Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. RIMVYDAS NORKUS
présentées le 6 mars 2025 [1]

Affaire C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
contre
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour de cassation (France)]

« Renvoi préjudiciel – Union douanière – Remboursement ou remise des droits à l'importation ou à l'exportation – Règlement (CEE) nº 1430/79 – Code des douanes de l'Union – Règlement (UE) nº 952/2013 – Conditions pour le remboursement d'office – Délai de trois ans à compter de la date de la notification de la dette douanière – Connaissance, par les autorités douanières, de l'identité des opérateurs concernés ainsi que du montant à rembourser à chacun d'eux, sans avoir à réaliser des recherches approfondies – Droit à une bonne administration »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle déférée par la Cour de cassation (France) au titre de l'article 267 TFUE a pour objet l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation [2], tel que modifié par le règlement (CEE) nº 3069/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 [3] (ci-après le « règlement nº 1430/79 »), et de l'article 236, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [4] (ci-après le « code des douanes communautaire »).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant YX et Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, anciennement Caves Andorranes SA (ci-après « Caves Andorranes »), une société de droit andorran, au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (France) ainsi qu'au directeur général des douanes et droits indirects (France) au sujet du remboursement d'office de droits de douane indûment perçus. Les droits de douane en cause ont été imposés en raison d'une application incorrecte des règles douanières, qui n'a été découverte et corrigée que des années plus tard. À cet égard, les autorités françaises font valoir en substance qu'elles n'ont

[1] Langue originale : le français.
[2] JO 1979, L 175, p. 1.
[3] JO 1986, L 286, p. 1.
[4] JO 1992, L 302, p. 1.

pas été en mesure d'identifier elles-mêmes les entreprises concernées par cette pratique administrative ni de déterminer les montants à rembourser. En outre, selon elles, le droit d'exiger un remboursement est soumis à des délais fixés par la réglementation douanière. Par son recours contre le refus d'accorder le remboursement des droits de douane en cause, Caves Andorranes conteste cette argumentation.

3. Les parties au litige ont ainsi exprimé des positions divergentes en ce qui concerne tant la portée des obligations d'enquête des autorités douanières que le délai de forclusion de trois ans que le droit de l'Union prévoit pour la procédure administrative de remboursement. La présente affaire offre à la Cour l'occasion de se prononcer sur la nécessité de rétablir une situation conforme au droit de l'Union, au bénéfice de l'entreprise ayant subi un préjudice, même si un laps de temps considérable s'est écoulé depuis la survenance de l'infraction administrative. Dans son arrêt, la Cour devra expliquer la manière dont cet objectif peut être concilié avec les intérêts de la sécurité juridique et du bon fonctionnement de l'administration des douanes.

II. Le cadre juridique

A. Le règlement nº 1430/79

4. Le neuvième considérant du règlement nº 1430/79 se lisait comme suit :

« considérant qu'il y a lieu de préciser les autres conditions de fond et de forme à l'observation desquelles l'octroi du remboursement ou de la remise des droits à l'importation ou à l'exportation doit être subordonné ; qu'il convient en particulier de fixer les délais pendant lesquels l'intéressé peut déposer une demande à cette fin auprès des autorités compétentes [...] »

5. L'article 1er de ce règlement prévoyait :

« 1. Le présent règlement détermine les conditions auxquelles les autorités compétentes accordent le remboursement ou la remise des droits à l'importation ou à l'exportation.

2. Au sens du présent règlement, on entend par :

[...]

e) "prise en compte" : l'acte administratif par lequel est dûment établi le montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation à percevoir par les autorités compétentes ;

[...] »

6. L'article 2 dudit règlement disposait :

« 1. Il est procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation dans la mesure où il est établi, à la satisfaction des autorités compétentes, que le montant pris en compte de ces droits :

est relatif à des marchandises pour lesquelles aucune dette douanière n'a pris naissance ou pour lesquelles la dette douanière s'est éteinte autrement que par le paiement de son montant ou par prescription,

est supérieur, pour un motif quelconque, à celui qui était légalement à percevoir.

2. Le remboursement ou la remise des droits à l'importation pour l'un des motifs visés au paragraphe 1 est accordé sur demande déposée auprès du bureau de douane concerné avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte desdits droits par l'autorité chargée du recouvrement.

Ce délai n'est susceptible d'aucune prorogation, sauf si l'intéressé a apporté la preuve qu'il a été empêché de déposer sa demande dans ledit délai par suite d'un cas fortuit ou de force majeure.

Les autorités compétentes procèdent d'office au remboursement ou à la remise lorsqu'elles constatent d'elles-mêmes, pendant ce délai, l'existence de l'une ou l'autre des situations décrites au paragraphe 1. »

7. L'article 15, premier alinéa, du même règlement énonçait :

« Le remboursement ou la remise des droits à l'importation ou à l'exportation n'est accordé qu'à la personne même qui a acquitté ces droits ou est tenue de les acquitter, ou aux personnes qui lui ont succédé dans ses droits et obligations. »

8. L'article 16, second alinéa, du règlement n° 1430/79 prévoyait :

« La demande doit être assortie de tous les éléments de preuve dont dispose le demandeur, en vue de permettre aux autorités compétentes de statuer sur cette demande compte tenu des motifs invoqués par lui. Lorsqu'elles l'estiment nécessaire, les autorités compétentes peuvent fixer un délai au demandeur pour la fourniture d'éléments de preuve complémentaires. »

9. Ce règlement a été abrogé par l'article 251 du code des douanes communautaire.

B. Le code des douanes communautaire

10. L'article 236 du code des douanes communautaire disposait :

« 1. Il est procédé au remboursement des droits à l'importation ou des droits à l'exportation dans la mesure où il est établi qu[e,] au moment de son paiement[,] leur montant n'était pas légalement dû ou que le montant a été pris en compte contrairement à l'article 220[,] paragraphe 2.

Il est procédé à la remise des droits à l'importation ou des droits à l'exportation dans la mesure où il est établi qu[e,] au moment de leur prise en compte[,] leur montant n'était pas légalement dû ou que le montant a été pris en compte contrairement à l'article 220[,] paragraphe 2.

Aucun remboursement ni remise n'est accordé, lorsque les faits ayant conduit au paiement ou à la prise en compte d'un montant qui n'était pas légalement dû résultent d'une manœuvre de l'intéressé.

2. Le remboursement ou la remise des droits à l'importation ou des droits à l'exportation est accordé sur demande déposée auprès du bureau de douane concerné avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la communication desdits droits au débiteur.

Ce délai est prorogé si l'intéressé apporte la preuve qu'il a été empêché de déposer sa demande dans ledit délai par suite d'un cas fortuit ou de force majeure.

Les autorités douanières procèdent d'office au remboursement ou à la remise lorsqu'elles constatent d'elles-mêmes, pendant ce délai, l'existence de l'une ou l'autre des situations décrites au paragraphe 1[,] premier et deuxième alinéa[s]. »

11. Conformément à son article 253, deuxième alinéa, ce code était applicable à partir du 1er janvier 1994.

12. Ledit code a été abrogé par l'article 186 du règlement (CE) nº 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) (JO 2008, L 145, p. 1), qui a lui-même été abrogé par l'article 286 du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1, et rectificatif JO 2016, L 267, p. 2) (ci-après le « code des douanes de l'Union »).

C. Le code des douanes de l'Union

13. L'article 116 du code des douanes de l'Union prévoit :

« 1. Sous réserve des conditions fixées dans la présente section, le montant des droits à l'importation ou à l'exportation est remboursé ou remis pour l'une des raisons suivantes :

a) perception de montants excessifs de droits à l'importation ou à l'exportation ;

[...]

