l'examen terminée, l'autorité nationale examinera enfin la demande présentée en fonction de l'article 905.

6 — Voir ci-après, au point 19 des présentes conclusions.

14. S'agissant du cas d'espèce, le fait que l'intéressé invoquait le vol des marchandises pour lesquelles les droits à l'importation ont été constatés aurait dû conduire le HZA à examiner la demande, dans une première étape, sous l'angle des dispositions combinées de l'article 900, paragraphe 1, sous a), et de l'article 899 du règlement d'application. En effet, l'article 900 concerne le remboursement ou la remise des droits à l'importation pour des marchandises non communautaires qui ont été volées. Or, une condition essentielle pour que les faits de l'espèce relèvent de l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application fait défaut. Il résulte des éléments de fait relatés par la juridiction de renvoi dans l'ordonnance de renvoi que les marchandises volées n'ont pas pu être « retrouvées à bref délai et remises, dans l'état où elles se trouvaient au moment du vol, dans leur situation douanière initiale ». C'est dès lors à bon droit que, conformément aux articles 899 et 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application, le HZA n'a pas pris une décision accordant la remise desdits droits à l'importation. D'ailleurs, dès lors que les motifs sur lesquels se fonde la demande de remise qui a été présentée ne figurent pas parmi ceux qui sont énumérés à l'article 904 du règlement d'application, le pouvoir conféré à l'autorité douanière par l'article 899 du règlement d'application ne lui permettait pas de prendre une décision n'autorisant pas la remise des droits en cause.

15. C'est que, à partir du moment où l'autorité douanière nationale « n'est pas en mesure ... de décider » [7], en acceptant ou en refusant d'accorder la remise, se pose la question de la mise en œuvre de la procédure des articles 905 et suivants du règlement d'application, dans le cadre de laquelle le pouvoir de décision appartient à la Commission et les autorités douanières nationales ne se voient confier qu'un rôle subsidiaire.

16. Sur ce point, il convient de souligner que les procédures des articles 899 à 904 d'une part, et des articles 905 à 909 d'autre part, sont tout à fait distinctes l'une de l'autre. Comme l'indiquent à juste titre le demandeur et la Commission, le fait que la situation du demandeur ne relève pas de l'un des cas de figure mentionnés aux articles 900 à 903 ne saurait en aucune façon entraîner le rejet automatique de sa demande, cette fois au titre de l'article 905 du règlement d'application. Cette dernière disposition introduit dans le droit douanier communautaire une clause générale d'équité destinée précisément à couvrir des situations personnelles qui, en soi, ne relèvent pas de l'une des situations détaillées par le législateur communautaire aux articles 900 à 903 (favorables au redevable des droits) ou à l'article 904 (qui lui sont défavorables) du règlement d'application. Partant, en l'espèce, la circonstance que le vol des marchandises, invoqué par l'intéressé, ne répond pas aux conditions de l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application, permettant à l'autorité douanière nationale d'accorder elle-même la remise des droits constatés, n'implique pas purement et simplement que ces mêmes éléments, qui fondent la demande introduite par le redevable des droits constatés, ne puissent pas donner lieu à une remise de ces droits en vertu de la procédure des articles 905 et suivants du règlement d'application.

7 — Ce sont les termes employés par le législateur communautaire à l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application.

17. Cette solution s'est également imposée dans l'arrêt Schoellershammer/Commission [8], qui portait sur le remboursement ou la remise des droits à l'importation ou à l'exportation en vertu du règlement (CEE) n° 1430/79 [9]. Invitée à statuer sur la question de l'application des articles 3, 4 et 13 du règlement n° 1430/79, la Cour énonce ce qui suit: « L'article 13 apparaît à la Cour, à la lumière des considérants du règlement, comme une clause générale d'équité destinée à couvrir les situations autres que celles qui étaient le plus couramment constatées dans la pratique et qui pouvaient, au moment de l'adoption du règlement, faire l'objet d'une réglementation particulière. Comme le démontrent les conditions auxquelles doivent satisfaire les parties qui veulent obtenir le bénéfice des articles 3 et 4, ces dispositions n'ont apparemment pas été rédigées en vue de la situation particulière dans laquelle se trouve la requérante. Dans ces circonstances, la Cour ne voit aucune raison d'exclure, dans ce cas, une éventuelle application de l'article 13 » [10].

18. Les éléments qui précèdent fournissent une réponse générale à la première question posée à la Cour par le Bundesfinanzhof. Toutefois, le fait que l'autorité douanière nationale ne soit pas en mesure « de décider », sur la base des articles 899 à 904 du règlement d'application, ne constitue pas non plus l'unique condition de la transmission du cas à la Commission, conformément à l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. Avant de transmettre le dossier à la Commission, l'autorité douanière nationale est invitée à apprécier dans quelle mesure « la demande est assortie de justifications susceptibles de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé... ». L'interrogation totalement justifiée de la juridiction de renvoi, dont découle la formulation des questions préjudicielles à l'examen, concerne précisément l'interprétation de cette condition. Nous développerons cette question dans la suite de notre analyse.

