CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIAL FENNELLY
présentées le 19 septembre 1996 *

Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle a trait à la question de savoir si les poissons séchés et salés de l'espèce « Molva molva », appelée « lingue » en français, mais importés en Italie pour les besoins du plat traditionnel « baccalà », auraient dû bénéficier de la suspension des droits à l'importation qui, à l'époque des faits, s'appliquait aux morues séchées et salées. Le genre « Molva » est apparenté au genre « Gadus », dont les membres sont indiscutablement des morues, étant donné que les deux genres appartiennent à la famille des « Gadidae ». L'espèce « Molva molva » ne fait cependant pas partie des espèces énumérées, après 1981, dans le règlement prévoyant l'exemption des droits de douane. A titre subsidiaire, il est demandé à la Cour d'interpréter les dispositions du droit communautaire relatives au recouvrement a posteriori des droits non versés.

En droit

2. La décision du Conseil, du 13 février 1960, portant approbation d'une partie du premier tarif douanier commun (ci-après le « tarif » ou le « TDC ») définissait la position n° 03.02 du tarif de la manière suivante:

« Poissons simplement salés ou en saumure, séchés ou fumés:

A. simplement salés ou en saumure ou séchés:

I. entiers, décapités ou tronçonnés:

...

b) Morues, y compris stockfisch et klipfisch

c) autres

* Langue originale: l'anglais.

II. Filets:

a) de morues, y compris stockfisch et klippfisch

b) autres » [1].

Sur la liste XL du protocole de Genève, du 16 juillet 1962 [2], annexé à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après le « GATT »), les tarifs de la Communauté économique européenne reprenaient, pour ce qui concerne la position 03.02, les désignations précitées sur les points qui nous importent en l'espèce. Les quotas et les taux figurant sur la liste XL étaient repris dans le règlement (CEE) n° 950/68 du Conseil, du 28 juin 1968, relatif au tarif douanier commun [3]. Cependant, ce règlement n'utilisait que le terme « Morues », sans faire aucune référence au stockfisch ni au klippfisch.

3. Les droits de douane étaient suspendus pour l'importation de morues et de filets de morues séchés ou salés, en vertu de l'article 16 du règlement (CEE) n° 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [4]. Cette suspension a été confirmée par le règlement (CEE) n° 1/73 du Conseil, du 19 décembre 1972, modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 [5], et par l'article 17 du règlement (CEE) n° 100/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [6].

4. Le vingt-deuxième considérant du préambule du règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [7], ci-après le « règlement » indique, pour ce qui nous concerne:

« considérant qu'il est toutefois de l'intérêt de la Communauté que l'application des droits du tarif douanier commun soit suspendue en totalité pour certains produits ... que, en outre, des raisons d'ordre économique et social justifient le maintien des courants d'approvisionnement des produits alimentaires de base, tel que la morue salée et séchée, dans des conditions traditionnelles. »

Ce considérant reprend les termes du seizième considérant du préambule du règlement n° 2142/70 et du dix-septième considérant du préambule du règlement n° 100/76,

1 — JO 1960, 80, p. 1537. Il y était indiqué que le taux applicable correspondait à la liste G en annexe I au traité CEE dont les taux étaient fixés par voie de négociations entre les États membres.

2 — ONU, vol. 440, p. 1, et ONU, vol. 441, p. 1.

3 — JO L 172, p. 1.

4 — JO L 236, p. 5.

5 — JO 1973, L 1, p. 1.

6 — JO L 20, p. 1.

7 — JO L 379, p. 1.

ajoutant toutefois des raisons d'ordre économique aux raisons d'ordre *social* précédemment invoquées pour justifier la suspension des droits.

5. L'article 19 du règlement modifie le tarif conformément à l'annexe VI de ce règlement. Ainsi modifiée, la position n° 03.02 du tarif est libellée comme suit:

« Poissons séchés, salés ou en saumure; poissons fumés, même cuits avant ou pendant le fumage:

A. séchés, salés ou en saumure:

I. entiers, décapités ou tronçonnés:

...

b) Morues (*Gadus morrhua*, [8] *Boreogadus saida, Gadus ogac*)

...

f) autres.

II. Filets:

a) de morues (*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*)

...

d) autres. »

6. Cette position a, à nouveau, été modifiée par le règlement (CEE) n° 3759/87 du Conseil, du 30 novembre 1987, modifiant le règlement (CEE) n° 3796/81 [9]. A la position n° 0305 30 (conformément au nouveau système harmonisé de codification des marchandises) sont visés les filets, séchés, salés ou en saumure, « de morues (*Gadus morhua, Gadus ogac, Gadus macrocephalus*) et de poissons de l'espèce *Boreogadus saida* ». Quant aux poissons entiers séchés, même salés, la position n° 0305 51 vise les « Morues (*Gadus morhua, Gadus ogac, Gadus macrocephalus*) », alors que la position n° 0305 59, « autres », inclut les « Poissons de l'espèce *Boreogadus saida* » [10].

8 — L'orthographe usuelle de la première espèce est « Gadus morhua ». Cette orthographe sera employée dans les présentes conclusions, sauf dans les cas où nous citons des textes qui emploient une orthographe différente.

9 — JO L 359, p. 1.

10 — Même dans le cadre de ce système modifié de désignation et de codification des marchandises, les espèces « Gadus morhua », « Gadus ogac » et « Boreogadus saida » continuaient à être soumises à un système commun de droits de douane, incluant une exemption des droits dans la limite d'un contingent tarifaire annuel, différent de celui applicable aux poissons séchés de l'espèce « Gadus macrocephalus ».

7. L'article 20, paragraphe 1, du règlement stipule que:

« Les droits du tarif douanier commun applicables aux produits figurant dans le tableau ci-dessous sont suspendus en totalité:

Numéro du tarif douanier commun	Désignation des marchandises
...	...
03.02 A I b)	Morues
03.02 A II a)	Filets de morues. »

Ce texte reprend, pour ce qui nous concerne, celui de l'article 17 du règlement n° 100/76 [11]. Il a été mis fin à la suspension totale des droits par le règlement (CEE) n° 3655/84 du Conseil, du 19 décembre 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 3796/81 [12], avec effet à compter du 1er juillet 1985.