4. Sous réserve des règles de compétence en matière de décision, lorsque les autorités douanières constatent d'elles-mêmes, pendant les délais visés à l'article 121, paragraphe 1, qu'un montant de droits à l'importation ou à l'exportation peut être remboursé ou remis en vertu des articles 117, 119 ou 120, elles procèdent d'office au remboursement ou à la remise.

[...] »

14. L'article 117, paragraphe 1, de ce code énonce :

« Il est procédé au remboursement ou à la remise d'un montant de droits à l'importation ou à l'exportation dans la mesure où le montant correspondant à la dette douanière initialement notifiée excède le montant exigible ou dans la mesure où la dette douanière a été notifiée au débiteur en contradiction avec l'article 102, paragraphe 1, deuxième alinéa, point c) ou d). »

15. L'article 121 dudit code, intitulé « Procédure pour le remboursement et la remise », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les demandes de remboursement ou de remise présentées en vertu de l'article 116 sont déposées auprès des autorités douanières dans les délais suivants :

a) en cas de perception de montants excessifs de droits à l'importation ou à l'exportation, [...] dans un délai de trois ans à compter de la date de la notification de la dette douanière ;

[...]

Le délai visé au premier alinéa, points a) et b), est prorogé si le demandeur apporte la preuve qu'il a été empêché de déposer une demande dans ce délai par suite d'un cas fortuit ou de force majeure. »

16. Conformément à son article 288, paragraphe 2, les dispositions du code des douanes de l'Union visées aux trois points précédents des présentes conclusions s'appliquent à partir du 1er mai 2016.

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

17. Entre les années 1988 et 1991, des importateurs andorrans ont importé en Andorre, par l'intermédiaire de la société Ysal, commissionnaire en douane établi en France, des marchandises provenant, notamment, de pays tiers. Ces importations ont donné lieu au paiement de droits de douane en France. En effet, à cette époque, les autorités douanières françaises exigeaient que les marchandises provenant de pays tiers et à destination de l'Andorre soient mises en libre pratique lorsqu'elles traversaient le territoire français.

18. Le 23 janvier 1991, la Commission européenne a publié l'avis motivé COM(90) 2042 final, par lequel, d'une part, elle a constaté que la République française, en prévoyant une telle exigence de mise en libre pratique[5], avait manqué à ses obligations en vertu de certaines dispositions du droit (alors) communautaire et, d'autre part, elle a invité cet État membre à se conformer à cet avis motivé dans un délai de 30 jours.

19. Il ressort du dossier dont dispose la Cour que, le 6 juin 1991, le ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (France) a publié au *Journal officiel de la République française* un avis aux exportateurs supprimant cette exigence de mise en libre pratique.

20. Le 20 mai 2008, Ysal a assigné l'administration des douanes française devant un tribunal d'instance afin d'obtenir le remboursement des droits de douane que cette administration aurait indûment perçus en raison de déclarations d'importation vers l'Andorre souscrites entre les années 1988 et 1991.

21. Par un jugement du 15 juin 2010, cette juridiction a déclaré l'action d'Ysal irrecevable pour défaut de qualité et d'intérêt à agir. Ce jugement a été confirmé par un arrêt d'une cour d'appel le 13 décembre 2011. Par un arrêt du 21 janvier 2014, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par Ysal.

22. À une date non précisée, lesdits importateurs andorrans, aux droits desquels viennent Caves Andorranes et YX, ont remboursé à Ysal les droits de douane que cette dernière avait réglés pour leur compte.

[5] La notion de « mise en libre pratique » est définie à l'article 201, paragraphe 2, du code des douanes de l'Union. Elle implique la perception des droits à l'importation dus ; la perception, le cas échéant, d'autres impositions, selon les dispositions pertinentes en vigueur en matière de perception desdites impositions ; l'application des mesures de politique commerciale, ainsi que des mesures de prohibition ou de restriction, pour autant qu'elles n'aient pas été appliquées à un stade antérieur ; et l'accomplissement des autres formalités prévues pour l'importation des marchandises. Conformément à l'article 201, paragraphe 3, de ce code, la mise en libre pratique confère le statut douanier de marchandise de l'Union à une marchandise non Union.

23. Le 16 juillet 2015, Caves Andorranes et YX ont assigné l'administration des douanes française devant le tribunal de grande instance de Toulouse (France) afin d'obtenir le paiement d'une somme correspondant aux droits de douane indûment perçus par cette administration. Par un jugement du 4 juillet 2017, cette juridiction a rejeté les demandes de Caves Andorranes et de YX.

24. Par un arrêt du 10 février 2020, la cour d'appel de Toulouse (France) a confirmé ce jugement. À cet égard, elle a retenu que l'administration des douanes devait disposer, pour procéder au remboursement d'office prévu à l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1430/79 et à l'article 236, paragraphe 2, troisième alinéa, du code des douanes communautaire, des éléments nécessaires à la détermination aussi bien du montant des droits à rembourser que de l'identité de chaque redevable, et ce sans avoir à effectuer des recherches disproportionnées.

25. Caves Andorranes et YX ont, devant la Cour de cassation, qui est la juridiction de renvoi, formé un pourvoi contre cet arrêt à l'appui duquel ils avancent, en substance, que la cour d'appel de Toulouse, par son arrêt du 10 février 2020, a violé l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1430/79. L'obligation de remboursement d'office prévue par cette disposition serait uniquement subordonnée au respect d'un délai de trois ans à compter de la date de communication des droits de douane au débiteur. En revanche, ladite disposition ne prévoirait pas que les autorités douanières doivent disposer de ces éléments relatifs au montant de ces droits et à l'identité de chaque redevable. La cour d'appel de Toulouse aurait ainsi ajouté à la même disposition une condition qu'elle ne contenait pas.

26. La juridiction de renvoi indique que l'administration des douanes française soutient qu'elle ne peut rembourser d'office les droits à l'importation ou à l'exportation que si elle dispose de tous les éléments lui permettant de constater que ceux-ci ont été indûment perçus et qu'ils doivent être restitués. Il ne saurait lui être demandé d'effectuer des recherches approfondies pour déterminer le montant des droits devant être remboursés à chacun des opérateurs concernés.

27. Cette juridiction s'interroge ainsi sur le point de savoir si les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1430/79 et de l'article 236, paragraphe 2, du code des douanes communautaire doivent être interprétées en ce sens que l'autorité compétente n'est tenue de procéder d'office au remboursement des droits de douane non légalement dus que si, pour ce faire, elle dispose de tous les éléments nécessaires, et si, à défaut, elle ne doit pas se livrer à des recherches disproportionnées.

28. Selon la juridiction de renvoi se pose également la question préalable de savoir si le remboursement d'office par une autorité douanière peut intervenir au-delà d'un délai de trois ans à compter de la date de la communication des droits au débiteur. Au regard de l'arrêt du 14 juin 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, point 21), dans lequel la Cour a jugé que l'article 236, paragraphe 2, premier alinéa, du code des douanes communautaire enferme dans une limite de trois ans le remboursement des droits de douane non dus légalement, cette juridiction se demande si l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1430/79 doit être interprété en ce sens que les autorités compétentes ne pourraient plus, passé ce délai, effectuer un remboursement d'office, et ce même s'il est établi qu'elles ont constaté au cours dudit délai que ces droits n'étaient pas légalement dus.

29. Dans ces conditions, la Cour de cassation a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le paragraphe 2 de l'article 2 du [règlement nº 1430/79,] repris par l'article 236, paragraphe 2, [troisième alinéa], du [code des douanes communautaire], [doit-il] être interprét[é] en ce sens que le remboursement d'office des droits de douane perçus par une autorité douanière est enfermé dans un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte desdits droits par l'autorité chargée du recouvrement ou [en ce sens] que l'administration des douanes doit être en mesure de constater, dans les trois ans suivant le fait générateur des droits, que les droits n'étaient pas dus ?

