CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 26 septembre 1996 *

Introduction

1. Les présentes affaires font suite à des demandes adressées par les autorités douanières italiennes en vue de recouvrer des droits de douane dus sur des importations de thon à l'huile d'olive d'Espagne en Italie en 1991 et 1992. La question de savoir si les importations de produits de la pêche en provenance d'Espagne dans le territoire de l'ancienne Communauté à dix auraient dû être soumises à des droits de douane durant la période considérée porte sur l'interprétation de l'acte d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté et d'un règlement ultérieur abrogeant certains droits transitoires. Dans l'hypothèse où des droits auraient dû être payés initialement, la Cour est invitée à interpréter le droit communautaire sur le recouvrement *a posteriori* de telles créances douanières.

Contexte juridique

2. Le règlement (CEE) n° 3835/90 du Conseil, du 20 décembre 1990, modifiant les règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90 et (CEE) n° 3833/90 en ce qui concerne le régime de préférences tarifaires généralisées appliqué à certains produits originaires de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou [1], suspend totalement les droits du tarif douanier commun pour les produits originaires de ces pays, qui sont énumérés dans l'annexe à ce règlement. Cette annexe vise notamment les « préparations et conserves de poissons » (position 16.04).

3. Le règlement (CEE) n° 3416/91 de la Commission, du 25 novembre 1991, relatif à certains droits résiduels applicables en 1991 dans le cadre des réductions successives selon l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal (ci-après le « règlement ») [2], a été adopté sur la base des articles 75, point 4, et 243, point 4, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (ci-après l'« acte d'adhésion » ou l'« acte ») [3]. Le troisième considérant du règlement dispose que « les produits agricoles expédiés à partir de l'Espagne et du Portugal n'aient pas un traitement moins favorable que les mêmes produits, faisant l'objet de l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90,

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 370, p. 126.
2 — JO L 324, p. 11.
3 — JO 1985, L 302, p. 23.

originaires de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou ». Ainsi, l'article 1er de ce règlement dispose que:

« 1. Jusqu'au 31 décembre 1991, les droits résiduels applicables aux importations dans la Communauté à dix selon les articles 75 point 1 et 243 point 1 de l'acte d'adhésion sont totalement suspendus pour les produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90.

Sont exclus de la suspension visée à l'alinéa précédent les produits du chapitre 15 de la nomenclature combinée visés à l'article 94 paragraphe 1 de l'acte d'adhésion.

2. Dans le cas où les droits du tarif douanier commun seraient à nouveau suspendus pour les produits originaires de Bolivie, de Colombie, de l'Équateur et du Pérou, énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90, les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent *mutatis mutandis* pendant la durée de la suspension. »

Le chapitre 15 de la nomenclature combinée concerne les huiles et graisses d'animaux, de poissons et de végétaux. La suspension des droits à l'égard des produits originaires de ces pays a été étendue jusqu'au 31 décembre 1992 par le règlement (CEE) n° 3587/91 du Conseil, du 3 décembre 1991, prorogeant en 1992 l'application des règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90, (CEE) n° 3833/90 et (CEE) n° 3835/90 portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1991 à certains produits originaires de pays en développement [4].

4. L'article 75, point 1, de l'acte d'adhésion prévoit l'abolition progressive de droits de douane sur les importations entre la Communauté des Dix et l'Espagne, conformément aux calendriers qui y sont indiqués. L'article 243, point 1, de l'acte d'adhésion contient des dispositions identiques à l'égard du Portugal. L'article 75, premier alinéa, concerne uniquement « les produits dont l'importation en provenance des pays tiers dans la Communauté dans sa composition actuelle est soumise à l'application de droits de douane ». Cet article figure cependant au chapitre 3 de la quatrième partie de l'acte, intitulé « Agriculture », et l'article 67, paragraphe 1, qui est la première disposition du chapitre, dispose que:

« Le présent chapitre concerne les produits agricoles à l'exception des produits relevant du règlement (CEE) n° 3796/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche ».

4 — JO L 341, p. 1.

L'article 75, point 4, de l'acte d'adhésion habilite la Commission, le cas échéant conformément aux procédures fixées dans des « règlements portant organisation commune des marchés agricoles » [5], à suspendre en tout ou en partie les droits de douane sur les produits importés d'Espagne dans la Communauté à dix.