B — *Sur la répartition des compétences entre autorités douanières nationales et Commission dans le cadre des articles 905 et suivants du règlement d'application*

a) *La marge d'appréciation dont disposent les autorités douanières nationales dans le cadre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application*

19. Nous pensons qu'il conviendra d'accorder une importance particulière à cet aspect de l'interprétation de l'article 905 du règlement

8 — Arrêt de la Cour du 15 décembre 1983 (283/82, Rec. p. 4219).

9 — Règlement du Conseil du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 175, p. 1). En arrêtant ce règlement, le législateur communautaire avait institué, avant que ne soit rédigé le code des douanes communautaire, un régime de remboursement ou de remise des droits correspondant à celui que l'on trouve dans les règlements n°s 2913/92 et 2454/93 du Conseil, dont il est question en l'espèce. Les articles 3 et 4, en particulier, énumèrent les cas de figure spécifiques qui permettent de procéder au remboursement ou à la remise des droits; ces dispositions occupent, dans l'économie du règlement n° 1430/79, une position identique à celle des articles 899 à 904 du règlement n° 2454/93. Parallèlement, par l'article 13 dudit règlement, le législateur communautaire a instauré la clause générale d'équité; l'article 13 dudit règlement correspond donc aux dispositions des articles 905 et suiv. du règlement d'application.

10 — Point 7 de l'arrêt Schoellershammer/Commission, précité.

d'application, pour apporter à la juridiction de renvoi la réponse aux questions préjudicielles qui soit la mieux à même de résoudre le litige dont elle a à connaître. Comme le fait observer à juste titre la Commission, le rôle conféré aux autorités douanières nationales par le législateur communautaire dans le cadre de l'application de la clause générale d'équité de l'article 905 du règlement d'application, ne consiste pas à retenir de manière exhaustive les situations justifiant, au nom de l'équité, la remise des droits constatés, mais à sélectionner les demandes qui, à première vue, seraient susceptibles de relever de la clause générale d'équité. Ces demandes sont ensuite transmises à la Commission. Cette dernière est la seule compétente pour décider en la matière. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application énonce expressément que l'autorité douanière nationale transmet le dossier à la Commission lorsque « ...la demande est assortie de justifications *susceptibles* [11] de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé... ».

20. Dès lors, l'autorité nationale n'est pas invitée à examiner la demande qui lui est présentée en vue de formuler une réponse positive ou une réponse négative à la question de savoir dans quelle mesure le cas soulevé par le demandeur constitue une « situation particulière » qui, au nom de l'équité, justifie la remise des droits; le pouvoir de ladite autorité nationale s'épuise par l'appréciation des justifications invoquées par le demandeur, quant au point de savoir si celles-ci résultent de « circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » et sont susceptibles de constituer une « situation particulière »; la question de savoir dans quelle mesure cette situation justifie la remise des droits sera appréciée par la Commission, dans le cadre de l'application des articles 905 à 909 du règlement d'application.

21. Comme la Commission le fait observer, à juste titre à notre avis, dans les premières considérations qu'elle développe à propos de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, la juridiction de renvoi semble partir d'un principe d'interprétation erroné, en ce qu'elle considère que ladite disposition exigerait que les autorités douanières nationales soient convaincues que les circonstances invoquées par le demandeur constituent ou non une « situation particulière » au sens de cet article. La juridiction de première instance semble elle aussi s'être fondée sur le même principe erroné d'interprétation.

22. Il est dès lors indispensable, dans le cadre de la réponse aux questions préjudicielles, de

11 — Terme que nous soulignons. La volonté clairement exprimée du législateur communautaire de ne pas exiger, pour qu'il y ait transfert du dossier à la Commission, que les autorités douanières nationales soient convaincues de l'existence d'une « situation particulière », et de se contenter de la constatation, par celles-ci, qu'une telle « situation particulière » peut éventuellement exister, se déduit également des différentes versions linguistiques de la disposition en cause: « ... the application is supported by evidence which *might* constitute a special situation... », « ... la demande [soit] assortie de justifications *susceptibles* de constituer une situation particulière ... », « ... die Begründung des Antrags auf einem besonderen Fall *schließen (läßt)*... ».