2) Le paragraphe 2 de l'article 2 du [règlement nº 1430/79,] repris par l'article 236, paragraphe 2, [troisième alinéa], du [code des douanes communautaire], [doit-il] être interprét[é] en ce sens que le remboursement d'office des droits de douane perçus par une autorité douanière est subordonné à la connaissance, par cette dernière, de l'identité des opérateurs concernés ainsi que des montants à rembourser à chacun d'eux sans qu'elle ait à réaliser des recherches approfondies ou disproportionnées ? »

IV. La procédure devant la Cour

30. La décision de renvoi datée du 13 mars 2024 est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2024.

31. Le gouvernement français et la Commission ont déposé des observations écrites dans le délai imparti par l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

32. Lors de la réunion générale du 5 novembre 2024, la Cour a décidé de ne pas tenir d'audience de plaidoiries.

V. Analyse juridique

A. Remarques préliminaires

33. Outre l'introduction d'un tarif douanier commun, la création d'une union douanière au titre de l'article 28 TFUE requiert également l'uniformisation des règles douanières générales et des procédures douanières correspondantes pour la perception, la suspension ou l'exonération des droits à l'importation. Sans quoi, les différences entre les réglementations douanières nationales pourraient entraver la circulation des marchandises au sein du marché unique. L'objectif initial était donc d'harmoniser les législations douanières des États membres. Cependant, l'harmonisation du droit douanier au travers de nombreuses réglementations individuelles sur des sujets variés a conduit à une fragmentation juridique [6]. Ce n'est que le 1er janvier 1994 qu'un droit de procédure douanière uniforme est devenu applicable au niveau supranational avec le code des douanes communautaire. Le code des douanes de l'Union, en vigueur depuis le

[6] Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Dauses/Ludwigs, Munich, 2024, C.C. II., point 29, offre un bref aperçu de l'histoire de la création du code des douanes de l'Union.

9 octobre 2013, est applicable depuis le 1er mai 2016[7]. La législation nationale, quant à elle, réglemente l'organisation de l'administration douanière, qui est responsable de l'application administrative du droit douanier de l'Union.

34. Il importe de rappeler que l'Union européenne, conformément à l'article 3, paragraphe 1, sous a), TFUE, dispose d'une compétence exclusive en ce qui concerne l'union douanière et que, conformément à l'article 1, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, ce dernier doit être appliqué de manière uniforme sur l'ensemble du territoire douanier de l'Union. Ainsi, la perception des droits de douane par les États membres au nom de l'Union sur les marchandises importées sur le territoire douanier de l'Union n'est soumise qu'à la législation européenne en vertu du principe de primauté du droit de l'Union[8], ce qui signifie que, en l'espèce, l'État membre concerné, à savoir la France, applique les dispositions pertinentes du droit de l'Union, plus précisément celles relatives au transit et au remboursement des droits de douane indûment perçus, en lieu et place de toute disposition de sa législation nationale susceptible de déroger au code des douanes de l'Union.

35. Il convient de noter que les faits à l'origine du litige au principal se sont produits il y a un peu plus de 30 ans et que plusieurs affaires ont été portées devant les juridictions françaises. C'est pour cette raison que la juridiction de renvoi se réfère dans ses questions tant à l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1430/79 qu'à l'article 236, paragraphe 2, troisième alinéa, du code des douanes communautaire. Ces dispositions, qui ont désormais été reprises par l'article 116, paragraphe 4, lu en combinaison avec l'article 121, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, étaient applicables ratione temporis aux époques considérées pertinentes par la juridiction de renvoi. À cet égard, je voudrais relever que les dispositions mentionnées ne diffèrent que par leur forme rédactionnelle, tandis que *leur contenu normatif est resté inchangé*. C'est pourquoi, dans un souci de faciliter la lecture des présentes conclusions, je ferai plutôt référence aux *éléments communs de la réglementation relative à la procédure de remboursement*. Une telle approche me semble d'autant plus judicieuse que l'interprétation que je préconise est également destinée à s'appliquer à des cas similaires auxquels s'appliquent les dispositions du code des douanes de l'Union actuellement en vigueur[9].

36. Par souci d'exhaustivité, je tiens à rappeler que, selon une jurisprudence constante, les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, à la différence des règles de fond qui sont habituellement interprétées comme ne visant pas des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur[10]. Aux fins de la présente analyse, il y a lieu de considérer comme étant une règle de fond la disposition qui fixe *les conditions qui régissent le fondement et la naissance du droit au remboursement*, tandis que les règles de procédure incluent *les dispositions réglementant les conditions d'exercice de ce droit*, et notamment le délai pour déposer une demande de remboursement ou pour que les autorités constatent l'existence de l'une ou l'autre des circonstances justifiant le remboursement.

37. La présente affaire soulève plusieurs questions juridiques qui sont intrinsèquement liées. Elles peuvent être regroupées de manière générale en trois axes thématiques distincts : i) la portée de l'obligation à charge de l'autorité douanière de rembourser d'office des droits de douane non

7 Voir points 11, 12 et 16 des présentes conclusions.

8 Voir arrêt du 24 juin 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, points 58 et 61).

9 La Cour indique souvent dans ses arrêts si le contenu normatif d'une disposition déterminée a été repris par une disposition qui lui succède, de sorte que la même interprétation a vocation à s'appliquer à cette dernière (voir arrêt du 13 décembre 2007, Bayerischer Rundfunk e.a., C-337/06, EU:C:2007:786, point 30).

10 Voir arrêt du 23 février 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, point 31 et jurisprudence citée).

dus ; ii) la procédure à suivre lorsque l'obligation de remboursement naît de la constatation qu'il n'existe aucun fondement juridique pour demander le paiement des droits de douane non dus ; iii) l'objectif législatif du délai de trois ans prévu par la réglementation douanière. Dans un souci de clarté et de rationalité, je propose de traiter les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi de manière conjointe. Je les aborderai dans le cadre de l'exposition de ces axes thématiques.

B. Sur la recevabilité

38. Avant de procéder à l'examen des questions de fond, j'estime nécessaire d'aborder brièvement la question de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle. Même si aucune des parties intéressées ne soulève cette exception d'irrecevabilité, on peut se demander si une réponse aux questions posées par la juridiction de renvoi est nécessaire pour résoudre le litige au principal. Étant donné que la réglementation en matière douanière prévoit un délai de trois ans pour faire valoir des demandes de remboursement de droits douaniers indûment perçus et que les événements à l'origine de ce litige se sont produits il y a plus de 30 ans, ces questions semblent, à première vue, être dénuées de pertinence.

39. Selon une jurisprudence constante, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande de décision préjudicielle formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique, ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [11].

40. Je ne considère pas les questions posées par la juridiction de renvoi comme hypothétiques, car, à mon avis, une interprétation des dispositions relatives aux obligations des autorités douanières dans le cadre de la procédure de remboursement peut s'avérer également utile afin d'éclairer le point de savoir si Caves Andorranes a *droit à une indemnisation pour violation du droit de l'Union* conformément aux principes établis dans la jurisprudence de la Cour. Certains indices suggèrent que Caves Andorranes pourrait poursuivre cet objectif, au moins à titre subsidiaire [12]. Par conséquent, les éléments d'interprétation sur *toute question relative au remboursement d'office des droits de douane indûment perçus* découlant du futur arrêt de la Cour pourraient être utiles pour résoudre le litige dans l'hypothèse où le requérant dans l'affaire au principal mettrait en cause *la responsabilité de l'administration des douanes française pour une éventuelle violation du droit de l'Union* [13].