5. Le chapitre 4 de la quatrième partie de l'acte d'adhésion est intitulé « Pêche ». L'article 173 prévoit, par dérogation à l'article 31, la suppression progressive, conformément aux calendriers qui y sont précisés, des droits de douane sur les importations entre la Communauté des Dix et l'Espagne des « produits de la pêche relevant des positions 03.01, 03.02, 03.03, 16.04 et 16.05 et des sous-positions 05.15 A et 23.01 B du tarif douanier commun » [6]. L'article 360 de l'acte contient une disposition similaire pour le Portugal. Le chapitre 4 ne prévoit aucun pouvoir de suspension équivalant à celui visé à l'article 75, point 4, de l'acte d'adhésion. Toutefois, au chapitre 1[er] de la quatrième partie consacré à la « Libre circulation des marchandises », l'article 33 dispose notamment que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut suspendre totalement ou partiellement la perception des droits applicables aux produits importés de l'Espagne ».

6. L'article 38, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne (ci-après le « traité CE ») est libellé comme suit:

« Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits. »

7. L'article 5 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 (ci-après le « règlement sur le recouvrement ») [7], dispose que:

« 1. Aucune action en recouvrement ne peut être engagée par les autorités compétentes lorsque le montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation, dont il est

5 — La procédure fixée à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, 172, p. 3025), est citée à titre d'exemple. Cette disposition établit une procédure du comité de gestion en vertu de laquelle le Conseil peut, dans certaines circonstances, annuler la décision de la Commission. Le septième considérant du règlement n° 3416/91 parle de l'approbation, par les comités de gestion concernés, des concessions à l'Espagne et au Portugal contenues dans le règlement.

6 — Il s'agit des produits relevant du champ d'application matériel 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 (JO L 379, p. 1).

7 — JO L 197, p. 1.

constaté 'a posteriori' qu'il est inférieur au montant légalement dû, a été calculé:

— soit sur la base de renseignements donnés par les autorités compétentes elles-mêmes et liant ces dernières;

— soit sur la base de dispositions de caractère général ultérieurement invalidées par une décision judiciaire.

2. 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. »

8. Le règlement (CEE) n° 1715/90 du Conseil, du 20 juin 1990, relatif aux renseignements donnés par les autorités douanières des États membres en matière de classement des marchandises dans la nomenclature douanière [8], assortit ces renseignements tarifaires d'un effet contraignant et est donc pertinent à l'égard de l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur le recouvrement. Celui-ci a été remplacé, avec effet au 1er janvier 1994, par le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [9], mais était applicable pendant la période des faits relatifs aux présentes affaires.

Faits et procédures

9. Huit sociétés italiennes, dont Olasagasti & C. Srl, ont importé du thon à l'huile d'olive d'Espagne à destination de l'Italie entre le 30 novembre 1991 et le 31 décembre 1992. Ce produit relève de la position n° 16.04 du tarif douanier commun. Les sociétés n'ont pas dû acquitter à l'époque de droits de douane sur ces importations, les autorités douanières italiennes ayant estimé que les droits de douane étaient totalement suspendus par le règlement. Cette opinion était formulée dans la circulaire ministérielle n° 6507/UCTD du 29 novembre 1991. Il semble que les autorités italiennes nourrissaient initialement quelques doutes à ce propos. Ainsi, à la suite d'une circulaire supplémentaire du 30 décembre 1991, ces importations ont fait l'objet d'un « régime

8 — JO L 160, p. 1.
9 — JO L 302, p. 1.

de suspension », une procédure instituée par l'article 164 d'un décret royal du 13 février 1896 [10] qui prévoyait la constitution d'une garantie pour les droits non réclamés et qui réservait aux autorités le droit de demander le paiement des droits à un stade ultérieur. Quoi qu'il en soit, la suspension totale et inconditionnelle des droits a été confirmée par une circulaire subséquente n° 1014/UCTD du 22 février 1992.