souligner que l'appréciation portée par l'autorité douanière nationale (le HZA) au sujet des éléments de droit et de fait que le demandeur au principal a invoqués devant elle, soit la circonstance du vol elle-même et le lieu où il s'est produit, le caractère non assurable des marchandises et le risque d'anéantissement économique en cas de recouvrement des droits, ne doit pas constituer, au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, une appréciation définitive portée sur le point de savoir si ces éléments sont constitutifs d'une situation particulière justifiant la remise des droits; en revanche, il convient d'examiner si lesdits éléments permettent de reconnaître des circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de l'intéressé et susceptibles de constituer une « situation particulière » qui sera examinée ensuite par la Commission sous l'angle de la justification de la remise des droits [12].

b) *Interprétation historique et systématique des articles 905 et suivants du règlement d'application*

L'interprétation historique et systématique des dispositions pertinentes de droit communautaire confirment encore les conclusions auxquelles nous aboutissons ci-dessus.

i) Approche historique

23. Il est d'abord utile d'examiner l'évolution de la législation communautaire jusqu'à l'introduction de l'actuel article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment [13], l'article 13 du règlement n° 1430/79 du Conseil [14] énonçait déjà une clause générale d'équité; cet article disposait: « 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 ». Il convient de relever que les considérants de ce règlement retiennent que « seules les situations particulières le plus couramment constatées dans la pratique peuvent, au stade actuel, faire l'objet d'une réglementation en matière de remboursement ou de remise des droits à l'importation; qu'il convient de prévoir le recours à une *procédure communautaire* [15] en vue de définir, le cas échéant, d'autres situations justifiant également le remboursement ou la remise des droits à l'importation ». La disposition de l'article 13 a ensuite été modifiée par le règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil [16]. Les considérants du règlement modificatif mentionnent que « l'expérience a démontré que la compétence pour statuer sur de telles demandes de remboursement ou de remise peut, sans inconvénient, *être laissée aux États membres eux-mêmes* [17], dès lors qu'il est établi que, si les dispositions de procédure n'ont pas été respectées, les conditions de fond fixées pour l'octroi du remboursement ou de la remise sont bien remplies et

12 — Par ailleurs, si la Commission considère que les éléments d'information qui lui ont été communiqués sont insuffisants, elle peut demander aux autorités douanières nationales la communication d'éléments d'information complémentaires, comme le prévoit expressément l'article 905, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement d'application.

13 — Voir ci-dessus, au point 17 de nos conclusions.

14 — Règlement précité à la note 9.

15 — Termes que nous soulignons.

16 — Règlement du 7 octobre 1986, modifiant le règlement n° 1430/79.

17 — Termes que nous soulignons.

qu'il n'y a eu, en l'occurrence, aucune manœuvre ni négligence grave de la part de l'intéressé; qu'il y a lieu de modifier en conséquence l'article 13 ». Le nouvel article 13 disposait: « Il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation dans des situations particulières ... qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » [18].

24. Après l'adoption du code des douanes communautaire, le législateur communautaire est revenu sur la question de la clause générale d'équité en abrogeant les dispositions précitées et en introduisant les dispositions pertinentes des articles 905 et suivants du règlement d'application du code des douanes communautaire. Dans le chapitre concerné de ce règlement d'application, il a entrepris de répartir clairement les compétences entre autorités douanières nationales et Commission, en vue de renforcer le rôle de celle-ci, en particulier dans les cas où le traitement du dossier de la demande de remise des droits à l'importation suppose une qualification des éléments de fait en fonction de la clause générale d'équité et confère une large marge d'appréciation à l'organisme administratif de décision.

25. Nous estimons pouvoir déduire des modifications successives de la législation douanière la volonté des auteurs du règlement d'application de donner primauté à la Commission sur les autorités douanières nationales. Pour la clarté, le règlement d'application distingue deux catégories de cas de figure:

— d'une part, ceux qui, correspondant à une disposition réglementaire qui épuise la question, n'ont pas besoin d'être examinés au regard de la clause générale d'équité. Pour ces cas de figure, la notion vague d'équité s'est muée en dispositions spécifiques concrètes [19] et la marge d'appréciation de l'organe de décision est particulièrement limitée; le traitement de ces demandes est confié aux autorités douanières nationales;

— d'autre part, ceux pour lesquels le législateur ne pouvait pas prévoir a priori de dispositions permettant un règlement exhaustif. Ces cas devront être examinés au regard du principe général d'équité et la marge d'appréciation de l'organe administratif compétent est alors des plus larges; ces cas sont dès lors confiés à la Commission, au nom de l'application optimale du droit communautaire.