8. Les règles générales pour l'interprétation de la nomenclature du tarif douanier commun (ci-après les « règles d'interprétation ») applicables au cours de la période qui importe dans la présente espèce figurent au titre Ier, sous A, de la première partie du tarif douanier commun dans une série de règlements consécutifs du Conseil, modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 [13]. Ces règles sont, pour ce qui nous concerne, libellées comme suit:

« L'interprétation de la nomenclature du tarif douanier commun est régie par les règles générales ci-après.

1. Le libellé des titres de sections, de chapitres ou de sous-chapitres est considéré comme n'ayant qu'une valeur indicative, le classement étant déterminé légalement d'après les termes des positions et des notes de sections ou de chapitres et, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux termes desdites positions et notes, d'après les règles suivantes.

...

3. Lorsque des marchandises paraissent devoir être classées sous deux ou plusieurs positions, par application de la règle 2 b) ou dans tout autre cas, le classement s'opère comme suit.

11 — Précité à la note 6.

12 — JO L 340, p. 1.

13 — Voir règlement (CEE) n° 3300/81 du Conseil, du 16 novembre 1981 (JO L 335, p. 1); règlement (CEE) n° 3000/82 du Conseil, du 19 octobre 1982 (JO L 318, p. 1); règlement (CEE) n° 3333/83 du Conseil, du 4 novembre 1983 (JO L 313, p. 1), et règlement (CEE) n° 3400/84 du Conseil, du 27 novembre 1984 (JO L 320, p. 1). Dans ses observations, la défenderesse cite, sans indication de la source, des règles similaires, mais portant une numérotation différente, qui semblent être tirées d'une version plus récente, adoptée par le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO L 256, p. 1).

a) La position la plus spécifique doit avoir la priorité sur les positions d'une portée plus générale.

...

4. Les marchandises qui ne rentrent dans aucune des positions du tarif doivent être classées dans la position afférente aux articles les plus analogues.

5. Les règles ci-dessus sont également valables *mutatis mutandis* pour déterminer, à l'intérieur d'une même position, la sous-position applicable. »

9. L'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits [14] (ci-après le « règlement relatif au recouvrement »), stipule que:

« Les autorités compétentes peuvent ne pas procéder au recouvrement *a posteriori* du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane.

Les cas dans lesquels il peut être fait application du premier alinéa sont déterminés conformément aux dispositions d'application arrêtées selon la procédure prévue à l'article 10. »

Faits et procédure

10. La société Foods Import Srl (ci-après « la défenderesse ») est une entreprise familiale, spécialisée dans l'importation, en Italie, de poisson conservé qu'elle décrit comme klippfisch ou « baccalà ». On obtient le klippfisch en salant de la morue; elle peut également être séchée à l'air [15]. Les poissons séchés et salés en question étaient des lingues (« Molva molva »). Lors de la procédure orale, la défenderesse a indiqué que, en principe, cette circonstance avait été clairement indiquée par elle sur les documents douaniers afférents aux 46 livraisons en question, importées de Norvège. Dans chaque cas, il

14 — JO L 197, p. 1.

15 — On obtient le stockfisch en séchant de la morue à l'air, sans addition de sel.

était permis d'importer le poisson sans payer de droits de douane. Elle indique en effet que depuis des temps immémoriaux le klippfisch est exempt de droits. Le 23 avril 1985, la défenderesse a été informée par le service des douanes de San Benedetto del Tronto de l'ouverture d'une procédure de révision de l'imposition portant sur toutes les opérations d'importation en provenance de la Norvège effectuées entre juin 1982 et avril 1985. Le 15 mai 1985, les douanes ont exigé le paiement de 508 260 820 LIT au titre des droits à l'importation, ainsi que le paiement d'amendes de 4 046 331 800 LIT pour fraude douanière et de 80 925 900 LIT pour fraude fiscale, au motif que le règlement avait limité la suspension des droits pour les morues et les filets de morues séchés aux espèces visées à la position n° 03.02 A I b) et II a) du tarif, à savoir les espèces « Gadus morhua », « Boreogadus saida » et « Gadus ogac ».

11. Après avoir, en vain, introduit un recours auprès de la direction des douanes à Rome, la défenderesse a introduit une action contre le Ministero delle Finanze (ci-après le « demandeur ») devant le Tribunale civile e penale di Ancona. Cette juridiction a déclaré que les droits n'étaient pas dus par la défenderesse, se fondant, pour cela, sur les dispositions du GATT et, notamment, sur la liste XXVII approuvée par le protocole d'Annecy du 10 octobre 1949 [16]. Cette liste a enregistré l'engagement de la République italienne quant à la suspension totale des droits de douane pour les poissons salés, séchés ou fumés: morues et similaires (haddock, klippfisch, stockfisch).

12. Le demandeur a fait appel devant la Corte d'appello di Ancona (ci-après la « juridiction nationale ») qui, par ordonnance du 19 octobre 1994, a sursis à statuer et déféré les questions suivantes à la Cour en vue d'une décision préjudicielle conformément à l'article 177 du traité CE:

« 1) Lorsque le règlement (CEE) n° 3796/81, du 29 décembre 1981, du Conseil indique dans son annexe VI, qui se rapporte au chapitre 3 du tarif douanier, sous la position 03.02. A I les morues et sous la position 03.02. A II les filets de morue en spécifiant dans les deux cas '*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*', cette énumération, qui est reprise dans le règlement (CEE) n° 3333/83, du 4 novembre 1983, du Conseil, est-elle limitative ou fournie à titre d'exemple et, donc, la morue dont le nom scientifique est '*Molva*' rentre-t-elle ou non dans cette énumération?