10. Une note interprétative des services de la Commission (DG XXI, n° 8836), datée du 14 octobre 1992, a poussé les autorités italiennes à publier une circulaire supplémentaire n° 1632/III du 27 octobre 1992, précisant que le régime de suspension ne s'appliquait pas aux produits de la pêche. Cette précision résultait du fait que l'article 75, point 1, de l'acte d'adhésion, auquel se réfère l'article 1[er] du règlement n° 3416/91, s'applique uniquement aux produits agricoles autres que le poisson. Les autorités douanières de Vintimille et de Gênes [11] ont alors exigé en 1993 le paiement des droits des sociétés en question pour les importations qu'elles avaient réalisées, ainsi que les intérêts sur les droits non payés.

11. Les sociétés importatrices ont entamé devant le Tribunale di Genova une procédure dirigée contre les demandes de paiement. Elles ont soutenu que l'expression « produits agricoles » devrait être lue conformément à l'article 38 du traité CE et inclure les produits de la pêche. Elles ont fait valoir à titre subsidiaire que les conditions fixées à l'article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1697/79 étaient remplies dans leur cas et qu'elles ne devraient pas être tenues de payer les droits non perçus.

12. Par ordonnances séparées prononcées entre le 26 janvier et le 30 mars 1995, le Tribunale di Genova a suspendu les différentes procédures pendantes devant lui et, dans chaque cas, il a déféré les questions suivantes à la Cour pour qu'elle statue à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CE:

« 1) La suspension des droits de douane résiduels applicables aux importations d'Espagne dans la Communauté à dix selon l'article 75, point 1, de l'acte d'adhésion de ce pays, prévue à l'article 1[er], paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3416 du 25 novembre 1991 pour 'les produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90', s'applique-t-elle aussi aux importations de thon à l'huile d'olive provenant d'Espagne?

2) Sur la base de l'article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1697 du 24 juillet 1979, complété par le

10 — *Gazzetta ufficiale*, n° 64, 17 mars 1896.

11 — Le demandeur dans la procédure au principal relative à l'affaire C-148/95, Igino Mazzola, a indiqué dans ses observations écrites que l'affaire, comme toutes les autres à laquelle elle avait été jointe, concernait les autorités de Ventimiglia et non celles de Genova, comme indiqué dans l'ordonnance de renvoi.

règlement (CEE) n° 1715 du 20 juin 1990, et de l'article 2 du règlement (CEE) n° 2164 du 23 juillet 1991, fixant les dispositions d'application, les autorités compétentes peuvent-elles engager une action en recouvrement de droits de douane qui n'ont pas été perçus au moment de l'importation, parce qu'ils étaient tenus pour totalement suspendus à cause d'une erreur d'interprétation de la réglementation communautaire en vigueur, mais qui se sont ultérieurement avérés dus selon une autre interprétation de la même réglementation communautaire, fournie par la Commission sur avis de son service juridique, et ce dans une situation où le redevable a observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane et où il n'apparaît pas qu'il avait conscience du caractère erroné de l'interprétation donnée, dans un premier temps, de la réglementation communautaire par les autorités italiennes? »

13. Les huit affaires ont été jointes par ordonnance rendue par le président de la Cour le 16 juin 1995. Les parties demanderesses dans les affaires au principal (agissant collectivement, à l'exception d'Igino Mazzola) ont déposé des observations écrites, ainsi que la République italienne et la Commission. La République italienne et la Commission ont aussi présenté des observations orales à l'audience du 11 juillet 1996.

Analyse

La première question

14. Les parties demanderesses dans les procédures au principal ont soutenu qu'il y avait lieu de répondre par l'affirmative à la première question, la République italienne et la Commission plaidant elles pour une réponse négative. Nous estimons qu'il conviendrait de donner une réponse négative à cette question, à savoir que les importations d'Espagne dans la Communauté des Dix de thon à l'huile d'olive en 1991-1992 ne bénéficiaient pas de la suspension des droits de douane institués par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement.