18 — Il convient de relever que l'institution appliquant l'article 13 du règlement n° 1430/79, avant comme après sa modification, est appelée à apprécier si une situation particulière justifie la remise des droits et non si un cas d'espèce *est susceptible* de constituer une situation particulière. En d'autres termes, l'article 13 du règlement n° 1430/79 correspond à l'article 907 du règlement d'application et non à l'article 905 qui nous occupe en l'espèce. L'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application instaure un stade préalable d'appréciation de la demande de remise, qui précède le stade d'appréciation auquel se réfèrent l'article 13 du règlement n° 1430/79 ainsi que l'article 907 du règlement d'application.

19 — Il s'agit des articles 900 à 904 du règlement d'application.

ii) Approche systématique

26. Il convient de reconnaître une importance particulière, en outre, à l'argument tiré de l'interprétation systématique du règlement d'application. Dans le régime douanier communautaire, la décision définitive quant à l'application de la clause générale d'équité pour les cas non expressément prévus aux articles 900 à 904 du règlement d'application revient à la Commission; c'est donc à cette institution qu'il conviendra de transmettre le dossier en vue de statuer sur la demande, sauf lorsque l'intéressé invoque des circonstances pouvant impliquer manœuvre ou négligence manifeste de sa part ou lorsque la demande est totalement dénuée de fondement; mais, lorsque la demande est assortie de justifications *susceptibles* de constituer une « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, le dossier doit être transmis à la Commission. L'emploi de l'expression « susceptibles de constituer une situation particulière » dans le libellé de cette disposition signifie que les autorités douanières nationales sont tenues de rejeter les demandes qui sont manifestement irrecevables ou qui ne sont assorties d'aucun élément de justification et que la Commission ne saurait donc accueillir même si elle utilisait au maximum de ses limites la marge d'appréciation dont elle dispose en appliquant la clause générale d'équité dans le sens le plus favorable à l'intéressé. Mais s'il existe ne fût-ce qu'une mince éventualité d'accueil de la demande du redevable des droits, les autorités douanières nationales sont tenues de transmettre le dossier à la Commission.

27. En revanche, si les autorités douanières nationales interprètent ou appliquent les dispositions de l'article 905, paragraphe 1, d'une manière telle qu'elles se trouvent amenées à statuer sur le fond de l'affaire, jugeant elles-mêmes s'il convient de mettre en œuvre la clause générale d'équité en faveur de l'intéressé, il existe un risque de rejet systématique desdites demandes, non plus par l'organe auquel le pouvoir de décision a été confié (soit la Commission), mais par les organes qui, selon la signification réelle de la disposition de droit communautaire, doivent se contenter d'opérer une première sélection des demandes, sans avoir à procéder à un examen complet de l'affaire au fond.

28. Le renversement de l'équilibre voulu par le législateur communautaire aux fins de la répartition des compétences entre autorités douanières nationales et Commission affecte sur un plan plus général le régime douanier communautaire. La présente affaire offre un bel exemple de pareils effets. L'autorité douanière nationale (soit le HZA) rejette une demande de remise des droits à l'importation en jugeant que les éléments de fait invoqués par le demandeur ne constituent pas une « situation particulière » justifiant l'application de la clause générale d'équité tirée de la procédure des articles 905 à 909 du règlement d'application; la juridiction saisie en première instance aboutit à la même conclusion. De son côté, la juridiction statuant sur la Revision, soit le Bundesfinanzhof, partant du même principe d'application des dispositions de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, demande à la Cour de dire en quoi consiste la « situation particulière » au sens de cet article, justifiant la remise des droits au nom de l'équité. Si la Cour répond à cette question, elle résout l'affaire au fond, l'enlevant ainsi à son « appréciateur naturel », soit la Commission.

29. Or, la question qui aurait dû être tranchée par le HZA, et ensuite faire l'objet du contrôle juridictionnel des tribunaux nationaux et, le cas échéant, d'une demande préjudicielle portée devant la Cour, aurait dû concerner la question de savoir ce qui était *susceptible* de constituer une « situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé ». L'examen de la possibilité et non de la certitude de l'existence d'une situation particulière déplace sensiblement l'objet de l'appréciation juridique de l'autorité douanière nationale et limite de manière correspondante le pouvoir que détient cette dernière pour rejeter une demande de remise des droits en vertu de l'article 905, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement d'application. En revanche, s'agissant du fond de l'affaire, soit de la question de savoir si un cas particulier réunit les motifs de mise en œuvre de la clause générale d'équité, c'est la Commission qui est compétente pour statuer au niveau administratif; sa décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal de première instance et, le cas échéant, d'un pourvoi contre l'arrêt de ce dernier, porté devant la Cour.