2) Pour le cas où la Cour estimerait que la liste est limitative, l'article 20 du règlement n° 3796/81 du Conseil, qui prévoit la suspension des droits de douane, s'applique-t-il uniquement aux trois sous-espèces de morue visées au point 1 ('*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*') à l'exclusion de toute autre sous-espèce de type 'Molva' [17]?

16 — ONU, vol. 62, p. 123.

17 — Le terme « Molva », sans autre précision, vise un genre et les termes « Gadus morhua », « Boreogadus saida » et « Gadus ogac » visent des espèces et non des sous-espèces.

3) En tout état de cause, l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du 24 juillet 1979, qui prévoit le droit (arrêt de la Cour du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199) pour le débiteur de ne pas faire l'objet d'un recouvrement a posteriori, doit-il être appliqué dans le cas d'espèce où les droits n'ont pas été perçus en raison de l'omission des services de douane, alors que le débiteur présumé avait observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en matière de déclaration en douane? »

Observations

13. Des observations écrites et orales ont été présentées par la défenderesse, par la République italienne et par la Commission.

Analyse

Les première et deuxième questions

14. Il convient d'examiner les première et deuxième questions de manière conjointe, étant donné qu'elles concernent, toutes les deux, la question essentielle de savoir si la défenderesse aurait dû payer des droits au moment du dédouanement.

15. Nous notons tout d'abord qu'il y a un large consensus quant au contexte ichtyologique de la présente affaire. Toutes les espèces de poissons mentionnées font partie d'une seule famille, les « Gadidae », même si, comme nous le verrons ci-dessous, elles n'appartiennent pas à la même sous-famille ni au même genre. Comme la Commission l'a indiqué et ainsi qu'il a été confirmé par les nombreux documents ichtyologiques produits tant par la Commission que par la défenderesse, les espèces de poissons énumérées à la position en cause diffèrent tant du point de vue de leur apparence que de celui de leur répartition géographique. Cependant, certains des caractères distinctifs les plus importants se situent au niveau interne et, au vu des observations de la défenderesse et de la documentation en la matière, il apparaît que les filets séchés et salés de ces différentes espèces ne peuvent être distingués les uns des autres que grâce à des dissections effectuées par des professionnels, des radiographies ou d'autres tests scientifiques [18]. Les principales espèces évoquées sont l'espèce « Gadus morhua » (cabillaud ou morue fraîche), l'espèce « Gadus ogac » (morue ogac ou morue du Groenland) et l'espèce « Gadus macrocephalus » (morue grise ou morue du Pacifique). Chacune de ces espèces appartient au genre « Gadus », décrit comme « véritable morue » [19]. Deuxièmement, l'espèce « Boreogadus saida » (saïda ou morue polaire) appartient au genre « Boreogadus », mais elle appartient également, conjointe-

18 — Cohen, D. M., Inada, T., Iwamoto T., & Scialabba, N.: *FAO Species Catalogue, Vol. 10 Gadiform Fishes of the World* (FAO, Rome, 1990) p. 7.

19 — Précité, p. 4.

ment avec le genre « Gadus », à la sous-famille des « Gadinae ». Troisièmement, l'espèce « Molva molva » (lingue) appartient au genre « Molva » et à une sous-famille distincte, à savoir la sous-famille des « Lotinae » [20].

16. La défenderesse estime que, pour les besoins en matière douanière, il convient d'interpréter le terme « morue » de manière large, afin d'inclure tous les membres de la famille des « Gadidae », dont l'espèce « Gadus morhua » est tout simplement la plus connue; elle indique qu'il s'agit là du sens du terme en usage avant l'adoption de la modification en cause du TDC en 1981, ainsi que pendant la période qui a suivi. A l'appui de cette interprétation, la défenderesse signale que, dans les textes communautaires, la dénomination des poissons varie fortement, faisant quelquefois simplement référence au cabillaud [21], à d'autres endroits le terme morue est uniquement qualifié par le nom scientifique « Gadus morhua » et, parfois, il est fait référence à un certain nombre de dénominations scientifiques, telles que les trois dénominations utilisées dans le règlement, tout comme la dénomination « Gadus macrocephalus ». La présence de l'espèce « Boreogadus saida » à la position en cause du règlement montre que le terme « morues » ne devait pas uniquement s'appliquer au genre « Gadus », étant donné qu'il s'agit d'un membre d'un autre genre, à savoir du genre « Boreogadus »; la nature distincte de cette espèce a été reconnue dans la version révisée de ladite position dans le règlement n° 3759/87, précité. En outre, aucun motif n'a été fourni pour cette modification, ce qui montre que celle-ci n'était pas destinée à modifier le régime existant auparavant. C'est pourquoi il convient de considérer que la liste des espèces figurant dans la position tarifaire en cause a uniquement une valeur indicative.

17. Pour ce qui concerne, plus particulièrement, le produit en cause, la défenderesse indique que le klippfisch (« baccalà ») a été longtemps fait à partir de lingue, ainsi qu'à partir d'un certain nombre d'autres poissons de la famille des « Gadidae » — essentiellement la morue (au sens plus restreint de la « Gadus morhua »), la mostelle de roche (« Phycis phycis ») et le brosme (« Brosme brosme ») [22]. Sa qualité est déterminée par des facteurs tels que l'âge et les dimensions des poissons utilisés, plutôt que par leur espèce. La défenderesse fait valoir que, selon la jurisprudence de la Cour, les produits doivent, à des fins douanières, être différenciés selon leurs caractéristiques objectives que les autorités douanières doivent pouvoir vérifier lors de l'examen desdits produits. Elle estime que cette condition n'est pas remplie, compte tenu des difficultés qui apparaissent lorsqu'il s'agit d'établir une distinction parmi les filets séchés et salés de ces différentes espèces.

18. La défenderesse conteste également la légalité de l'imposition de droits pour des espèces de morues telles que celles de

20 — Voir Commission des CE: *Multilingual Illustrated Dictionary of Aquatic Animals and Plants* (Office des publications officielles des CE, Bruxelles, Luxembourg, 1993), p. 109 à 114.