41. Pour les raisons exposées aux points précédents des présentes conclusions, il convient de partir de la prémisse que la présente demande de décision préjudicielle est recevable.

[11] Voir arrêt du 16 décembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, point 67).

[12] Le premier avocat général de la chambre commerciale, financière et économique auprès de la Cour de cassation mentionne cette possibilité dans son avis versé au dossier national.

[13] Voir arrêt du 22 décembre 2022, Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air) (C-61/21, EU:C:2022:1015, points 34 et suiv.).

C. Sur le fond

1. L'obligation pour l'autorité douanière de rembourser d'office des droits de douane non dus

42. La réglementation de l'Union en matière douanière prévoit deux modalités distinctes de remboursement des droits à l'importation non dus. La première de ces modalités nécessite une demande préalable à cet effet auprès du bureau de douane concerné avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la prise en compte des droits de douane indus, alors que la seconde résulte d'une action spontanée de l'administration des douanes qui doit procéder d'office au remboursement, lorsqu'elle constate, pendant ce même délai, l'existence de l'une ou l'autre des situations le justifiant.

43. La présente affaire concerne la *seconde modalité*. À cet égard, il convient d'emblée de noter que la réglementation douanière prévoit une *obligation générale de remboursement* lorsque certaines conditions, que j'aborderai ci-après, sont réunies. Plus précisément, il ressort tant de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1430/79 que de l'article 236, paragraphe 1, du code des douanes communautaire qu'« il est procédé au remboursement », alors que l'article 116, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union prévoit que le montant des droits à l'importation « est remboursé » pour l'une des raisons spécifiées par la réglementation.

44. Parmi les conditions qui donnent lieu à un droit au remboursement et qui, sous réserve de l'appréciation à effectuer par la juridiction de renvoi, sont susceptibles d'être applicables au cas d'espèce figure le fait qu'« aucune dette douanière n'a pris naissance », visé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1430/79, ou que, au moment du paiement des droits de douane, « leur montant n'était pas légalement dû », conformément à l'article 236, paragraphe 1, du code des douanes communautaire. L'article 116, paragraphe 1, sous a), du code des douanes de l'Union prévoit à son tour le remboursement pour la « perception de montants excessifs de droits à l'importation ». Malgré la formulation quelque peu divergente de ces dispositions, elles ont en commun qu'elles visent essentiellement une situation dans laquelle *un droit des douanes a été perçu par l'administration sans justification légale*. Dès lors que ces dispositions prévoient les conditions qui régissent le fondement et la naissance du droit au remboursement, celles-ci constituent des *règles de fond*.

45. Ces règles de fond doivent être distinguées des *règles de procédure*, qui jouent un rôle déterminant dans la présente affaire. Il s'agit des dispositions citées au point 35 des présentes conclusions, qui, comme je l'ai déjà relevé, n'ont pas changé quant à leur contenu normatif, en ce qu'elles prévoient, en substance, que « les autorités douanières procèdent d'office au remboursement [...] lorsqu'elles constatent d'elles-mêmes, pendant ce délai, [que les conditions pour une telle initiative sont réunies] ». Cette réglementation appelle quelques observations de ma part aux fins de son interprétation. Ce faisant, je recourrai aux méthodes d'interprétation reconnues dans la jurisprudence de la Cour. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence établie de la Cour, l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union requiert de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que des objectifs et de la finalité que poursuit l'acte dont elle fait partie. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation [14].

[14] Voir arrêt du 29 juillet 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească" Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, point 38).

46. Sur la base de ces considérations, il me semble que le libellé lui-même de ces dispositions (« procèdent d'office ») confirme, premièrement, qu'il incombe à l'administration douanière d'agir de sa propre initiative et, deuxièmement, que *l'événement ayant porté à son attention le fait que les droits de douane ont été indûment perçus* doit être survenu endéans le délai de trois ans (« pendant ce délai »). À mon avis, il est évident que cette réglementation ne doit pas être comprise en ce sens que le remboursement lui-même doit avoir lieu dans ce délai.

47. Du point de vue contextuel, cette interprétation, relative au remboursement d'office, me semble confortée par une lecture des dispositions portant sur la première modalité de remboursement des droits à l'importation non dus, à savoir la procédure sur demande. En vertu de cette réglementation, « le remboursement est accordé sur demande déposée auprès du bureau de douane concerné *avant l'expiration d'un délai de trois ans* »[15] à compter d'une date qui, en fonction de la version retenue, est la date de « prise en compte desdits droits par l'autorité chargée du recouvrement », celle de « la communication desdits droits au débiteur » ou celle de « la notification de la dette douanière ». À titre exceptionnel, ce délai est prorogé si l'intéressé apporte la preuve qu'il a été empêché de déposer sa demande dans ledit délai par suite d'un cas fortuit ou de force majeure.

48. Abstraction faite des divergences liées à la formulation des dispositions en cause, il est évident que le législateur de l'Union a également entendu, en réglementant cette modalité de remboursement, fixer un délai de trois ans dans lequel les autorités devaient établir que les droits douaniers ont été perçus à tort. En d'autres termes, dans le cadre de cette modalité, la demande déposée par le débiteur est *le moyen par lequel les autorités prennent connaissance* des circonstances qui donnent naissance à un droit au remboursement et les obligent à agir. En revanche, la lecture desdites dispositions montre que cette modalité ne prévoit aucun délai précis pour effectuer le remboursement. La logique qui sous-tend la réglementation des deux modalités exposées aux points précédents des présentes conclusions est donc très similaire.

49. Par conséquent, si une telle demande était déposée juste *avant* l'écoulement du délai de trois ans, l'administration pourrait parfaitement procéder ultérieurement, c'est-à-dire, après l'expiration de ce délai, au remboursement sans enfreindre la réglementation de l'Union en matière douanière. La jurisprudence de la Cour conforte cette interprétation, car la Cour a jugé dans l'arrêt C & J Clark International qu'il découle de l'article 236 du code des douanes communautaire que, « en principe et sauf cas fortuit ou de force majeure, le remboursement de droits qui n'étaient pas légalement dus au moment de leur paiement ne peut intervenir, après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la communication du montant de ces droits au débiteur, *que si ce dernier a valablement présenté, dans ce délai, une demande* en ce sens aux autorités douanières nationales »[16].

50. De surcroît, la Cour a statué dans l'arrêt CIVAD, plus ancien, qui concernait une situation dans laquelle la demande de remboursement avait été déposée *après* l'expiration dudit délai, c'est-à-dire tardivement, qu'« un opérateur économique *ne pourra[it], en principe, plus prétendre au remboursement des droits* antidumping qu'il a acquittés [...] et pour lesquels le délai de trois ans prévu à l'article 236, paragraphe 2, du code des douanes [communautaire] a expiré »[17]. Au vu de ces explications, il apparaît que la réglementation en cause présuppose que les autorités doivent prendre acte, dans ce délai, de l'absence de fondement juridique pour le prélèvement des droits à l'importation, ce qui vaut tant pour le remboursement d'office que pour le remboursement sur

[15] Mise en italique par mes soins.

[16] Arrêt du 19 juin 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, point 50). Mise en italique par mes soins.

[17] Arrêt du 14 juin 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, point 21). Mise en italique par mes soins.

demande. L'interprétation contraire, selon laquelle le remboursement lui-même serait enfermé dans le délai de trois ans, aurait comme résultat l'extinction du droit au remboursement en fonction de la vitesse à laquelle les autorités administratives agissent, ce qui serait contraire à la sécurité juridique.