15. Il ressort clairement de l'article 38 du traité que les produits agricoles incluent les produits de la pêche. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement parle des « produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90 ». Ce dernier règlement ayant été adopté dans le cadre du traité CE, les produits de la pêche figurant dans cette annexe devraient être rangés parmi les produits agricoles en l'absence de toute indication contraire [12]. Cette affirmation n'est en

12 — Le règlement n° 3835/90 a été adopté au titre de l'article 113 du traité CE. Bien que cet article ne mentionne pas expressément les produits agricoles, l'interdépendance inévitable des politiques communautaires interne et externe relatives à de tels produits devrait normalement avoir pour conséquence que, lorsqu'il est nécessaire d'identifier des produits agricoles dans le cadre de mesures commerciales externes, on emploie la même définition que celle utilisée sous le titre du traité CE consacré à l'agriculture.

aucun cas contredite par l'acte d'adhésion, bien que, apparemment, les titres des chapitres 3 et 4 de la quatrième partie de l'acte s'excluent mutuellement (« Agriculture » et « Pêche », respectivement). L'article 67, paragraphe 1, de l'acte utilise sans ambiguïté l'expression « produits agricoles » dans le même sens que l'article 38 du traité mais il institue un régime distinct au chapitre 3 de la quatrième partie de l'acte d'adhésion pour une catégorie limitée de ces produits, à savoir les produits autres que ceux de la pêche. Les produits agricoles provenant de la pêche sont ensuite soumis à un régime spécial au chapitre 4 de la quatrième partie de l'acte [13].

16. C'est la différence entre les régimes ainsi établis par l'acte d'adhésion pour divers types de produits agricoles qui est décisive dans les présentes affaires. L'article 75, point 1, de l'acte fixe les droits résiduels applicables aux importations d'Espagne dans la Communauté des Dix de produits agricoles autres que les produits de la pêche. Il s'agit des droits qui sont suspendus par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement. Peu importe que des droits résiduels distincts soient imposés sur d'autres produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement n° 3835/90 — ceux qui sont dérivés de la pêche — par l'article 173 de l'acte d'adhésion.

17. Les parties demanderesses dans les procédures au principal ont avancé un contre-argument fondé sur le troisième considérant du règlement qui énonce l'objectif général de la politique en cause, à savoir éviter tout désavantage à l'Espagne et au Portugal par rapport à la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou en ce qui concerne les importations dans la Communauté des Dix des produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement n° 3835/90. Nous souhaiterions avant tout attirer l'attention sur le fait que la Cour insiste pour que la législation douanière soit interprétée de façon très stricte, conformément à son libellé. Ainsi, la Cour a jugé dans l'arrêt Ethicon [14] 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 ... 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 ».

18. Même si elle tentait de se référer à la déclaration relative à la politique suivie, contenue au troisième considérant du règle-

13 — Ces termes sont utilisés assez librement. Certains produits de la pêche qui ne sont pas soumis à l'organisation commune de marché instituée par le règlement n° 3796/81, comme les graisses et huiles de poisson, et leurs fractions (code 15.03 de la NC), sont régis par les dispositions de l'acte d'adhésion consacrées à l'« agriculture ». Cela corrobore notre thèse, à savoir que l'acte établit une simple distinction fonctionnelle entre deux catégories de produits agricoles et non une distinction de principe entre les produits agricoles, issus de la terre, et les produits de la pêche.

14 — Arrêt du 18 mars 1986 (58/85, Rec. p. 1131, point 13).

ment, toute interprétation plus large de l'article 1^er^, paragraphe 1, du règlement que celle justifiée par le texte serait interdite, étant donné que les compétences de la Commission sont limitées aux produits agricoles autres que les produits de la pêche. Le règlement a été adopté sur la base de l'article 75, point 4, de l'acte d'adhésion (et de l'article 243, point 4, son équivalent à propos du Portugal). Le fait qu'une procédure spécifique au régime institué au chapitre 3 de la quatrième partie de l'acte a été utilisée suffirait en soi, selon nous, pour confirmer l'analyse textuelle précitée de l'article 1^er^, paragraphe 1, du règlement comme ayant une portée limitée aux droits résiduels institués par ce chapitre. Nous estimons cependant que ce point est confirmé sans aucun doute possible par le fait que la Commission ne possède aucune compétence équivalente de suspendre des droits au titre du chapitre 4 de la quatrième partie de l'acte. La suspension de droits sur des importations de produits de poisson d'Espagne dans la Communauté des Dix aurait requis, à l'époque des faits, un acte du Conseil adopté à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Il n'est pas possible d'interpréter un acte de la Commission de façon à ce qu'il empiète sur la compétence d'une autre institution, telle que le Conseil, dans le simple but de donner un effet plus entier à une politique que la Commission n'avait pas elle-même la compétence de poursuivre, dans la mesure où elle pouvait porter sur les produits en cause [15]. Un tel empiétement serait plus que mineur; il aurait pour conséquence, à la lumière du libellé général de l'article 1^er^, paragraphe 1, du règlement, d'appliquer des dispositions d'un chapitre de l'acte d'adhésion à toute la catégorie de produits agricoles régie par un autre chapitre.