21 — Voir, par exemple, règlement (CEE) n° 3583/86 de la Commission, du 24 novembre 1986, concernant l'arrêt de la pêche du cabillaud par les navires battant pavillon du Royaume-Uni (JO L 332, p. 6).

22 — Les deux dernières espèces appartiennent, respectivement, aux sous-familles des « Phycinae » et des « Lotinae ».

l'espèce « Molva molva », imposition qui, d'après elle, est contraire à l'article II, paragraphe 1, sous b), du GATT, et constitue une discrimination par rapport à des produits similaires (c'est-à-dire les poissons séchés et salés des trois espèces énumérées à la position tarifaire en cause), de même qu'un détournement de pouvoir dans la mesure où elle est une tentative en vue d'avoir une monnaie d'échange lors de négociations en matière de pêche avec des pays tiers (objectif qui figure dans l'avis du Comité économique et social sur la proposition de modification du règlement de 1984 qui a mis fin à la suspension des droits) [23].

19. La Commission fait valoir que l'espèce « Molva molva » n'aurait jamais dû être considérée comme une morue (« Gadus »), en raison de ses caractéristiques morphologiques et organoleptiques (un corps plus long et plus fin et une répartition différente des nageoires), de la qualité inférieure de sa chair, de sa répartition géographique différente (la Méditerranée, la mer au large de la péninsule ibérique et de l'ouest de la France, ainsi que les mers situées plus au nord, dans lesquelles sont concentrées les autres espèces) et du fait qu'elle appartient à une autre sous-famille (celle des « Lotinae », plutôt que celle des « Gadinae »). La liste des espèces avait été adoptée en 1981 en vue d'apporter plus de précisions à la position tarifaire en cause et non pas en vue de modifier son champ d'application. A cela, la République italienne ajoute que, sous la position n° 03.01 du TDC concernant les poissons frais, réfrigérés ou congelés, également reproduite à l'annexe VI au règlement, les « Cabillauds (*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*) » occupent la position B I h), alors que les « Lingues (*Molva sp. p.*) » se trouvent à une autre position, à savoir la position B I m).

20. En réponse à une question écrite de la Cour, la Commission a indiqué que la position avait été modifiée en raison de ce que le véritable « baccalà » traditionnel était uniquement préparé à partir des espèces énumérées et que la lingue séchée et salée n'était qu'un succédané de « baccalà »; qu'il n'avait par conséquent pas été nécessaire de faire expressément référence à cette modification dans le considérant pertinent du préambule du règlement, dans lequel il est uniquement question de « courants d'approvisionnement [de] ... morue salée et séchée, dans des conditions traditionnelles ». Lorsque, au cours de la procédure orale, il a été interrogé sur l'admission, à ce stade, de l'espèce « Boreogadus saida » et sur l'exclusion de l'espèce « Gadus macrocephalus », ainsi que sur la nouvelle modification de la position en 1987, l'agent de la Commission a indiqué que cette dernière modification apportait des précisions scientifiques supplémentaires, mais qu'elle n'avait aucun impact sur son interprétation selon laquelle le vrai « baccalà » ou klippfisch ne peut être préparé qu'à partir de ces espèces de la sous-famille des « Gadinae ».

21. Tant la Commission que la République italienne estiment que le fait d'inclure des dénominations scientifiques dans la position tarifaire en cause a pour effet de limiter celle-ci aux espèces de morues qui y sont citées. Comme cette interprétation est conforme aux règles d'interprétation n°s 1 et 5, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres

23 — JO 1985, C 44, p. 5; cet avis a précédé le règlement n° 3655/84, précité.

règles. Si l'on avait voulu que la catégorie « morues » ait un caractère non limitatif, les dénominations scientifiques énumérées auraient été précédées par des termes tels que « de l'espèce » ou suivis de l'abréviation « sp. p. ».

22. La défenderesse considère que, même si la liste des espèces en cause avait été destinée à avoir un caractère limitatif, les règles d'interprétation n°s 3 a) ou 4 devraient être appliquées afin d'inclure l'espèce « Molva molva » dans la catégorie plus spécifique « morues » plutôt que dans la catégorie, plus générale, « autres » ou, à titre subsidiaire, parce que, de toutes les catégories indiquées, celle à laquelle l'espèce « Molva molva » est « la plus analogue » est la « morue ». En réponse à une question écrite de la Cour, la Commission a estimé que la règle d'interprétation n° 3 a) s'applique uniquement lorsque des marchandises paraissent devoir être classées sous deux ou plusieurs positions tarifaires, alors que la règle n° 4 concerne des situations dans lesquelles des marchandises ne peuvent être classées dans aucune des positions du tarif. D'après la Commission, ni l'une ni l'autre de ces règles ne s'applique en l'espèce, étant donné que les lingues et les filets de lingues séchés et salés relèvent de la catégorie « autres » sous la position tarifaire n° 03.02 A I et II.

23. Concernant la deuxième question, la Commission fait valoir qu'aucune question n'a été déférée pour ce qui concerne la validité du règlement ou sa compatibilité avec le GATT. La Commission et la République italienne sont d'avis que la liste des produits de l'article 20 du règlement, qui se borne à mentionner les « morues » à la position n° 03.02 A I b) et II a), doit être lue en se référant au contenu de cette position du TDC; ainsi, il conviendrait de l'interpréter en ce sens qu'elle est limitée aux trois espèces énumérées, le terme générique « morues » ayant uniquement une valeur indicative. La défenderesse n'a fait aucune observation pour ce qui concerne cette différence terminologique entre l'article 20 et l'annexe VI au règlement.

