CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 29 AVRIL 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le règlement du Conseil n° 3004/75 du 17 novembre 1975 (JO L 310/24 du 29. 11. 1975) prévoyait que les droits de douane afférent aux produits repris à l'annexe A, originaires des pays énumérés à l'annexe B de ce règlement, étaient suspendus du 1er janvier au 31 décembre 1976.

La suspension des droits de douane réalisée par ce règlement était limitée quantitativement; lorsque la limite était atteinte, la Commission pouvait en tous temps rétablir les droits de douane jusqu'à la fin de la période de suspension (voir article 2). Aux fins de la détermination du moment où la limite était atteinte, l'article 3, paragraphe 1er prévoyait que «l'imputation effective sur les plafonds et les montants maximaux communautaires des importations des produits en cause est effectuée au fur et à mesure que ces produits sont présentés en douane, sous le couvert de déclarations de mise à la consommation et accompagnés d'un certificat d'origigine . . .». L'article 3, paragraphe 2, établissait qu'une marchandise ne pouvait être imputée sur un plafond ou un montant maximal que si le certificat d'origine était présenté avant la date du rétablissement de la perception des droits.

Le règlement de la Commission n° 3214/75, du 3 décembre 1975 (JO L 323/1 du 15. 12. 1975), a établi des règles détaillées aux fins de l'application de nombreux règlements prévoyant des préférences tarifaires, dont l'un était le règlement n° 3004/75. L'article 6 du règlement n° 3214/75 prévoit que des produits bénéficient d'une préférence tarifaire sur présentation d'un certificat d'origine. Aux termes de l'article 7, le certificat d'orgine doit être produit au bureau de douane de la Communauté où les marchandises sont présentées dans un délai de cinq mois à compter de la date de sa délivrance par l'autorité gouvernementale compétente du pays d'exportation; toutefois, dans les circonstances précisées à l'article 11, l'autorité douanière compétente peut accepter un certificat présenté en dehors de ce délai.

Le règlement du Conseil n° 3022/76, du 13 décembre 1976 (JO L 349/69 du 20 décembre 1976), entré en vigueur le 1er janvier 1977, prévoyait la suspension des droits de douane du 1er janvier au 31 décembre 1977.

H. Weidenmann GmbH & Co. (ci-après «Weidenmann») avait importé d'Argentine un lot de 41 balles de tissu peigné relevant de la sous-position tarifaire 53.11-B-II du tarif douanier commun (ci-après «le TDC»). La marchandise était mentionnée à l'annexe A du règlement n° 3004/75 et l'Argentine était un des pays indiqués à l'annexe B. L'importation avait été réalisée en vue de la mise à la consommation en Allemagne le 20 décembre 1976, mais si la déclaration en douane indiquait l'Argentine comme pays d'origine, aucun certificat d'origine n'avait été produit. L'engagement de présenter ce certificat d'origine plus tard avait toutefois été pris. Le 21 décembre, les autorités douanières allemandes prirent une décision exemptant provisoi-

1 — Traduit de l'anglais.

rement la marchandise du droit de douane et prévoyant uniquement le paiement de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires, tout en invitant Weidenmann à produire la preuve qu'elle avait droit au bénéfice de la préférence tarifaire (c'est-à-dire le certificat d'origine) pour le 15 janvier 1977 au plus tard. Il apparaît que cette date avait été retenue parce qu'une circulaire émanant des autorités douanières allemandes (la circulaire C du Gebrauchszolltarif) prévoyait que les droits préférentiels ne pouvaient être consentis passé cette date.

Weidenmann a présenté le certificat d'origine sous couvert d'une lettre datée du 2 février 1977. Les autorités douanières allemandes ont cependant estimé que cela était hors de délai et perçu le droit applicable aux marchandises en vertu du TDC (soit 5 840,99 DM). Weidenmann a contesté cette décision et le Finanzgericht l'a annulée, motif pris de ce que les conditions d'exemption des droits de douane étaient remplies, bien que le certificat d'origine avait été produit après l'expiration de l'année 1976; la circulaire ne pouvait, à son estime, restreindre la portée de la préférence tarifaire. Les autorités douanières se sont pourvues devant le Bundesfinanzhof.

Ce dernier semble avoir estimé que l'exemption des droits de douane est uniquement applicable, selon l'économie du règlement, si les marchandises peuvent être imputées sur les plafonds et les montants maximaux communautaires. En conséquence, si elles ne peuvent être imputées parce qu'aucun certificat d'origine n'a été produit, il n'y a aucun droit à exemption et les droits de douane devraient être perçus. La véritable question qui se pose donc dans la présente affaire est, selon elle, celle de savoir si les conditions nécessaires devaient être remplies au cours de la période prévue au règlement 3004/75 ou si le certificat d'origine pouvait être produit après l'expiration de ce délai.