C — *Sur la question de savoir ce qui est susceptible de constituer une « situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application*

30. L'analyse à laquelle nous venons de procéder permet, pensons-nous, de tracer le cadre interprétatif général permettant de chercher à appliquer la disposition de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application dans chaque cas particulier. Nous rappellerons simplement que, conformément aux développements ci-dessus, on ne recherche pas à apprécier dans quelle mesure les circonstances invoquées par le demandeur constituent une situation particulière justifiant l'application de la clause générale d'équité, mais si ces circonstances sont susceptibles concrètement d'être qualifiées de situation particulière qui ne procède ni d'une manœuvre ni d'une négligence manifeste de la part de l'intéressé.

a) *En général*

31. Il nous semble indispensable, sur ce point, de formuler trois remarques complémentaires.

32. Tout d'abord, les dispositions de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application constituent une règle purement communautaire pour l'interprétation de laquelle point n'est besoin, comme le croit le demandeur au principal, de renvoyer aux dispositions nationales qui consacrent, en Allemagne, le principe général d'équité en matière fiscale. Les dispositions communautaires relatives à la remise des droits au nom de l'équité,

qui figurent aux articles 905 et suivants du règlement d'application, répondent à une logique d'autosuffisance et d'autonomie par rapport aux règles correspondantes de droit national.

33. En deuxième lieu, la distinction théorique entre motifs « personnels » et motifs « factuels » justifiant l'application de la clause générale d'équité, soit la répartition en circonstances « subjectives » et circonstances « objectives » des circonstances susceptibles d'être invoquées par le redevable des droits pour obtenir leur remise ne revêt aucun intérêt réel pour l'autorité chargée d'interpréter et d'appliquer les dispositions des articles 905 et suivants du règlement d'application. Le législateur communautaire utilise des notions particulièrement vagues dans la formulation des dispositions communautaires pertinentes, donnant ainsi à l'intéressé la possibilité d'invoquer toute espèce de situation qui serait susceptible de fonder sa demande.

34. En troisième lieu, il convient de souligner que la question de l'interprétation et de l'application correctes de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application n'a pas encore été suffisamment abordée dans la pratique et dans la jurisprudence. En outre, s'agissant de l'examen des éléments invoqués à chaque fois par l'intéressé sous l'angle de la question de savoir s'ils sont susceptibles de constituer une « situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé », il convient de faire observer que, si, présentement, l'expérience tirée de l'application de règles douanières analogues [20] ainsi que la jurisprudence actuelle de la Cour en la matière peuvent fournir des points de références utiles, elles ne revêtent pas une importance décisive face au problème spécifique de la qualification des éléments en cause au regard de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. A ce jour, la Cour a statué dans des affaires dans lesquelles se posait la question de savoir si une circonstance particulière justifiait ou non la remise des droits et non la question de savoir si une situation n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé *était susceptible* de constituer une situation particulière [21]. Il convient dès lors de relativiser la valeur que représente la jurisprudence aux fins de la juste interprétation du règlement pertinent.

35. Les éléments qui précèdent permettent de dégager l'existence de deux principes fondamentaux inhérents au mécanisme d'appréciation des demandes de remise des droits

20 — Telles que celles de l'article 13, précité, du règlement n° 1430/79, avant comme après sa modification par le règlement n° 3069/86.

21 — Voir les arrêts du 13 novembre 1984, Van Gend & Loos (98/83 et 230/83, Rec. p. 3763); du 6 juillet 1993, CT Control (Rotterdam) et JCT Benelux/Commission (C-121/91 et C-122/91, Rec. p. I-3873); du 5 octobre 1983, Esercizio Magazzini Generali et Mellina Agosta (186/82 et 187/82, Rec. p. 2951, point 14); du 1er avril 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Rec. p. I-1819), et du 18 janvier 1996, SEIM (C-446/93, Rec. p. I-73). Nous relèverons que la Cour considère généralement avec sévérité les motifs invoqués par les demandeurs sollicitant la remise des droits; dans un cas, elle a pourtant admis l'existence d'un concours de circonstances susceptibles de justifier la remise des droits. Dans l'arrêt Hewlett Packard/France précité, la Cour a considéré que le fait qu'un opérateur économique s'est fondé sur un renseignement erroné fourni à une société appartenant au même groupe que le redevable par une autorité douanière compétente d'un État membre, autre que celui où se trouve l'autorité douanière compétente pour le recouvrement, pouvait constituer une situation particulière au sens de l'article 13 du règlement n° 1430/79 (point 47).

institué par les articles 905 et suivants du règlement d'application:

— d'une part, l'intéressé a la possibilité d'invoquer tout type de situation dont il résulte qu'il se trouve éventuellement dans une « situation particulière », à la condition bien entendu qu'il n'y ait pas manœuvre ou négligence manifeste de sa part; en d'autres termes, on ne saurait soutenir qu'une catégorie de circonstances du type, par exemple, de celles liées davantage à la personne de l'intéressé, n'est pas susceptible, par définition, de constituer une « situation particulière », sauf à pouvoir reprocher à l'intéressé une manœuvre ou une négligence manifeste;