La seconde question

19. Nous allons maintenant aborder respectivement l'applicabilité du premier et du deuxième paragraphe de l'article 5 du règlement sur le recouvrement. A l'exception d'Igino Mazzola, qui a uniquement tenté d'invoquer l'article 5, paragraphe 2, les parties demanderesses dans les procédures au principal ont plaidé en faveur de l'applicabilité des deux dispositions. La Commission et la République italienne ont soutenu que le premier paragraphe était inapplicable et que la Cour devrait donner des indications conformes à sa jurisprudence sur l'application du deuxième paragraphe, tandis que la République italienne a souligné certaines des caractéristiques spéciales de ces affaires, qui pourraient justifier le recouvrement.

20. Dans les circonstances de ces affaires, seul le premier tiret de l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur le recouvrement doit être examiné. La Cour a jugé dans l'affaire Beirafrio [16] que le règlement n° 1715/90 [17]

15 — Voir l'article 4, paragraphe 1, deuxième tiret, du traité CE. Toute compétence, donnée à la Commission, d'agir à la place du Conseil aurait dû être conférée expressément par le traité CE (ou, en l'espèce, par l'acte d'adhésion): voir l'arrêt du 9 août 1994, France/Commission (C-327/91, Rec. p. I-3641, point 31).

16 — Arrêt du 8 avril 1992 (C-371/90, Rec. p. I-2715, point 15).

17 — Cité à la note 8 ci-dessus.

définit de façon exhaustive la catégorie d'actes des autorités compétentes des États membres qui relèvent du premier tiret de l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur le recouvrement. Les présentes affaires portant sur la position prise par les autorités italiennes à l'égard de l'applicabilité d'une suspension de droits à l'importation et non sur une question de classification de marchandises, le premier tiret de l'article 5, paragraphe 1, ne saurait trouver à s'appliquer.

21. Même si la Cour devait accueillir l'argument avancé par certaines sociétés demanderesses, selon lequel l'article 5, paragraphe 1, premier tiret, devrait s'appliquer dans d'autres circonstances, dans lesquelles le droit national considère que les autorités compétentes sont liées par les informations qu'elles donnent en matière douanière [18], cela ne permettrait pas d'appliquer cette disposition dans les circonstances des présentes affaires. Bien que les parties demanderesses dans les procédures au principal et la République italienne aient défendu des thèses opposées dans leurs observations sur le caractère contraignant des circulaires précisant que les droits étaient suspendus sur les produits de la pêche originaires d'Espagne en vertu du règlement, il apparaît que ces circulaires étaient d'application générale et n'étaient pas directement adressées à des opérateurs individuels. La Cour a observé dans l'arrêt Behn Verpackungsbedarf [19] qu'il existait une différence importante dans la terminologie utilisée dans les premier et deuxième tirets de l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur le recouvrement:

« ... Par la distinction ainsi opérée entre les 'renseignements' visés au premier tiret de l'article 5, paragraphe 1, et les 'dispositions de caractère général' visées au second tiret de la même disposition, le législateur communautaire a clairement indiqué que la notion de 'renseignements' comprenait non pas des indications données dans un texte de nature générale et s'adressant à des personnes indéterminées, mais exclusivement des indications fournies par les services compétents à un opérateur déterminé à l'occasion d'un cas précis.

...

[Le] principe de sécurité juridique peut être invoqué par le redevable qui se réfère aux renseignements concrets obtenus auprès des services qu'il aura consultés pour régler un cas précis, mais non par le redevable qui tient compte d'une déclaration administrative à caractère général qui, tel que le tarif d'usage,

18 — Tel était le critère utilisé pour appliquer l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur le recouvrement avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1715/90; voir l'arrêt Beirafrio, cité à la note 16 ci-dessus, points 16 et 17.