51. Dans le cas d'espèce, il est constant qu'aucune demande de remboursement n'a été introduite dans le délai de trois ans. Cela soulève la question de savoir quelles exigences juridiques doivent être satisfaites pour que les autorités douanières interviennent. Il convient notamment de clarifier quel degré de certitude celles-ci doivent avoir en ce qui concerne le droit du citoyen au remboursement des droits de douane indûment perçus. J'aborderai cette question plus en détail après avoir brièvement expliqué la fonction de la période de trois ans prévue dans la réglementation en cause.

2. La fonction du délai de forclusion de trois ans

52. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt CIVAD, la période de trois ans susmentionnée est un délai de forclusion, c'est-à-dire un délai légalement imparti pendant lequel le créancier peut faire valoir son droit au remboursement. L'expiration de ce délai comporte, en principe, la perte de ce droit. Selon la Cour, un tel délai de forclusion de trois ans est raisonnable, étant donné qu'il n'est pas de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union [18].

53. La Cour a considéré qu'un tel délai de forclusion est dans l'intérêt de la sécurité juridique qui protège à la fois le justiciable et l'administration concernée et n'empêche pas pour autant l'exercice, par le justiciable, des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. Enfin, la Cour a jugé que si la réglementation en matière douanière prévoit certaines exceptions au délai de trois ans, par exemple, dans un cas de force majeure, elle a rappelé que le remboursement des droits à l'importation ou à l'exportation acquittés n'est accordé que sous certaines conditions et dans des cas spécifiquement prévus. En conséquence, dans la mesure où un tel remboursement constitue une exception au régime normal des importations et des exportations, les dispositions le prévoyant sont d'interprétation stricte [19].

54. La jurisprudence citée aux points précédents des présentes conclusions concerne les dispositions régissant le remboursement des droits des douanes sur demande présentée par un opérateur économique. Cependant, le même raisonnement fondé sur la sécurité juridique me semble applicable au délai de trois ans pour la modalité du remboursement d'office, ce qui rend par extension applicable tous les principes d'interprétation découlant de la jurisprudence mentionnée.

3. Le degré de certitude que les autorités douanières doivent avoir et la procédure à suivre aux fins du remboursement

55. La réglementation citée au point 35 des présentes conclusions régissant les aspects procéduraux du remboursement des droits de douane indûment perçus stipule que « les autorités douanières procèdent d'office au remboursement [...] *lorsqu'elles constatent d'elles-*

[18] Arrêt du 14 juin 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, points 21 et 22).

[19] Arrêt du 14 juin 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, points 23 et 24).

mêmes [...] *l'existence* de l'une ou l'autre des situations [ouvrant un tel droit] »[20], ce qui soulève la question de savoir à quoi se réfère exactement cette « constatation » et quel degré de certitude est requis quant à l'existence d'un droit au remboursement.

56. À mon avis, le libellé des dispositions de fond pertinentes, citées au point 44 des présentes conclusions, ne laisse aucun doute sur le fait que la connaissance des autorités douanières doit s'étendre aux circonstances ouvrant le droit au remboursement. Cela implique concrètement *la connaissance des éléments essentiels*, à savoir les transactions douanières effectuées, l'identité des entreprises concernées par ces transactions, les montants versés et, bien entendu, l'absence de dette douanière[21].

57. En présence de ces éléments, les autorités douanières sont tenues de procéder au remboursement et *ne disposent d'aucune marge d'appréciation*. À cet égard, et contrairement à ce que suggère la Commission, il n'est pas possible d'opérer une distinction nette entre la constatation effective que les conditions de remboursement sont réunies et une obligation de le constater, à moins de vider la notion de « remboursement d'office » de toute signification propre. Lorsque l'administration douanière a connaissance des éléments mentionnés au point précédent des présentes conclusions, la conclusion s'impose qu'elle a l'obligation de procéder d'office à la constatation et au remboursement. La condition de *constatation* au sens strict coïncide, selon moi, avec une *obligation de constater* sous certaines conditions. L'interprétation contraire, qui serait fondée sur l'absence d'une quelconque obligation de la part d'une autorité douanière de constater d'office qu'un montant peut être remboursé, conduirait à exclure tout contrôle judiciaire et, par conséquent, toute condamnation pour violation de cette obligation, parce qu'une violation d'une obligation inexistante est par définition impossible. Un tel résultat serait contraire à l'objectif de remboursement d'office fondé sur l'obligation générale de remboursement de taxes perçues en violation des règles du droit de l'Union.

58. Toutefois, une question essentielle est celle de savoir comment les autorités douanières doivent obtenir les informations nécessaires à cet effet, notamment s'il suffit que ces dernières leur soient communiquées, par exemple, par les entreprises concernées, ou si elles doivent plutôt être proactives et effectuer des recherches afin d'obtenir plus de clarté. Il est évident que la constatation d'office par les autorités douanières que les conditions du remboursement sont réunies n'est certainement pas le fruit du hasard et exige toujours un certain comportement actif de leur part. Les modalités d'action des autorités douanières et la mesure dans laquelle celles-ci doivent être proactives feront l'objet d'une analyse ci-après. Ce que l'on peut affirmer avec certitude à ce stade, c'est que la charge de veiller à ce que l'administration prenne connaissance de l'absence de dette douanière ne devrait pas peser uniquement sur l'entreprise concernée, sans quoi cela reviendrait à exiger de celle-ci la présentation d'une demande de remboursement dans tous les cas de figure. En d'autres termes, il n'y aurait de facto qu'une seule modalité de remboursement des droits douaniers indûment perçus, alors que la réglementation douanière prévoit clairement *deux modalités distinctes*.

59. Dès lors, afin de ne pas vider la réglementation sur le remboursement d'office de son contenu, il me semble raisonnable d'imposer aux autorités douanières l'obligation d'effectuer elles-mêmes des recherches visant à établir les éléments essentiels susmentionnés pour rendre possible le remboursement. Cette interprétation se fonde également sur une analyse des différentes versions

[20] Mise en italique par mes soins.

[21] Les « Orientations concernant le remboursement et la remise » (page 32) développées par la Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission indiquent uniquement que les autorités douanières doivent disposer « de *toutes les données requises* pour procéder au remboursement », sans pour autant être plus spécifiques (mise en italique par mes soins).

linguistiques de l'expression « les autorités douanières *constatent d'elles-mêmes* »[22] utilisée par la réglementation en cause, qui suggère une initiative de la part de l'administration, c'est-à-dire une *mesure d'enquête destinée à obtenir des renseignements*. Dans les versions en langues espagnole et anglaise, on peut même y lire explicitement le verbe « découvrir ».

60. Les autorités nationales ont le pouvoir d'effectuer des contrôles douaniers en vertu de la réglementation en matière douanière[23]. Cela étant, il convient de préciser que l'obligation d'établir les faits et d'agir en conséquence devrait *dépendre de la situation en cause*. Je me rallie au point de vue du gouvernement français et de la Commission selon lequel, en principe, les autorités douanières ne devraient pas être obligées de prendre des *mesures disproportionnées* afin de déterminer l'identité des opérateurs économiques et les sommes à rembourser. Je tiens cependant à souligner que ma position diverge en ce qui concerne les conclusions à tirer de ce constat. L'exigence de proportionnalité porte sur l'existence d'un ratio raisonnable entre, d'une part, l'objectif de restituer les droits de douane indûment perçus et, d'autre part, l'effort que l'administration douanière doit déployer pour atteindre cet objectif. La proportionnalité des actions d'une autorité douanière ne doit pas être évaluée in abstracto, mais en tenant compte de la situation spécifique dans laquelle s'inscrit le remboursement d'office. Ainsi, une situation plus grave impliquant davantage d'opérateurs économiques pourrait exiger des mesures plus approfondies de la part d'une autorité douanière, sans que celles-ci apparaissent nécessairement comme étant disproportionnées.