Le Bundesfinanzhof a donc déféré les questions suivantes à la Cour:

«1. La suspension des droits de douane en vertu de l'article 1er du règlement (CEE) n° 3004/75 peut-elle être appliquée à des marchandises qui ont certes été importées, présentées en douane et déclarées en vue de leur mise à la consommation en 1976, mais pour lesquelles le certificat d'origine n'a été présenté qu'en février 1977?

2. Si la première question reçoit une réponse affirmative; cela vaut-il également lorsque le certificat d'origine a certes été présenté seulement en 1977, mais aurait déjà pu l'être plus tôt (au plus tard le 15 janvier 1977)?

3. Si la première question reçoit une réponse négative: la suspension des droits de douane en vertu de l'article 1 du règlement (CEE) n° 3022/76 peut-elle être appliquée à des marchandises qui ont certes été importées, présentées en douane et déclarées en vue de leur mise à la consommation en 1976, mais pour lesquelles le certificat d'origine a été présenté en 1977?»

Les problèmes qui se posent dans cette affaire tiennent en partie à ce que les conditions auxquelles le bénéfice de la préférence tarifaire peut être demandé n'ont pas été définies clairement et formellement dans le règlement 3004/75 et, en partie aussi à ce qu'au lieu de prolonger purement et simplement le délai d'application de ce règlement, le législateur communautaire a promulgué un nouveau règlement (le règlement n° 3022/76) couvrant une période subséquente dont la durée n'était pas identique. Il n'est pas aisé de donner une réponse aux questions posées. Heureusement, le problème semble avoir été résolu en ce qui concerne les années suivantes par les dispositions de l'article 6 de la directive 79/695 (JO L 205/19 du 13. 8. 1979), mais cela ne nous est d'aucun secours dans la présente affaire.

Une question préliminaire se pose en ce qui concerne l'étendue de la suspension des droits. S'agit-il, comme l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 3004/75 l'indique, d'une suspension totale jusqu'à ce que les droits en question soient remis en vigueur par un règlement de la Commission, lorsque soit le plafond en ce qui concerne tous les pays intéressés, soit un montant maximum en ce qui concerne un pays déterminé, est atteint conformément aux articles 2 et 4, paragraphe 2 du règlement, ou s'agit-il d'une suspension des droits dans la seule limite des plafonds et des montants maxima spécifiés, ainsi que l'article 1, paragraphes 3 et 4, le laisse entendre. Selon nous, c'est la première hypothèse qu'il convient de retenir et en dépit des termes de l'article 1, paragraphe 3, initio, («le bénéfice de cette suspension est accordé dans la limite d'un plafond communautaire»), les paragraphes 3 et 4 de l'article 1er définissent simplement le plafond et les montants maxima qui autorisent la Commission à rétablir les droits de douane pendant l'année 1976, lorsqu'ils sont atteints.

Cela étant, le règlement n° 3004/75 ne contient aucune condition explicite relative à l'ouverture du bénéfice à l'exemption du droit, si ce n'est celle consistant à démontrer que la marchandise figure sur la liste reprise à l'annexe A et est originaire des pays indiqués sur la liste B.

Les stipulations de l'article 3 ont apparemment trait à la manière suivant laquelle les marchandises doivent être imputées sur les plafonds et les montants maxima. Les importations sont «effectivement imputées» sur les plafonds «au fur et à mesure que ces produits sont présentés en douane, sous le couvert de déclarations de mise à la consommation et accompagnées d'un certificat d'origine conforme aux règles visées à l'article 1, paragraphe 2 ... Une marchandise ne peut être imputée ... que si le certificat d'origine ... est présenté avant la date du rétablissement de la perception des droits.»

Il paraît clair néanmoins qu'il existe un lien entre l'exemption des droits et l'imputation sur les plafonds. Cette imputation présuppose l'exemption du droit et si le bénéfice de l'exemption peut être obtenu sans imputation sur les plafonds, les quantités ne peuvent pas, semble-t-il, être entièrement contrôlées et le pouvoir de la Commission de rétablir les droits s'en trouve affecté.