19 — Arrêt du 28 juin 1990 (C-80/89, Rec. p. I-2659, points 21 à 24).

visé en l'espèce au principal, n'a qu'une valeur purement indicative » [20].

22. S'agissant de l'article 5, paragraphe 2, du règlement sur le recouvrement, la jurisprudence constante de la Cour montre qu'il appartient à la juridiction nationale d'appliquer ses dispositions à la lumière des circonstances de fait de ces affaires [21]. Les autorités compétentes ne sont pas habilitées à intervenir après le dédouanement pour recouvrer des droits qui n'ont pas été perçus si les trois conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, sont remplies [22].

23. La seconde question déférée par le Tribunale di Genova suppose que les opérateurs en question avaient observé toutes les dispositions fixées par les règles en vigueur à propos de leurs déclarations en douane; nous ne devons donc pas nous arrêter davantage sur cette condition.

24. Le gouvernement italien a soutenu que, eu égard à la complexité de la législation en question, l'affaire concernait davantage un cas d'incertitude sur la portée des règles douanières en cause qu'une erreur en tant que telle de la part des autorités. Il a souligné, à cet égard, le recours initial à la procédure de suspension de la déclaration. Si l'application de la procédure a eu pour effet que les opérateurs affectés savaient que le droit pourrait être perçu pendant une période raisonnable après la déclaration provisoire, après solution du point controversé, l'argument du gouvernement italien aurait quelque valeur dans la mesure où il ne porterait pas préjudice à la confiance légitime. Toutefois, si la circulaire du 22 février 1992 a eu pour conséquence de mettre fin au régime de suspension et de confirmer aux opérateurs en question que les autorités ne tenteraient pas de recouvrer le droit relatif à des importations passées ou futures de thon à l'huile d'olive originaire d'Espagne pendant la période d'applicabilité du règlement, il faut considérer que les autorités ont été dans l'erreur au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement sur le recouvrement. En fin de compte, il est évident que seule la juridiction nationale peut apprécier la façon dont la procédure fonctionne.

25. Pour trancher la question de savoir si une erreur des autorités douanières pouvait raisonnablement être décelée par la personne redevable, agissant de bonne foi, il faut que la juridiction nationale tienne compte « de la nature de l'erreur, de l'expérience professionnelle des opérateurs intéressés et de la diligence dont ces derniers ont fait preuve » [23]. Nous pouvons faire un certain nombre d'observations sur la nature de l'erreur en question. En droit communautaire, l'expression 'produits agricoles' inclut normalement les produits de la pêche. La déclaration relative à la politique suivie contenue au troisième considérant du règlement est rédigée de façon à s'étendre, sans condition, aux produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement n° 3835/90, qui inclut des produits tels que les préparations et conserves de pois-

20 — Points 22 et 24.

21 — Voir, par exemple, les arrêts du 26 juin 1990, Deutsche Fernsprecher (C-64/89, Rec. p. I-2535); Beirafrio, cité à la note 16 ci-dessus; et du 16 juillet 1992, Belovo (C-187/91, Rec. p. I-4937).

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

23 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 mai 1996, Faroe Seafood et Smith (C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465, point 99); Deutsche Fernsprecher, précité, point 24), et du 1er avril 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Rec. p. I-1819, point 22).

sons. L'article 1[er], paragraphe 1, du règlement est libellé de façon similaire. C'est uniquement lorsqu'on se penche sur l'article 75 de l'acte d'adhésion que l'effet limité du règlement apparaît avec clarté. Toutefois, le fait que le taux dégressif des droits résiduels fixé à l'article 75, point 1, de l'acte d'adhésion est le même que celui appliqué par l'article 173 de l'acte aurait pu suggérer au lecteur profane, même s'il était un opérateur expérimenté, que ces taux établissaient en fait un régime commun qui était suspendu par le règlement. Selon nous, les dispositions légales en cause dans les présentes affaires sont à peine moins compliquées que celles de l'affaire Weis, dans laquelle la Cour a déclaré que l'erreur commise par les autorités était loin d'être décelable [24].