— d'autre part, toute demande doit faire l'objet d'un examen ad hoc. L'article 907, premier alinéa, du règlement d'application établit clairement le caractère concret et spécifique de cet examen, lorsqu'il dispose: « Après consultation d'un groupe d'experts composé de représentants de tous les États membres réunis dans le cadre du comité afin d'examiner *le cas d'espèce*, la Commission prend une décision établissant soit que *la situation particulière examinée* justifie l'octroi du remboursement ou de la remise, soit qu'elle ne le justifie pas ». Il conviendra d'attribuer ce même caractère, pensons-nous, à l'examen préalable auquel procèdent les autorités nationales au titre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application [22].

b) *En l'espèce*

En l'espèce, dans la ligne des développements ci-dessus, nous pensons qu'il est indispensable de mentionner les éléments suivants.

36. Nous pensons que, dans son ordonnance, la juridiction de renvoi ne décrit pas de manière exhaustive les aspects de droit et de fait du litige au principal et que, partant, elle ne donne pas un reflet complet des circonstances que l'intéressé a invoquées pour bénéficier de la remise des droits à l'importation constatés à sa charge; il n'est dès lors pas possible d'en conclure avec certitude que le cas du demandeur au principal soit ou non susceptible de constituer une « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. Par ailleurs, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur le fond de l'affaire: celui-ci demeure du domaine exclusif d'appréciation de la juridiction nationale; il appartient uniquement à la Cour d'interpréter les dispositions communautaires pertinentes aux fins de la solution du litige au principal. Nous croyons, dans cette perspective, qu'une telle interprétation clôt dans une large mesure la mission de la Cour en l'espèce, même si

22 — Sur la nécessité d'un examen ad hoc de chaque demande présentée, voir également le point 75 de nos conclusions, présentées le 25 juin 1995 sous l'arrêt SEIM, précité à la note 21.

l'analyse juridique des dispositions communautaires pertinentes n'a pas conduit à une réponse formelle aux questions qui, à première vue, préoccupent la juridiction de renvoi. De toute façon, dans un souci d'être exhaustif aux fins de l'examen des questions et de la recherche de la réponse la plus utile pour la juridiction de renvoi pour répondre aux questions préjudicielles, nous pensons qu'il est indispensable de formuler les observations complémentaires que nous allons développer.

37. Selon les considérations émises dans l'ordonnance de renvoi, le demandeur au principal a soutenu qu'il se trouvait dans une situation particulière justifiant la mise en œuvre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, et ce à plusieurs titres: en premier lieu, les produits sur lesquels portaient les droits avaient été volés; en deuxième lieu, ils n'étaient pas assurables; troisièmement, ils étaient entreposés dans un lieu situé dans une zone géographique à risque et, enfin, le paiement des droits imposés entraînerait l'anéantissement économique de l'intéressé.

38. Tout d'abord, le vol des marchandises constitue une situation qui, à première vue, pourrait constituer une « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, pour autant que l'opérateur qui en est la victime se trouve dans une situation différente et exceptionnelle par rapport à ceux qui exercent la même activité et qui n'ont pas subi de vol. Bien sûr, la première condition pour qu'il en soit ainsi est l'absence non seulement de manœuvre, mais aussi de négligence manifeste de la part de l'intéressé. En tout cas, dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour [23], il serait difficile d'admettre que le vol suffit à justifier la remise des droits incombant au demandeur. Néanmoins, comme nous l'avons exposé dans le détail ci-dessus, la question qui se pose en l'espèce ne consiste pas à apprécier ce qui constitue un motif de remise des droits, mais ce qui, en vertu de l'article 905 du règlement d'application, est susceptible de constituer une situation particulière qui ne soit pas due à une manœuvre ou à une négligence manifeste des intéressés.

39. Dans cette optique, la position du demandeur se trouve renforcée, pensons-nous, par l'argument tiré de la nature des marchandises, qu'il soulève dans le cadre du litige au principal: les cigarettes étant des marchandises en vrac non susceptibles d'individualisation, il était impossible de les localiser avec précision après le vol, au sens de l'article 900, paragraphe 1, du règlement d'application [24]. Pour le demandeur, le caractère des marchandises, soit des produits fongibles, et l'impossibilité objective d'appliquer la disposition de faveur de l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application devront dès lors conduire à interpréter de manière moins stricte les dispositions pertinentes de l'article 905, paragraphe 1, du même règlement et d'accueillir sa demande de transmission du dossier à la Commission. A première vue, ce point de vue du demandeur n'est pas dénué de logique.

23 — Voir l'interprétation stricte adoptée par la Cour dans l'arrêt Esercizio Magazzini Generali et Meflina Agosta, précité à la note 21.