61. Dans une situation ordinaire impliquant un seul importateur, la vérification de son identité et du montant à rembourser afin de procéder au remboursement d'office apparaît comme une mesure raisonnable et proportionnée. Pourquoi ne devrait-il pas en être ainsi dans une situation particulière impliquant plusieurs opérateurs économiques affectés par une application erronée de la réglementation douanière par une administration ? Dans ce dernier cas, le fait qu'une constatation que les conditions du remboursement sont réunies exige des efforts et des ressources supplémentaires de la part de l'administration douanière est une conséquence naturelle de la *gravité de la situation* à laquelle cette administration devrait remédier, et ce fait ne devrait pas, pour cette seule raison, être considéré comme une mesure disproportionnée.

62. Les raisons ayant conduit à la perception de montants excessifs pourraient également figurer parmi *les facteurs à prendre en considération dans l'appréciation de la proportionnalité de recherches complémentaires* à effectuer par une administration douanière. Ainsi, le fait qu'elle a contribué au trop-perçu en appliquant de manière erronée la réglementation douanière incite à exiger de cette administration une approche davantage proactive pour restituer le trop-perçu à l'opérateur économique, plutôt que d'adopter une approche attentiste où le montant excessif est récupéré seulement si cet opérateur en prend l'initiative. Par ailleurs, je voudrais souligner que, contrairement à ce que suggère le gouvernement français, une absence de remboursement d'office ne peut pas toujours être compensée par la possibilité pour un opérateur économique de faire valoir son droit au remboursement. En effet, cet opérateur n'est pas nécessairement conscient des circonstances donnant lieu au remboursement et ne sera pas toujours en mesure de présenter une demande en ce sens.

[22] Voir versions en langues espagnole (« cuando las propias autoridades aduaneras descubran »), danoise (« toldmyndighederne [...] når de selv [...] konstaterer »), allemande (« stellen die Zollbehörden selbst [...] fest »), anglaise (« where the customs authorities themselves discover »), italienne (« se le autorità doganali constatano »), lituanienne (« Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato »), néerlandaise (« de douaneautoriteiten [...] tot de vaststelling komen ») et portugaise (« as próprias autoridades aduaneiras verifiquem »).

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, section 4 (« La gestion du risque et des fraudes »), Namur, 2019, p. 542 et suiv., explique que le contrôle douanier a toujours été considéré comme une des prérogatives de l'administration des douanes.

63. Compte tenu de tous ces éléments et alors qu'une diligence ordinaire est appropriée dans des opérations administratives quotidiennes, de manière qu'on ne saurait reprocher à l'administration d'avoir manqué à son devoir de diligence si des erreurs dans l'application du droit douanier ne sont découvertes que dans le cadre de contrôles réguliers [24], j'estime que *les infractions plus graves nécessitent des mesures supplémentaires* de la part de l'administration pour déterminer l'étendue exacte de l'obligation de remboursement. Autrement dit, les mesures à prendre par l'administration douanière doivent être proportionnées à la gravité de la situation.

64. Si l'évaluation de la proportionnalité des mesures prises in concreto incombe à la juridiction de renvoi, il n'en reste pas moins que la Cour peut lui fournir des orientations afin de lui permettre d'accomplir cette tâche. En ce qui concerne le cas d'espèce, je considère, contrairement à l'avis des parties intéressées, que les autorités françaises n'ont pas fait tout ce qui était nécessaire pour la bonne application de la réglementation douanière. À mon avis, le fait d'avoir appliqué cette dernière de manière incorrecte *pendant plusieurs années consécutives* [25], ce qui a entraîné des *conséquences financières pour un nombre important d'entreprises*, est une circonstance qui aurait dû contraindre les autorités françaises à prendre des mesures supplémentaires afin de restituer d'office des droits de douane indûment perçus. J'exposerai mon point de vue plus en détail ci-après.

65. D'emblée, il convient de noter que, le 23 janvier 1991, la Commission a publié l'avis motivé COM(90) 2042 final, par lequel, d'une part, elle a constaté que la République française, en prévoyant une exigence de mise en libre pratique pour des marchandises provenant de pays tiers et destinées à l'Andorre lorsqu'elles traversaient le territoire français, avait manqué à ses obligations en vertu de certaines dispositions du droit communautaire et, d'autre part, a invité les autorités françaises à se conformer à cet avis motivé dans un délai de 30 jours. Par ailleurs, il ressort du dossier dont dispose la Cour que, le 6 juin 1991, le ministère de l'Économie, des Finances et du Budget a publié au *Journal officiel de la République française* un avis aux importateurs et aux exportateurs supprimant cette exigence de mise en libre pratique. Selon moi, cette réaction de la part des autorités françaises doit être comprise comme un aveu effectif d'une violation de la réglementation en matière douanière et d'une volonté de se conformer aux exigences du droit communautaire.

66. L'avis motivé de la Commission ne laisse pas de place au doute. Les droits perçus en application du régime de la libre pratique étaient contraires à la réglementation applicable et n'étaient donc pas légalement dus. Dès lors, il peut être établi que les autorités douanières en étaient généralement informées, ou du moins en étaient conscientes. De même, il peut être supposé que les autorités douanières se sont interrogées sur la question de l'éventuel remboursement, d'office ou sur demande, des droits de douane indûment perçus, d'autant plus que la réglementation douanière prévoyait une *obligation générale de remboursement* lorsque les conditions étaient réunies, ainsi que je l'ai déjà indiqué dans les présentes conclusions [26].

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, Munich, 2022, article 116, points 46 à 48 ; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Munich, 2024, article 116, point 13, expliquent que les autorités douanières ne sont pas tenues d'examiner chaque cas individuel pour déterminer la possibilité d'un remboursement. Une telle obligation générale d'inspection surchargerait les autorités compte tenu du grand nombre de transactions douanières. En revanche, les autorités douanières sont tenues de rembourser si elles découvrent des faits justifiant un tel remboursement lors *d'un contrôle douanier, d'un audit externe*, etc.

[25] Si la présente affaire ne concerne que les importations effectuées entre 1988 et 1991, il n'en reste pas moins que la pratique des autorités douanières françaises en cause semble avoir commencé bien plus tôt. C'est en tout cas ce que semble suggérer l'avis motivé de la Commission, qui indique que cette pratique est fondée sur un « avis aux exportateurs de marchandises à destination des vallées d'Andorre » publié en 1950, lequel a été modifié en 1974, en 1978 puis en 1983. Selon cet avis, le transit à destination de l'Andorre de marchandises qui ne se trouvaient pas dans la Communauté en libre pratique était subordonné à la production d'une autorisation spéciale délivrée par la préfecture des Pyrénées-Orientales.

[26] Voir point 43 des présentes conclusions.

67. Il ressort de la communication officielle des autorités françaises concernant le changement de leur pratique administrative que celles-ci étaient conscientes de la nécessité de protéger les intérêts des opérateurs économiques concernés en les informant expressément. Dans ce contexte, il importe d'attirer l'attention sur le fait que les autorités douanières sont soumises à une obligation de communication, puisque, en vertu de l'article 14, paragraphe 2, du code des douanes de l'Union, elles « *entretiennent un dialogue régulier avec les opérateurs économiques* et d'autres autorités associées au commerce international des marchandises ». Cette disposition énonce également que les autorités douanières « *favorisent la transparence en mettant à disposition* dans la mesure du possible gratuitement et grâce à l'internet la législation douanière, *les décisions administratives générales et les formulaires de demande* »[27]. Cette disposition reflète des *exigences de transparence et de publication* propres à assurer une bonne administration. Il convient de relever que celles-ci étaient déjà en vigueur au niveau du droit international économique à l'époque des faits de l'affaire au principal[28]. Ainsi, on peut affirmer que, à travers cette communication officielle, les autorités douanières ont rempli leur obligation *minimale* de fournir des informations relatives à la réglementation applicable.