24. Nous allons d'abord traiter les demandes de la défenderesse qui sont fondées sur le GATT. Nous ne pensons pas qu'elles puissent être admises. Tout d'abord, comme la Commission l'a noté, les questions déférées par la juridiction nationale ont uniquement trait à l'interprétation et non pas à la validité des mesures communautaires en cause. En second lieu, la Cour a jugé que les dispositions du GATT, telles qu'elles existaient à la période en cause dans la présente espèce, ne sauraient, en raison de leur grande souplesse, être invoquées par des particuliers ou par des États membres en vue de contester la légalité d'un acte communautaire [24]. Troisièmement, le protocole annexé au GATT adopté le 16 juillet 1962 après la conférence tarifaire de 1960/1961 [25] contient, entre autres, la renégociation des concessions existantes après la création de la Communauté économique européenne. Dans la liste XXVII, annexée au GATT par le protocole, la République italienne a retiré (mis à part certaines excep-

24 — Voir, par exemple, arrêts du 12 décembre 1972, International Fruit Company e. a. (21/72, 22/72, 23/72 et 24/72, Rec. p. 1219), et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973). Concernant l'éventuel effet direct du GATT à la suite de son amendement en 1994 par l'accord de Marrakech créant l'Organisation mondiale du commerce, voir Lee, P., et Kennedy, B.: « The WTO — will it bite in Europe? The potential direct effect of GATT 1994 in European Community law » (1996) 30, 1 *Journal of World Trade* 67.

25 — Voir la note n° 2, ci-dessus.

tions négligeables) les concessions précédemment faites dans cette liste, concessions qui ont été remplacées par celles désignées dans la liste XL de la Communauté économique européenne. Ainsi, même si les dispositions du GATT peuvent légitimement être invoquées en vue d'orienter l'interprétation des actes communautaires qui régissent le même domaine [26], les dispositions du GATT invoquées par la défenderesse ont été remplacées depuis longtemps. En tout état de cause, les dispositions précitées du GATT, postérieures à 1962, concernant les « Morues, y compris stockfisch et klippfisch », ne sont, elles-mêmes, pas dépourvues d'ambiguïté, si l'on tient compte de l'exposé de la Commission concernant les ingrédients du « véritable » klippfisch ou « baccalà », de sorte que leur utilité en vue de la recherche d'une solution au présent problème d'interprétation est réduite.

25. L'exemption de droits dont, traditionnellement, bénéficiait la lingue (« Molva molva ») importée par la défenderesse sous la dénomination klippfisch ou « baccalà » peut éventuellement s'expliquer par le fait que, en Italie, on a continué à appliquer les anciens accords d'Annecy conclus dans le cadre du GATT, mentionnés aux points 11 et 24 ci-dessus. Il semble du moins que le Tribunale civile e penale di Ancona ait été prêt à appliquer ces dispositions à la défenderesse, même après la modification apportée au régime communautaire en 1981. La République italienne ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si, d'après elle, le règlement modifiait la situation qui existait en droit communautaire, bien que la défenderesse indique que le service des douanes a expliqué la procédure de révision de droits par des traités d'ichtyologie découverts récemment. La Commission, en revanche, faisait tout d'abord valoir que le règlement avait apporté une modification, mais elle a changé d'avis lors de la procédure orale. Elle affirme maintenant que, correctement interprétés, ni le terme « morues », tel qu'il apparaissait, sans autre précision, dans la version du TDC antérieure à 1981, ni la suspension des droits, n'ont jamais inclus la lingue.

26. Dans la présente espèce, on ne demande pas à la Cour d'interpréter de manière définitive le tarif en vigueur avant 1981 ou celui en vigueur après 1987. Tout le monde sait que les noms courants des poissons peuvent comporter des incohérences et qu'un mot isolé peut avoir une signification large ou étroite selon la langue ou le pays, voire même selon le contexte donné. Il est vrai qu'il faut plus de précision s'agissant de la classification tarifaire, mais même dans ce domaine l'usage n'est pas toujours cohérent. Ainsi, alors que le terme « morue » peut parfois se limiter au seul genre « Gadus », voire même à la seule espèce « Gadus morhua », il a de temps en temps été utilisé, comme dans le cas de l'espèce « Boreogadus saida », de manière à inclure d'autres espèces de la sous-famille des « Gadinae ». Dans ces circonstances, il semble futile et il n'est, en tout état de cause, pas nécessaire de définir avec précision la portée, du point de vue

26 — Alors que l'arrêt du 22 juin 1989, rendu dans l'affaire Fediol/Commission (70/87, Rec. p. 1781), concernait un acte communautaire visant expressément des pratiques commerciales « incompatibles ... soit avec le droit international, soit avec les règles généralement admises », certains passages des points 19 à 21 de l'arrêt de la Cour pourraient être invoqués en faveur de l'existence d'un principe d'application générale selon lequel l'interprétation doit se faire en accord avec les obligations internationales de la Communauté en vertu d'un accord qui n'a pas d'effet direct, tel que le GATT.

objectif, du terme « morue » [27]. Nous sommes cependant convaincu que l'espèce « Molva molva » ou lingue, tant du point de vue de la classification scientifique que de celui de l'usage courant, n'est pas couverte par la signification du terme « morue ». La Cour a été largement informée sur les termes utilisés dans de nombreuses langues. Il nous semble que la dénomination lingue distingue clairement cette espèce d'autres espèces de poissons et que, plus particulièrement, cette dénomination ne recouvre pas de manière significative une espèce de morue, quelle qu'elle soit.

27. La position n° 03.02 A I b) et II a) du TDC, telle que modifiée par le règlement, est dépourvue de toute ambiguïté: elle s'applique uniquement aux trois espèces mentionnées, à savoir les espèces « Gadus morhua », « Boreogadus saida » et « Gadus ogac ». La modification intervenue en 1987 a exclu l'espèce « Boreogadus saida » de la catégorie générale « morues » (qui, depuis cette date, s'est limitée aux membres du genre « Gadus »), mais elle a maintenu le lien entre cette espèce et les espèces « Gadus morhua » et « Gadus ogac » en la classant sous la même position tarifaire et en la soumettant aux mêmes droits que celles-ci. On voit donc que, à aucun moment, la position est allée au-delà de la sous-famille des « Gadinae ». En outre, une seule des trois espèces énumérées en 1981 ne relève pas du genre « Gadus » ou « véritable morue ». C'est pourquoi des espèces qui, dans un autre contexte, pourraient être considérées comme étant des morues sont renvoyées à la position réservée aux « autres » poissons. Notre point de vue est confirmé par l'absence, sur la liste, de toute indication qualificative, telle que « sp. p. » [28].