24 — Le demandeur estime qu'il est vraisemblable que les cigarettes volées figurent parmi les grandes quantités de cigarettes de contrebande qui ont été retrouvées et saisies en Allemagne.

40. En revanche, il n'est manifestement pas possible d'admettre l'allégation selon laquelle, après le vol, les cigarettes non vendues seraient hors commerce en raison de l'impossibilité de les mettre sur le marché et qu'il n'y aurait donc pas perte de droits. Comme le relèvent à juste titre les gouvernements français et italiens ainsi que la Commission, le vol ne transforme pas automatiquement la marchandise volée en produit hors commerce, justifiant ainsi l'effacement de la dette douanière. La Cour a considéré que, « dans le cas de vol, on peut présumer que la marchandise passe dans le circuit commercial de la Communauté » [25].

41. Nous pensons en tout cas que, dans le cadre des questions préjudicielles en instance, portant sur l'exacte interprétation de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, l'allégation du demandeur prétendant que le vol qui s'est produit justifie sans plus la remise des droits de douane qui lui ont été appliqués est dénuée de pertinence. Mais c'est à tort que les gouvernements français et italien ainsi que la Commission soutiennent que, même s'il n'est pas dû à une manœuvre ou à une négligence de l'intéressé, le vol ne saurait en aucune façon être qualifié de « situation particulière » au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, au motif que jurisprudence et usage actuels considéreraient que ce type de circonstances ne justifie pas, au nom de l'équité, la remise des droits imposés. C'est la Commission qui, dans le cadre de la procédure de l'article 907 du règlement d'application, appréciera si, en définitive, le vol qui s'est produit justifie ou non la remise des droits imposés. Toutefois, l'appréciation par l'autorité douanière nationale du point de savoir si ces mêmes éléments de fait sont susceptibles de constituer une situation particulière qui ne soit pas due à une manœuvre ou à une négligence manifeste du demandeur au principal ne dépend pas du point de savoir si ces éléments de fait justifient la remise des droits par la Commission. Un tel raisonnement juridique est vicié en la méthode. Dès lors, l'argument du demandeur tiré du vol de ses marchandises reste soumis à l'appréciation des autorités douanières nationales, celles-ci devant néanmoins examiner cette situation sous l'angle de l'exacte interprétation de l'article 905, paragraphe 1, telle qu'elle se déduit de l'analyse à laquelle nous avons procédé ci-dessus.

42. Le demandeur invoque encore le fait que les produits volés ne pouvaient pas être assurés contre le risque de vol. Les éléments contenus dans l'ordonnance de renvoi ne nous permettent pas de formuler un point de vue net quant au point de savoir si cet argument du demandeur au principal réunit les conditions de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, pouvant ainsi justifier la transmission de la demande à la Commission, pour appréciation; d'ailleurs, nous n'avons pas l'intention de substituer notre analyse à celle des autorités nationales qui, légalement, ont compétence pour statuer sur ces questions. De toute façon, il est essentiel que ces autorités examinent si le caractère non assurable des marchandises est susceptible d'être imputé à une manœuvre ou à une négligence manifeste de l'intéressé: dans ce cas, la demande en cause doit être rejetée. En revanche, le rejet de cet argument soulevé par le demandeur au principal comme motif susceptible de justifier la transmission du dossier à la Commission ne saurait, à notre avis, se fonder sans plus sur le peu de chances, souligné à juste titre par les gouvernements français et italien ainsi

25 — Voir l'arrêt Esercizio Magazzini Generali et Mellina Agosta, précité à la note 21 (point 14).

que par la Commission, de voir cet argument justifier la remise des droits à l'importation lors de l'examen par la Commission du bien-fondé de la demande au titre de la procédure de l'article 907 du règlement d'application [26].

43. Nous sommes moins convaincu par l'allégation du demandeur relative à l'existence d'une « situation particulière » qui serait due aux risques spécifiques inhérents à la garde de produits dans des entrepôts situés dans l'ancienne Allemagne de l'Est. Cet argument, tiré du lien entre une activité et une zone géographique déterminée, devrait concerner un nombre indéterminé d'opérateurs exerçant la même activité, ce qui, par définition, semble exclure l'existence d'une situation « particulière », liée à la personne du demandeur [27].

44. Nous pensons enfin que, comme le relèvent à juste titre les gouvernements français et italien ainsi que la Commission, alléguer une éventuelle ruine comme conséquence du payement des droits imposés ne suffit pas pour qualifier une telle situation de situation particulière susceptible de justifier la remise des droits; simplement, il est possible d'octroyer au redevable des droits des facilités de paiement, comme le prévoient les articles 229 et suivants du code des douanes communautaire [28]. Cette constatation ne conduit toutefois pas à conclure purement et simplement que les difficultés financières du demandeur ne sauraient constituer une « situation particulière » qui ne serait pas due à une manœuvre ou à une négligence de sa part, au sens de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application; la question du transfert du dossier à la Commission par les autorités douanières nationales demeure donc ouverte.