26. Les caractéristiques de fait des présentes affaires mettent elles aussi en évidence la complexité de la question. Dans son ordonnance de renvoi, le Tribunale di Genova parle de l'« ambiguïté objective des textes qui régissent la matière »; bien que pensant que la signification de l'article 1[er], paragraphe 1, du règlement est claire, nous reconnaissons qu'il doit être examiné de près et que la référence à des « produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90 » aurait pu susciter des malentendus sur son champ d'application matériel. En effet, les demanderesses dans les procédures au principal mentionnent un jugement du Tribunale di Genova, rendu après l'ordonnance de renvoi, dans lequel la juridiction a conclu que les produits espagnols de poisson bénéficiaient effectivement de la suspension du droit pendant la période en cause. Telle était aussi l'opinion provisoire et plus tard définitive des autorités italiennes pendant une période de près d'un an. Le fait que les autorités italiennes, ayant tout d'abord réservé leur position, ont confirmé la suspension des droits dans la circulaire de février 1992 aurait pu apaiser les doutes qu'avaient de bonne foi les opérateurs sur le régime douanier applicable aux produits espagnols de poisson. Bien que la portée juridique précise de ces circulaires en droit italien soit controversée, l'ordonnance de renvoi déclare qu'elles avaient un effet contraignant sur les bureaux douaniers locaux.

27. Il ressort aussi des mémoires qu'un certain nombre d'autres États membres ont fait part de leurs préoccupations à la Commission, de sorte qu'il a fallu préparer une note interprétative qui a été transmise aux autorités compétentes de tous les États membres. Cet élément conforte encore la thèse selon laquelle l'erreur commise par les autorités italiennes n'était pas raisonnablement décelable par les demanderesses au principal [25].

28. Au vu des éléments qui précèdent, nous estimons que la complexité des dispositions juridiques en cause et les circonstances de fait des présentes affaires fondent adéquatement la juridiction nationale, d'après ses dernières constatations de fait, pour juger que l'erreur commise par les autorités n'était pas raisonnablement décelable par des opérateurs expérimentés et diligents.

24 — Arrêt du 4 mai 1993 (C-292/91, Rec. p. I-2219, point 17).

25 — Voir l'arrêt Hewlett Packard France, cité à la note 23 ci-dessus, point 23. Bien que la Commission ait adopté un règlement et non une note interprétative pour trancher les divergences entre les États membres à propos de la classification tarifaire en cause dans cette affaire, les deux situations sont, selon nous, comparables.

Conclusion

29. Conformément à l'analyse exposée ci-dessus, nous recommandons à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par le Tribunale di Genova:

« 1) La suspension des droits de douane résiduels applicables aux importations d'Espagne dans la Communauté à dix selon l'article 75, point 1, de l'acte d'adhésion de cet État, prévue à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3416/91 de la Commission, du 25 novembre 1991, relatif à certains droits résiduels applicables en 1991 dans le cadre des réductions successives selon l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, pour 'les produits agricoles énumérés à l'annexe du règlement (CEE) n° 3835/90 du Conseil, du 20 décembre 1990, modifiant les règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90 et (CEE) n° 3833/90 en ce qui concerne le régime de préférences tarifaires généralisées appliqué à certains produits originaires de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou', ne s'applique pas aux importations de thon à l'huile d'olive provenant d'Espagne.

2) L'article 5, paragraphe 1, 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, ne s'applique pas dans des cas tels que ceux de l'espèce. Il appartient à la juridiction nationale d'établir si les conditions d'application de l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement sont remplies. Pour déterminer si une erreur commise par les autorités pouvait ou non être raisonnablement décelée par la personne redevable, il importe de tenir compte, notamment, de la nature de l'erreur, de l'expérience professionnelle de l'opérateur concerné et du degré de diligence dont il a fait preuve. Les éléments pertinents à prendre en considération incluent la complexité de la législation, la généralité avec laquelle l'objectif politique sous-jacent est exprimé, la confirmation de l'erreur en question par des actes de l'État membre concerné et les divergences de vues existant entre les États membres sur l'interprétation correcte des dispositions juridiques pertinentes. »