28. Nous sommes également d'accord avec le point de vue de la Commission, exposé ci-dessus, selon lequel les règles d'interprétation n°s 3 a) et 4 ne sont pas applicables au problème en matière d'interprétation dont il s'agit en l'espèce. Comme la position n° 03.02 A exclut, à première vue, l'espèce « Molva molva », confinant, de ce fait, celle-ci à la position « autres », nous ne sommes pas dans l'hypothèse où les marchandises paraissent devoir être classées sous plus d'une seule position ou sous-position, situation qui pourrait relever de la règle n° 3 a). Il ne s'agit pas non plus de l'hypothèse où les marchandises en question ne rentrent dans aucune position ou sous-position, étant donné que la position « autres » est suffisamment large pour comprendre l'espèce « Molva molva ». Comme cette espèce rentre dans une des positions prévues par le tarif, il n'y a, conformément à la règle n° 1, aucun besoin de tenir compte d'une autre règle d'interprétation.

29. Nous allons maintenant examiner les arguments selon lesquels la position tarifaire

27 — A cela nous pourrions ajouter que la question, analogue, de ce qui, objectivement, est un klippfisch « véritable » ou « traditionnel » n'a pas directement trait au problème dont il s'agit en l'espèce, étant donné que ce terme n'apparaît même pas dans le tarif.

28 — D'autre part, le fait que la même énumération suit le terme « Cabillauds » sous la position n° 03.01, qui comporte une position à part « Lingues (*Molva sp. p.*) », n'est, à notre avis, pas déterminant. L'existence d'une position spéciale pour les « Lingues » s'agissant de poissons frais, réfrigérés ou congelés pourrait tout simplement constituer une exception spécifique par rapport à une position plus générale « Cabillauds », plutôt qu'une preuve de ce que cette dernière ne saurait inclure la première même en l'absence de position distincte pour les « Lingues ».

modifiée n° 03.02 A I b) et II a) doit continuer à être interprétée de manière large en raison de l'absence de motif pour une modification de la portée qu'elle avait auparavant et en raison du fait que, si, à la suite de la modification intervenue en 1981, elle était interprétée de manière plus étroite, elle ne serait pas valide en raison de la discrimination à l'égard de produits essentiellement similaires et d'une motivation insuffisante. Le premier de ces arguments suppose, bien entendu, qu'il était correct d'interpréter de manière large la position qui existait auparavant et qui faisait uniquement référence aux « Morues », de manière à inclure la lingue séchée et salée. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Cour n'a pas été saisie dans la présente affaire en vue d'interpréter de manière définitive cette disposition qui a été remplacée. Cependant, s'il devait s'avérer que cette position aurait, même avant la modification, dû être interprétée comme visant uniquement les poissons de la sous-famille des « Gadinae », voire seulement certaines espèces de cette sous-famille, comme le prétend la Commission, alors la modification était uniquement de nature terminologique et explicative, plutôt que substantielle. Comme nous l'avons indiqué aux points 27 et 28 ci-dessus, nous sommes d'accord avec cette analyse.

30. D'autre part, l'hypothèse selon laquelle la modification était destinée à restreindre la catégorie de poissons relevant de cette position n'est pas exclue par l'exposé des motifs figurant dans les considérants. Comme indiqué ci-dessus, des raisons d'ordre économique ont, en 1981, été ajoutées aux raisons d'ordre purement social précédemment mentionnées dans les considérants des règlements successifs prévoyant la suspension des droits pour les morues séchées et salées. Dans son avis sur la proposition de la Commission qui a mené à l'adoption du règlement, le Comité économique et social a évoqué l'établissement d'un lien entre l'accès réservé aux navires de la Communauté dans les zones économiques ou de pêche des pays tiers [29]. Des changements dans les conditions d'approvisionnement, qu'ils soient liés ou non à un meilleur accès aux territoires de pêche de pays tiers, constitueraient des raisons économiques justifiant la modification du régime communautaire des droits à l'importation.

31. Nous ne saurions, en aucun cas, accepter l'argument selon lequel une modification du régime en vue de s'assurer de telles concessions constitue un détournement de pouvoir. Les droits de douane remplissent un certain nombre de fonctions légitimes; ils constituent, entre autres, une monnaie d'échange dans le cadre de négociations commerciales se déroulant sur le plan international. Nous ne sommes pas non plus convaincu par l'argument d'une discrimination illégale. La défenderesse s'est fondée sur deux arrêts qui concernaient l'exercice, par le Conseil, du pouvoir, prévu à l'article 28 du traité CEE, de modifier ou de suspendre des droits du TDC, à savoir les arrêts Ethicon et Texas Instruments [30]. Alors que, dans les deux affaires, la Cour a déclaré qu'elle contrôlerait les mesures défavorisant certains opérateurs économiques ou introduisant des discriminations, il est évident qu'une importante marge d'appréciation est laissée au Conseil. Il faut de la souplesse pour répondre de manière appropriée aux circonstances commerciales internationales. Dans l'affaire Ethicon, dans laquelle le Conseil avait suspendu les droits

29 — JO 1981, C 159, p. 7; voir point 2.3.1 de l'avis.