45. En conclusion, nous ne pouvons donner à la juridiction de renvoi que des lignes directrices générales quant à la qualification des éléments de fait dont elle a à connaître en l'espèce au regard des dispositions de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. Il convient de souligner, en tout cas, que, dans le cadre de l'examen des demandes de remise des droits auquel procèdent les autorités douanières nationales au titre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, l'éventuelle existence d'une « situation particulière » peut se déduire de l'appréciation globale des justifications et des éléments de fait invoqués par le demandeur et que, en cas de doute, le dossier doit être transmis à la Commission.

26 — En effet, dans de tels cas de figure, on admet que des événements de cet ordre sont liés aux risques économiques inhérents à la nature de l'activité exercée par l'opérateur redevable des droits. Il suffit de mentionner, en la matière, trois arrêts rendus par la Cour: tout d'abord, l'arrêt Schoellershammer/Commission, précité à la note 8 (relatif à une demande de remise de dette en raison d'une déclaration erronée des marchandises comme marchandises destinées à être mises en libre pratique); en deuxième lieu, l'arrêt Hewlett Packard France, précité à la note 21 (relatif à une demande de remboursement des droits imposés par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes, que, logiquement, le débiteur n'était pas à même de découvrir), et enfin l'arrêt CT Control (Rotterdam) et JCT Benelux/Commission, précité à la note 21 (relatif à une demande de remboursement de droits par suite du retrait a posteriori des certificats d'importation par l'autorité douanière compétente).
En tout cas, dans l'arrêt Hewlett Packard France, la Cour a considéré (point 47) que les circonstances particulières qui ont donné lieu à l'erreur étaient susceptibles de justifier, éventuellement, le remboursement des droits (voir ci-dessus, note 21).

27 — Voir, sur ce point, l'arrêt du 26 mars 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, Rec. p. 1525, point 22); dans cette affaire, l'intéressée, sollicitant le remboursement des droits à l'importation, avait invoqué les circonstances particulières dans lesquelles sont effectuées les importations de maïs dans l'île de la Réunion; la Cour a rejeté cet argument.

28 — Comme le relèvent à juste titre la Commission ainsi que les gouvernements français et italien, une question semblable a été précédemment soumise à la Cour, dans l'arrêt Van Gend & Loos et Bosman/Commission, précité à la note 21. Dans cet arrêt, la Cour a considéré que l'argument selon lequel les requérantes n'étaient pas en mesure de répercuter la perte sur leurs commettants en raison de la faillite de ceux-ci ne constituait pas un motif de remise des droits imposés (point 16).

VII — Conclusion

46. Eu égard à l'analyse à laquelle nous venons de procéder, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées de la manière suivante:

« 1) En cas de vol de marchandises, comme d'ailleurs de manière générale, lorsque ne sont pas réunies les conditions de remboursement ou de remise des droits à l'importation, énoncées par l'article 900, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, les articles 899 à 904 dudit règlement imposent l'examen de la demande de remise par les autorités douanières nationales sous l'angle de l'article 905, paragraphe 1, du même règlement.

2) Le fait qu'il ne soit pas possible de faire relever le cas de l'intéressé qui sollicite la remise, lequel invoque un vol des marchandises sur lesquelles portent les droits, du champ d'application de l'article 900, paragraphe 1, sous a), du règlement d'application n'exclut pas obligatoirement la possibilité d'admettre que les éléments de fait de ce même cas soient 'susceptibles de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé' au sens de l'article 905, paragraphe 1, du même règlement.

3) Aux fins de l'examen d'une demande de remise de droits dans le cadre de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application, les autorités douanières nationales sont tenues d'apprécier les éléments soulevés en l'espèce de telle manière qu'elles puissent constater si ces éléments sont 'susceptibles de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé' et, si lesdits éléments peuvent être ainsi qualifiés, elles sont tenues de transmettre le dossier à la Commission. Des situations qui n'offrent aucun caractère particulier, qui ne sont pas pleinement justifiées ou qui sont dues à une manœuvre ou à une négligence manifeste de l'intéressé ne justifient pas la transmission du dossier à la Commission et appellent le rejet de la demande. En tout cas, les autorités douanières nationales ne sauraient fonder le rejet de la demande uniquement sur le fait que, à leur avis, la situation du demandeur ne constitue pas une situation particulière justifiant la remise ou le remboursement des droits à l'importation qui lui ont été imposés. »