68. Toutefois, une telle approche n'était certainement pas suffisante pour qu'il soit remédié à l'illégalité de la situation qui a perduré pendant plusieurs années, c'est-à-dire pour garantir que les entreprises concernées par la violation du droit de l'Union imputable aux autorités françaises puissent obtenir un remboursement. En effet, il convient de noter que l'avis publié par les autorités françaises se borne à annoncer la suppression de l'exigence de mise en libre pratique *pour l'avenir*, mais ne dit rien sur le traitement d'éventuelles réclamations des entreprises ayant subi un préjudice financier *dans le passé*[29]. Cet avis reste également muet sur la possibilité pour ces entreprises de demander directement aux autorités douanières des renseignements quant à la portée de l'infraction commise par ces dernières, sur la possibilité de contribuer à la clarification des faits liés aux transactions douanières les concernant ou de déposer, le cas échéant, une demande de remboursement.

69. Cette communication officielle ne précise pas que ce changement dans la pratique administrative des autorités douanières est en réalité dû à l'intervention de la Commission qui les avait alertées de l'existence d'une infraction au droit communautaire. Les opérateurs économiques qui n'étaient pas informés de ces événements n'auraient donc pas été en mesure d'identifier la cause de ce changement de pratique administrative. Or, de telles informations auraient été indispensables pour permettre aux entreprises concernées de faire valoir effectivement leurs droits. Faute de mesures supplémentaires, il existait un risque que certaines entreprises ignorent les opportunités qui s'offrent à elles.

4. Les exigences découlant du principe général de bonne administration

70. Une telle approche me semble incompatible avec les exigences découlant du principe général de bonne administration que les autorités douanières doivent respecter dès lors qu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union[30]. En particulier, selon moi, les autorités françaises ont méconnu

[27] Mise en italique par mes soins.

[28] Cette disposition met en œuvre les exigences du droit international, à savoir des accords conclus dans le cadre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), plus spécifiquement de l'article X, point 1, de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'accord sur la facilitation des échanges (AFE) (Witte, P., *Zollkodex der Union*, Munich, 2022, article 14, points 33 à 35).

[29] D'ailleurs, il ressort du dossier que la Commission a engagé la procédure d'infraction contre la République française, ayant conduit à un changement dans la pratique administrative des autorités douanières, à la suite d'une plainte déposée par un commerçant de produits originaires de la Pologne et destinés à l'Andorre.

[30] Voir arrêt du 9 novembre 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, point 39).

deux obligations essentielles dont le respect caractérise une bonne administration, à savoir, d'une part, l'obligation de *justifier les décisions administratives* et, d'autre part, l'obligation de *traiter l'administré de manière équitable*[31].

71. Ainsi que l'a relevé la Cour dans sa jurisprudence, l'obligation de motivation des décisions adoptées par les autorités nationales revêt une importance toute particulière, dès lors qu'elle *met leur destinataire en mesure de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile d'introduire un recours contre celles-ci*. Elle est également nécessaire pour permettre aux juridictions d'exercer le contrôle de la légalité de ces décisions[32]. Selon moi, cette obligation de motivation entre également en jeu dans un cas comme celui de l'espèce, où la décision de l'administration de changer sa pratique administrative, par laquelle celle-ci admet implicitement une infraction du droit de l'Union, *ouvre la voie à des demandes en remboursement de droits douaniers indûment obtenus*. Le respect de cette exigence de motivation est d'autant plus important que les autorités douanières sont obligées d'effectuer un tel remboursement et qu'un délai de trois ans s'applique[33].

72. En effet, il me semble que si une motivation suffisamment précise et détaillée n'est pas fournie par l'administration elle-même, qui a connaissance de tous les aspects factuels et juridiques liés à cette infraction, il sera difficile voire impossible pour l'administré d'exercer certains des droits conférés par le droit de l'Union, comme le droit au remboursement. De surcroît, il convient de rappeler dans ce contexte que, conformément à une jurisprudence constante, lorsque le droit de l'Union crée des droits pour les particuliers, *il doit être assuré que les bénéficiaires sont mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir*, le cas échéant, devant les juridictions nationales[34]. Cette exigence s'avère particulièrement pertinente dans *la relation entre le citoyen et l'administration* en cause dans la présente affaire[35]. Or, la réalisation d'un tel objectif serait sérieusement compromise si l'administration omettait des informations essentielles, telles que la survenance d'un événement donnant lieu à un droit au remboursement.

73. Par ailleurs, il convient de rappeler que le principe de bonne administration implique également l'obligation d'agir de manière équitable. Le principe d'équité est indispensable à la création d'un climat de confiance et de prévisibilité dans les relations entre les particuliers et l'administration[36]. Cela implique notamment la confiance dans la légalité des actes de l'administration[37]. Ce principe est considéré comme une notion très large, qui constitue la base

[31] Le principe de bonne administration n'est pas un principe de droit administratif unique, mais réunit plusieurs principes, et constitue en quelque sorte une notion générique recouvrant tous les principes de droit administratif ou certains d'entre eux. Il est parfois utilisé comme synonyme des principes participant d'une procédure administrative fondée sur le respect du droit. Le principe de bonne administration impose notamment aux autorités nationales de réparer les fautes ou omissions commises, de conduire la procédure de manière impartiale et objective et d'adopter une décision dans un délai raisonnable. En outre, ce principe inclut une obligation étendue de diligence et de sollicitude à la charge des autorités, les droits de la défense, c'est-à-dire l'obligation faite aux agents de permettre aux personnes concernées par une décision de faire connaître leur point de vue, ainsi que l'obligation de motiver la décision (voir conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, C-308/07 P, EU:C:2008:498, point 89).

[32] Voir arrêt du 9 novembre 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, point 40).

[33] Voir point 50 des présentes conclusions.

[34] Voir arrêts du 15 mai 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, point 21), et du 9 mars 2023, État belge et Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, point 28).

[35] Voir arrêts du 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, point 57), et du 7 septembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, point 122).

[36] Lenaerts, K., « "In the Union We Trust" : Trust-Enhancing Principles of Community Law », *Common Market Law Review*, vol. 41, n° 2, 2004, p. 337 et suiv.

[37] Voir, à cet égard, Parlement européen, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, octobre 2012, p. 1-12.

d'autres principes du droit administratif de l'Union, tels que les principes d'impartialité, de légalité, de confiance légitime, de non-discrimination et d'égalité de traitement ainsi que celui de proportionnalité [38].

74. En ce qui concerne le cas d'espèce, il est évident que, du fait que l'administration a omis des informations importantes sur la possibilité d'introduire une demande de remboursement, les entreprises qui ont été obligées de payer indûment des droits de douane avant le changement de pratique de l'administration douanière ont été désavantagées par rapport aux autres entreprises. En revanche, si les autorités françaises avaient exposé publiquement les motifs pour lesquels un tel changement de pratique administrative s'imposait, toutes les entreprises auraient été traitées sur un pied d'égalité. Pour cette raison, j'estime que le principe d'équité n'a pas été respecté en l'espèce.