30 — Arrêts rendus, respectivement, le 18 mars 1986 (58/85, Rec. p. 1131), et le 14 novembre 1985 (227/84, Rec. p. 3639).

pour un produit et pas pour un autre qui avait les mêmes propriétés et qui était destiné au même usage, mais dont la composition était objectivement différente de celle du premier produit, la Cour n'a constaté aucun détournement de pouvoir ni d'erreur manifeste dans l'appréciation des éléments de la situation économique, malgré le fait que la décision avait été adoptée sans tenir compte du besoin d'importer le second de ces produits. Dans l'affaire Texas Instruments, la suspension des droits limitée aux mémoires électroniques (dites « eproms ») ne dépassant pas certaines dimensions n'a pas été considérée comme ayant eu pour objectif de favoriser ou de défavoriser certains opérateurs économiques ni comme ayant introduit des discriminations. Compte tenu de l'appréciation, ci-dessus, des motifs justifiant une modification, il est intéressant de noter la remarque de la Cour selon laquelle « [l]es modifications aux règlements en matière douanière peuvent en effet être fonction de différents éléments, tels le progrès des connaissances techniques, les développements commerciaux et les changements économiques entre-temps intervenus » [31]. Au vu de ces décisions, l'établissement, à des fins douanières, d'une distinction entre les poissons de deux sous-familles différentes, présentant des caractéristiques objectives différentes, telles que l'apparence et la répartition géographique, ne nous paraît pas illégal, même si les poissons, après séchage et salage, sont utilisés pour des besoins culinaires similaires.

32. Cela nous amène à l'affirmation de la défenderesse, selon laquelle l'exclusion de lingues séchées et salées de la position n° 03.02 A I b) et II a) est contraire à l'exigence d'une différenciation des produits, à des fins douanières, en fonction de leurs caractéristiques objectives. A cet égard, il est intéressant de noter la déclaration faite par la Cour dans l'arrêt Ethicon, à savoir que « les désignations de produits pour lesquels la suspension de droits de douane a été accordée doivent être interprétées selon des critères objectifs, *inhérents à leur formulation*, et qu'il n'est pas possible de les appliquer, contrairement à leur libellé, à d'autres produits même si ces produits ne diffèrent pas, par leurs propriétés et leur utilisation, de ceux couverts par la suspension » [32]. L'exigence de critères objectifs est conditionnée par les problèmes posés par les caractéristiques subjectives, telles que la destination du produit [33]. Alors que la conformité aux critères objectifs doit pouvoir être vérifiée au moment du dédouanement, il n'est pas nécessaire que des produits analogues relevant de différentes positions tarifaires puissent immédiatement, à l'oeil nu, être distingués les uns des autres; cela est en effet souvent impossible, les critères pouvant être extrêmement techniques et concerner la composition chimique ou les caractéristiques zoologiques ou génétiques des produits. Dans de tels cas, la Cour a accepté la nécessité d'une vérification au moyen d'une analyse très spécialisée [34]. Dans ces circonstances, le fait que les filets de lingues séchés et salés et les filets de morues séchés et salés des espèces énumérées sous la position n° 03.02 A II a) présentent des similarités sur le plan de leur apparence extérieure n'est pas déterminant pour la classification de la lingue, étant donné qu'une analyse effectuée par

31 — Point 15 de l'arrêt.

32 — Pont 13 de l'arrêt, souligné par nous.

33 — Voir, par exemple, arrêts du 16 décembre 1976, LUMA (38/76, Rec. p. 2027), et du 18 avril 1991, WeserGold (C-219/89, Rec. p. I-1895).

34 — Voir, par exemple, arrêts du 9 août 1994, Stanner (C-393/93, Rec. p. I-4011, points 4 et 20); du 20 juin 1973, Koninklijke Lassiefabrieken (80/72, Rec. p. 635, point 64), et du 8 février 1990, Van de Kolk (C-233/88, Rec. p. I-265, points 13 à 15).

un expert permettrait de les identifier comme faisant partie de différentes espèces, genres ou sous-familles.

33. La circonstance que l'article 20 du règlement fait uniquement référence aux « Morues » et aux « filets de morues », plutôt que de se référer aux morues en énumérant les trois espèces citées dans le tarif modifié, figurant en annexe VI, n'est pas, à notre avis, suffisante pour indiquer que la suspension des droits continuait à s'appliquer à une catégorie de poissons plus large, incluant la lingue. Les termes utilisés constituent tout simplement des désignations abrégées des marchandises en cause. Ainsi, par exemple, il n'est indiqué nulle part que les poissons et les filets de poissons en cause doivent être séchés, salés ou en saumure. C'est la référence aux numéros des positions tarifaires pertinentes qui est déterminante. Dans la présente espèce, il apparaît que la position en cause s'applique uniquement à une catégorie étroite de morues, à savoir les morues des espèces « Gadus morhua », « Boreogadus saida » et « Gadus ogac ». Cette conclusion est, à notre avis, confirmée par le fait que la note a) relative à la position pertinente fait état de la suspension de la perception de droits pour une durée indéterminée, et cela, évidemment, uniquement pour les poissons des espèces relevant de cette position.

34. La réponse aux deux premières questions déférées par la juridiction nationale découle clairement de ce qui précède. La lingue, ou « Molva molva », ne relève pas du classement tarifaire en cause et, par conséquent, les importations effectuées par la défenderesse ne bénéficient pas de la suspension des droits.

La troisième question

35. Pour ce qui concerne la troisième question, la défenderesse fait valoir qu'elle a agi de bonne foi, que les cargaisons de poissons séchés et salés qu'elle importait avaient été déclarées comme telles aux autorités douanières, incluant la référence aux espèces dont elles étaient issues, et que les douanes ont commis la même erreur au cours de 46 opérations. La République italienne estime que la question est irrecevable, l'ordonnance de renvoi ne comportant pas les indications nécessaires pour décider si les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 2, du règlement relatif au recouvrement sont remplies. La Commission indique qu'il appartient à la juridiction nationale de procéder à ce type de constatations, mais elle essaie de fournir des lignes directrices pour l'interprétation de cette disposition en faisant référence à la jurisprudence de la Cour.

36. Nous ne pensons pas que la question dont il s'agit en l'espèce soit irrecevable. L'ordonnance de renvoi ainsi que le dossier de l'affaire, incluant le jugement rendu, précédemment, par le Tribunale civile e penale di Ancona, fournissent assez d'éléments pour déterminer la situation de fait qui a donné lieu à la présente affaire. Cela permettra à la Cour de donner à la juridiction nationale une

réponse utile à la lumière des circonstances de l'affaire, plutôt qu'une interprétation purement abstraite de la législation applicable.