Le plafond doit manifestement être calculé sur la base des quantités importées au cours de l'année 1976 et, pendant cette période, il est tenu compte des importations «au fur et à mesure que les produits sont présentés en douane sous le couvert de déclarations de mise à la consommation». Il peut être soutenu, sans nul doute, que les mots «accompagnés d'un certificat d'origine» sont d'interprétation stricte. Toute entrée de marchandises en vue de la mise à la consommation ne sera prise en considération que si un certificat d'origine accompagne matériellement les marchandises dont il s'agit. Nous ne lirions pas ces termes dans un sens aussi strict, mais admettrions au contraire qu'un certificat d'origine, présenté après l'arrivée et l'admission des marchandises pourrait suffire. Une telle solution trouve appui, en outre, dans l'article 3, paragraphe 2, tel que nous le comprenons. Cette disposition nous paraît envisager que le certificat peut être présenté indépendamment de l'arrivée et de l'admission des marchandises (pour autant qu'il le soit avant la date du rétablissement de la

perception des droits) étant donné qu'autrement, si l'un et l'autre devaient être présentés ensemble, l'on pourrait s'attendre à ce que le délai se rapporte à l'entrée en vue de la mise à la consommation ou à l'arrivée des marchandises, plutôt qu'à la présentation du certificat. Par voie de conséquence, nous estimons que les marchandises peuvent déjà avoir été mises à la consommation et que le certificat puisse être présenté par la suite, en tout état de cause, pendant l'année 1976, période de temps couverte par le règlement.

Si le certificat a été présenté après 1976, les marchandises n'ont pu être imputées sur les plafonds prévus pour cet exercice, de manière à permettre la perception rétroactive des droits. Il y a de très fortes raisons de croire qu'il faille déduire du lien établi entre l'imputation et l'exemption des droits qu'il ne saurait y avoir exemption des droits si le certificat est présenté après la fin de l'année; autrement dit, un importateur ne saurait prétendre au bénéfice de l'exemption des droits qu'au moment de la présentation du certificat; l'exemption est fonction de l'imputation des marchandises sur le plafond. Si le certificat est présenté après la fin de l'année, le règlement — et la préférence tarifaire prévue par celui-ci — a expiré et il ne saurait y avoir d'effet rétroactif de manière à assurer le bénéfice de l'exemption.

En dépit de la force de cet argument, nous sommes parvenu en fin de compte à la conclusion contraire. La perception des droits est totalement suspendue sur les marchandises en question. L'imputation est requise, de manière à ce qu'il soit possible de savoir quand le plafond est atteint. Lorsque tel est le cas, les droits peuvent être rétablis en vertu du règlement. Dès qu'ils sont rétablis, aucune demande au bénéfice des préférences tarifaires ne peut aboutir sur présentation d'un certificat d'origine. Si les droits n'ont pas été rétablis, il est possible de présenter un certificat d'origine pour les marchandises non seulement à une date ultérieure au cours de l'année 1976, mais même après l'expiration de cette période. Nous estimons que si l'intention du législateur communautaire avait été de retirer le bénéfice de l'exemption des droits sur les marchandises avant le rétablissement de ceux-ci, lorsque le certificat n'avait pas été présenté au cours de la période, il eût dû s'exprimer dans la disposition traitant de cette suspension des droits en des termes plus précis que ceux dont il s'est servi à l'article concernant l'imputation sur les plafonds. Cette conclusion est étayée par le fait que la Commission ne soutient pas que la possibilité de produire tardivement un certificat pourrait mettre en échec l'objectif des dispositions en matière d'imputation (encore que des difficultés de caractère pratique puissent en ce cas se présenter pour la mise en œuvre des dispositions en question); au contraire, la Commission plaide en faveur d'une certaine souplesse dans l'admission des marchandises originaires des pays en question en franchise de droits. Les autorités douanières allemandes ont partiellement admis elles-mêmes cette façon de voir, étant donné qu'elles acceptaient d'admettre un certificat présenté au cours des deux premières semaines de janvier 1977.

Il faut toutefois vérifier si cette interprétation du règlement est contraire à d'autres dispositions.

L'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 3004/75 prévoit que «la notion de produits originaires» est arrêtée selon la procédure prévue à l'article 14 du règlement (CEE) n° 802/68 du 27 juin 1968 (JO L 148/11 du 28. 6. 1968). Cette dernière disposition instaure la procédure en vertu de laquelle les règles applicables à la définition de l'origine des marchandises sera établie. Ces règles figurent au règlement n° 3214/75. L'article 6 de ce dernier règlement dispose que les