75. Dans cette perspective, il me semble qu'il n'était pas disproportionné d'exiger des autorités douanières qu'elles fournissent des informations supplémentaires et mettent en place des procédures adéquates permettant le remboursement des droits de douane indûment perçus. Une telle approche semble nécessaire compte tenu de la gravité de la violation de la réglementation douanière, tant en matière de durée que d'ampleur. En effet, il ressort du dossier que l'infraction a duré plusieurs années et que l'intégralité du commerce entre l'Andorre et les pays tiers semble en avoir été affectée.

5. Le statut du droit au remboursement dans l'ordre juridique de l'Union

76. Une telle exigence est d'autant plus impérieuse si l'on prend en compte le statut du droit au remboursement dans l'ordre juridique de l'Union. À cet égard, il convient de rappeler que les dispositions douanières relatives au remboursement des droits indûment perçus ne sont que *l'expression d'un principe inhérent au droit de l'Union*, à savoir le principe général de répétition de l'indu [39]. En effet, selon une jurisprudence bien établie, « le droit d'obtenir le remboursement de taxes perçues dans un État membre en violation des règles du droit [de l'Union] est la conséquence et le complément des droits conférés aux justiciables par les dispositions [de l'Union] telles qu'elles ont été interprétées par la Cour. L'État membre est donc tenu, en principe, de rembourser les taxes perçues en violation du droit [de l'Union] » [40].

77. Par ailleurs, il découle d'une jurisprudence constante de la Cour que « tout administré auquel une autorité nationale a imposé le paiement d'une taxe, d'un droit, d'un impôt ou d'un autre prélèvement en violation du droit de l'Union a, en vertu de ce dernier, le droit d'obtenir de l'État membre concerné le remboursement de la somme correspondante ». Selon la Cour, « un tel administré a le droit, également en vertu du droit de l'Union, d'obtenir de la part de cet État membre non seulement le remboursement de la somme d'argent indûment perçue, mais aussi le versement d'intérêts visant à compenser l'indisponibilité de cette dernière ». La Cour relève également qu'« une telle violation peut avoir pour objet toute règle du droit de l'Union, qu'il s'agisse d'une disposition du droit primaire ou du droit dérivé [...], aussi bien que d'un principe

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 71.

[39] Voir arrêt du 28 avril 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e.a. (C-415/20, C-419/20 et C-427/20, EU:C:2022:306, point 62).

[40] Voir arrêt du 28 janvier 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, point 45). Waelbroeck, M., « La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire », *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, p. 161 et suiv., explique les origines de cette jurisprudence.

général du droit de l'Union ». Enfin, la Cour a jugé que les droits au remboursement du paiement indu et au versement d'intérêts peuvent être invoqués dans le cas où le paiement a été imposé « *en faisant une application erronée* [...] *d'un acte de l'Union* » [41].

78. Cette jurisprudence n'est pas remise en cause par une autre jurisprudence de la Cour selon laquelle les dispositions prévoyant le remboursement sont d'interprétation stricte dans la mesure où un tel remboursement constitue une exception au régime normal des importations et des exportations [42]. Outre le fait que cette jurisprudence doit être comprise dans son vrai sens, à savoir comme un rappel du principe de légalité, en vertu duquel l'administration n'est autorisée à agir que dans les cas spécifiquement définis par le droit de l'Union, notamment lorsque l'application de certaines règles douanières entraînerait des pertes de ressources propres au détriment du budget de l'Union [43], les arguments suivants militent contre une interprétation de cette jurisprudence en ce sens qu'elle exclut un droit au remboursement.

79. Premièrement, il importe de préciser que l'interprétation soutenue dans les présentes conclusions ne vise pas à créer un motif supplémentaire de remboursement applicable dans tous les cas. Il s'agit plutôt de déterminer quelle est *la portée des obligations des autorités douanières au titre de la deuxième modalité* prévue par la réglementation douanière, c'est-à-dire lorsque celles-ci procèdent d'office au remboursement après avoir constaté d'elles-mêmes qu'aucune dette douanière n'était née.

80. Deuxièmement, comme cela a déjà été relevé dans les présentes conclusions, il existe une obligation de principe pour l'administration de rembourser les droits douaniers indûment perçus. Une interprétation stricte des règles en matière de remboursement de droits de douane indûment perçus ne peut donc pas servir d'argument pour refuser un tel remboursement dans des cas où les conditions juridiques sont réunies. Les dispositions spécifiques du droit douanier doivent plutôt être interprétées de manière conforme au principe général de répétition de l'indu, évoqué précédemment.

6. Conclusion intermédiaire

81. Dans les présentes conclusions, j'ai examiné plusieurs aspects juridiques liés au droit au remboursement prévu par le droit douanier, en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire. Sur la base de cette analyse, il convient de tirer quelques conclusions intermédiaires en vue de répondre à la juridiction de renvoi.

82. Premièrement, il a été établi que le remboursement des droits douaniers indûment perçus requiert i) qu'une demande soit présentée dans le délai de trois ans prévu par la réglementation douanière, ou ii) que les autorités constatent d'elles-mêmes dans ce délai que ces droits n'étaient pas légalement dus. Toutefois, il n'est pas nécessaire que ce remboursement intervienne dans ledit délai. Si l'une des conditions ci-dessus est remplie en temps utile, ledit remboursement peut être effectué après l'expiration du même délai [44].

[41] Voir arrêt du 28 avril 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e.a. (C-415/20, C-419/20 et C-427/20, EU:C:2022:306, points 51, 52, 61, 63 et 64). Mise en italique par mes soins.

[42] Voir arrêt du 14 juin 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, point 24).

[43] Les recettes provenant des droits du tarif douanier commun constituent des ressources propres de l'Union qui sont perçues par les États membres et mis à la disposition de la Commission. La Cour, pour sa part, a jugé qu'il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le prélèvement effectif et intégral des droits de douane [voir arrêt du 11 juillet 2019, Commission/Italie (Ressources propres – Recouvrement d'une dette douanière), C-304/18, EU:C:2019:601, points 49 et 50].

[44] Voir points 42 à 54 des présentes conclusions.

83. Deuxièmement, il a été établi que, pour que les autorités douanières puissent procéder à des remboursements, il est nécessaire qu'elles établissent, entre autres, l'identité des entreprises concernées ainsi que les montants à rembourser. Cependant, les autorités douanières ne doivent pas rester passives, mais doivent prendre elles-mêmes l'initiative en cas de violations graves de la réglementation douanière ou d'irrégularités. Par conséquent, les autorités douanières devraient être tenues de prendre toutes les mesures appropriées à la situation, y compris des enquêtes, et de coopérer de bonne foi avec les entreprises concernées pour garantir l'exercice de leurs droits [45].

84. Troisièmement, si, selon les appréciations de la juridiction de renvoi, le remboursement des droits douaniers indûment perçus n'est plus possible, par exemple, en raison de l'expiration du délai de trois ans prévu par la réglementation douanière, cette juridiction pourrait examiner, à la demande du requérant au principal, si les conditions d'indemnisation pour violation du droit de l'Union sont réunies en l'espèce.

VI. Conclusion

85. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par la Cour de cassation (France) :

L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, repris par l'article 236, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire,

doit être interprété en ce sens que :

pour que les autorités douanières puissent rembourser d'office des droits de douane indûment perçus, celles-ci doivent avoir constaté, dans un délai de trois ans à compter de la prise en compte de ces droits, que lesdits droits n'étaient pas légalement dus. Afin que le remboursement puisse être effectué, ce constat doit inclure l'identité des opérateurs concernés et les montants à rembourser à chacun d'eux. Les recherches à ces fins doivent être proportionnées à la gravité de la situation à laquelle l'autorité compétente doit remédier.

[45] Voir points 55 à 75 des présentes conclusions.