37. La jurisprudence constante de la Cour montre que c'est à la juridiction nationale qu'il appartient d'appliquer l'article 5, paragraphe 2, du règlement relatif au recouvrement a posteriori des droits à la lumière des circonstances du cas de l'espèce [35]. Les autorités compétentes ne sont pas autorisées à procéder, après le dédouanement, au recouvrement des droits qui n'ont pas été perçus si les trois conditions prévues à l'article 5, paragraphe 2, sont remplies [36].

38. L'affirmation de la défenderesse selon laquelle les déclarations qu'elle a faites aux douanes étaient complètes et exactes (sauf pour ce qui concerne la position tarifaire applicable et les droits devant être versés), ce qui a été confirmé dans la question posée par la juridiction nationale, est essentielle tant pour la question de savoir si elle a respecté toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur pour ce qui concerne ses déclarations en douane que pour celle de savoir si elle a agi de bonne foi. Pour ce qui concerne cette dernière condition, cette circonstance laisse à penser que, lors des 46 opérations en cause, la défenderesse pensait sincèrement que la lingue séchée et salée pouvait bénéficier d'un traitement douanier favorable. Cette situation est, à notre avis, comparable à celle qui se présentait dans l'affaire Faroe Seafood e. a. , dans laquelle la Cour a estimé que le fait qu'un opérateur économique n'a pas modifié un procédé particulier de traitement de poissons tend en réalité à démontrer qu'il croyait sincèrement que ce procédé était compatible avec la réglementation [37]. La décision définitive appartient, bien entendu, à la seule juridiction nationale.

39. On peut établir l'existence d'une erreur de la part des autorités compétentes lorsque celles-ci étaient en possession de tous les éléments nécessaires pour démontrer qu'une position tarifaire donnée n'aurait pas dû être appliquée aux marchandises en cause, mais que, nonobstant cette connaissance, elles n'ont soulevé aucune objection en ce qui concerne les énonciations figurant dans les déclarations de l'opérateur économique [38]. Cela est vrai notamment lorsque, au cours de plusieurs opérations qui se sont étalées sur une période relativement longue, aucune objection n'a été soulevée quant au caractère erroné de la déclaration afférente à la position tarifaire applicable et aux droits devant être payés [39]. Cette condition est bien entendu liée à celle de l'exactitude des déclarations de l'opérateur.

35 — Voir, par exemple, arrêts du 26 juin 1990, Deutsche Fernsprecher (C-64/89, Rec. p. I-2535); du 8 avril 1992, Beirafrio (C-371/90, Rec. p. I-2715), et du 16 juillet 1992, Belovo (C-187/91, Rec. p. I-4937).

36 — Arrêts du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199), et du 23 mai 1989, Top Hit Holzvertrieb/Commission (378/87, Rec. p. 1359).

37 — Arrêt du 14 mai 1996 (C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465, point 105).

38 — Foto-Frost, point 24, et Faroe Seafood e. a. , point 95.

39 — Arrêt du 1er avril 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Rec. p. I-1819, point 20).

40. Pour répondre à la question de savoir si une erreur de la part des autorités douanières aurait pu raisonnablement être décelée par le redevable, la juridiction nationale doit tenir compte « de la nature de l'erreur, de l'expérience professionnelle des opérateurs intéressés et de la diligence dont ces derniers ont fait preuve » [40]. Pour ce qui concerne la nature de l'erreur, le fait que les autorités ont persisté dans leur erreur sur une période d'environ trois ans laisse à penser que le problème dont il s'agit n'était pas facile à résoudre [41]. Il convient également de rappeler que, même si, à notre avis, le fait que la liste des trois espèces a été ajoutée à la position tarifaire « Morues » qui existait précédemment est décisif, la signification du terme « Morues », en tant que tel, n'est pas fixée et que ce terme peut donner lieu à une interprétation beaucoup plus large. Il apparaît qu'une interprétation plus large a, du point de vue historique, été appliquée en Italie, vraisemblablement en raison des anciennes dispositions du GATT, évoquées aux points 11, 24 et 25 des présentes conclusions. Il est possible que cet état de fait ait induit en erreur un opérateur peu au fait de l'interprétation des textes légaux, même s'il avait de l'expérience sur le plan professionnel et qu'il a fait preuve d'une grande diligence. Là encore, il s'agit d'une question de fait relevant exclusivement du juge national.

Conclusion

41. Conformément à cette analyse, nous suggérons que la Cour réponde comme suit aux questions déférées par la juridiction nationale:

« 1) Le poisson séché dont le nom scientifique est 'Molva' ne relève pas de la position n° 03.02 A I b) et II a) du tarif douanier commun, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, position qui, à la date des faits qui ont donné lieu à la présente affaire, s'appliquait uniquement aux morues des espèces 'Gadus morhua', 'Boreogadus saida' et 'Gadus ogac'.

2) L'article 20 du règlement n° 3796/81 s'appliquait uniquement aux morues des espèces 'Gadus morhua', 'Boreogadus saida' et 'Gadus ogac', à l'exclusion d'autres genres, tels que le genre 'Molva'.

40 — Voir, par exemple, arrêts précités, Faroe Seafood e. a., point 99; Deutsche Fernsprecher, point 24, et Hewlett Packard France, point 22.

41 — Voir arrêts précités, Faroe Seafood e. a. , point 104, et Deutsche Fernsprecher, point 20.

3) Il appartient à la juridiction nationale d'établir si les critères prévus pour l'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits, sont remplis. Il peut s'avérer qu'il y a une erreur de la part des autorités compétentes lorsque celles-ci n'ont soulevé aucune objection concernant la déclaration inexacte faite dans le cadre de plusieurs opérations s'étalant sur une période relativement longue, alors que ces mêmes autorités étaient en possession de tous les éléments nécessaires pour démontrer qu'une position tarifaire donnée n'aurait pas dû être appliquée aux marchandises en question. Pour apprécier si une telle erreur ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, il y a lieu de tenir compte, notamment, de la nature de l'erreur, de l'expérience professionnelle de l'opérateur concerné et de la diligence dont il a fait preuve. »