marchandises sont susceptibles d'être admises à l'importation dans la Communauté au bénéfice de certaines préférences tarifaires, sur production d'un certificat d'origine formule A. Il nous semble qu'il s'agit ici de la méthode d'administration de la preuve relative au pays d'origine aux fins de l'obtention d'une préférence tarifaire et que cela ne crée aucun droit au bénéfice de la préférence. Cela est étranger à la présente question. En vertu de l'article 7, le certificat doit être produit dans un délai de cinq mois (ou de dix mois, le cas échéant) à compter de la date de la délivrance par l'autorité compétente du pays d'exportation. Il s'agit ici de la validité du certificat, ce qui ne nous est d'aucune aide pour répondre à la question de savoir si un certificat peut être présenté après l'expiration d'une période de préférence tarifaire pour des marchandises admises à la consommation intérieure pendant la période de référence. Aux termes de l'article 8, les certificats doivent être présentés selon les modalités prévues par la réglementation de l'État importateur. Compte tenu de la disposition de l'article 7, nous ne croyons pas que les «modalités» de ce règlement comprennent également les dispositions relatives au laps de temps dans lequel les certificats peuvent être présentés; en tout état de cause, ces règles ne sauraient prévaloir sur la disposition de l'article 7. Quant à savoir si un certificat valide peut être présenté après la fin de l'année, cela dépend selon nous d'une interprétation correcte du règlement n° 3004/75, et non pas de dispositions nationales, lesquelles pourraient théoriquement être très divergentes. Le pouvoir discrétionnaire attribué est d'une autre teneur: les États membres peuvent étendre la période de cinq ou de dix mois, par exemple dans des circonstances exceptionnelles ou lorsque les marchandises ont été présentées dans la période de cinq ou de dix mois, mais que tel n'a pas été le cas pour le certificat. Par voie de conséquence, nous estimons qu'aucune disposition du règlement 3214/75 ne contredit les conclusions auxquelles nous sommes parvenu.

En ce qui concerne la deuxième question, il ne nous semble pas que le certificat puisse être refusé aussi longtemps qu'il est valide en vertu de l'article 7 du règlement n° 3214/75, motif pris de ce qu'il n'a pas été présenté à une date coïncidant avec le délai fixé par les autorités douanières nationales soit au cours de l'année en question soit subséquemment ou parce qu'il a été présenté plus tard qu'il aurait dû l'être.

Par la troisième question, il est demandé si les marchandises présentées en douane sous le couvert d'une déclaration de mise à la consommation en 1976 mais relativement auxquelles le certificat n'a pas été présenté avant une date postérieure au début de l'année 1977 peuvent bénéficier d'une exemption au titre du règlement 3022/76.

L'article 1 de ce règlement prévoit la suspension totale des droits sur certaines marchandises originaires de pays déterminés au cours de la période prenant cours le 1er janvier 1977. Aux termes de l'article 9, elles doivent être imputées sur des plafonds de la même façon que celle prévue par l'article 3 du règlement antérieur. Les droits deviennent normalement exigibles sur les importations et les marchandises peuvent être imputées sur les plafonds en vertu de ces règlements lorsqu'elles ont été admises en vue de la consommation. Si les marchandises ont été mises entièrement à la consommation en 1976, leurs importateurs ne sauraient selon nous réclamer le bénéfice du règlement n° 3022/76. Il ne nous paraît pas possible, en l'absence de dispositions claires, de cumuler l'admission à la consommation intérieure en vertu d'un règlement et la présentation d'un certificat en vertu d'un règlement subséquent couvrant une période de temps différente, en vue d'obtenir pour la marchandise importée le bénéfice de l'exemption des droits. Quant à savoir si les marchandises ont ainsi été admises à la consom-

mation intérieure, c'est à la juridiction nationale qu'il appartient d'en décider à la lumière de la législation et de la pratique douanières nationales. Aussi, si les marchandises qui sont traitées de manière analogue à celles dont il s'agit dans la présente affaire ne sont pas considérées comme ayant été admises à la consommation intérieure avant 1977 (c'est-à-dire si l'admission à la consommation intérieure est différée jusqu'à ce que le certificat a été produit), il est possible de réclamer pour elles le bénéfice du règlement n° 3022/76. C'est à la juridiction nationale qu'il appartient de décider si, ainsi qu'il a été suggéré, l'admission à la consommation intérieure en 1976 peut être rapportée et une nouvelle admission, consentie en 1977, peut être substituée à la première.

Aussi, conviendrait-il, selon nous, de répondre dans le sens ci-après aux questions qui vous ont été déférées:

1. et 2. La suspension des droits de douane conformément à l'article 1er du règlement 3004/75 peut être consentie dans le cas de marchandises qui ont, en fait, été importées, présentées et admises à la consommation en 1976, mais pour lesquelles le certificat d'origine n'a pas été produit avant février 1977, aussi longtemps que le certificat est présenté dans le délai applicable en vertu de l'article 7 du règlement 3214/75 ou est accepté conformément à l'article 11 de ce règlement.

3. Si les réponses à la question 1 ou 2 avaient été négatives, il n'eût pas été possible que la suspension des droits de douane conformément à l'article 1er du règlement n° 3022/76 fût applicable dans le cas de marchandises ayant, en fait, été importées, présentées et admises à la consommation intérieure en 1976, mais pour lesquelles le certificat d'origine a été produit en 1977. C'est à la juridiction nationale qu'il appartient de décider si l'admission à la consommation intérieure a eu lieu en 1976 ou en 1977 et si il est possible de rapporter une admission à la consommation intérieure consentie en 1976 et d'accorder l'admission en 1977, et cela sur la base de la législation et de la procédure douanières nationales.