CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 25 JANVIER 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire préjudicielle qui nous occupe aujourd'hui a pour objet l'interprétation de l'expression «jour de l'importation» figurant à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 120/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269), jour où est déterminé le taux de prélèvement à l'importation.

Au printemps de 1975, la demanderesse dans l'instance principale a importé aux Pays-Bas du maïs et des pellets de maïs en provenance des USA. A cette fin, elle a affrété un navire en donnant l'instruction que celui-ci appareille au plus tard le 14 février 1975 à 6 heures du matin à la Nouvelle-Orléans. Elle voulait ainsi assurer que l'importation aurait lieu à Rotterdam au plus tard le 28 février 1975, donc à une date à laquelle un taux de prélèvement, inférieur à celui du 1er mars 1975, était encore applicable. Toute la capacité de chargement du navire n'ayant pas pu être utilisée, la demanderesse a dû verser 30 000 florins à la compagnie d'armement à titre de frêt à vide.

Le transport de la marchandise et son arrivée à Rotterdam se sont heurtés à diverses difficultés qui ont empêché la réalisation du plan initial d'importation. Déjà l'appareillage du navire fut retardé en raison d'un épais brouillard. Le fait que le navire ne s'est approché que vers 17 h du passage sud-ouest, qui ne peut être franchi qu'en plein jour, entraîna un nouveau retard. Dans l'Europoort de Rotterdam, seule la bouée n° 3 a pu être attribuée au courtier de la demanderesse, qui avait été informé de l'arrivée du navire 72 heures auparavant. L'appareillage d'un autre navire, s'y trouvant à quai, qui était prévu pour le matin du 28 février, a toutefois été de nouveau retardé en raison d'une avarie de machines. C'est pourquoi le navire affrété par la demanderesse a dû jeter l'ancre en dehors du port et n'a pu entrer dans celui-ci, le 28 février, qu'après 21h15, il a amarré complètement à la bouée n° 3 le 1er mars à 1h15.

En ce qui concerne les formalités d'importation, une entreprise de transport de céréales, qui devait effectuer les formalités douanières pour la demanderesse, a encore présenté les formulaires d'importation le 27 février 1975 et elle a remis, le 28 février 1975, la déclaration d'importation sur laquelle le cachet des douanes avait également été apposé à cette date. En outre, le 28 février, lors de l'entrée du navire dans le port, un fonctionnaire de l'administration des douanes est monté à bord à 23h30. Ce même jour encore, ce fonctionnaire a accepté la déclaration générale, en apposant la mention «pour déclaration» ce qui, selon le droit néerlandais, place la marchandise sous le régime douanier, sans pourtant que le contrôle douanier soit considéré comme effectué.

En transmettant les formulaires d'importation à la «Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten», défenderesse dans l'instance principale, la douane a cependant fait savoir que le jour de l'importation était le 1er mars 1975. Le «Hoofdproduktschap» estimant, lui-

1 — Traduit de l'allemand.

aussi, que, tant selon le droit néerlandais que selon le droit communautaire, le 1er mars 1975 devait être considéré comme jour de l'importation, le prélèvement supérieur, applicable à partir du 1er mars 1975, a donc été perçu.

La demanderesse, se référant au fait que la déclaration douanière d'importation et les autres formulaires ont été admis par la douane le 28 février et que ce même jour un fonctionnaire des douanes, monté à bord du navire qu'elle avait affrété, a accepté la déclaration générale, estime que le jour de l'importation au sens de l'article 15 du règlement n° 120/67 ne peut être que le 28 février 1975. Elle a donc demandé à la Hoofdproduktschap une réduction correspondante du prélèvement et, cette demande ayant été rejetée, elle a intenté un recours en restitution d'une partie du prélèvement qu'elle avait versé.

En jugeant cette affaire, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven saisi a estimé que le droit national ne fournissait aucun appui à la thèse selon laquelle seul le 1er mars 1975 pourrait être considéré comme jour de l'importation. En se référant au droit communautaire, il n'aperçoit pas clairement comment, dans un cas comme celui-ci, le jour de l'importation doit être déterminé. Par ordonnance du 2 mai 1978, il a donc sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, il vous a demandé de vous prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

1. Faut-il entendre l'article 15 du règlement n° 120/67 en ce sens que le «jour de l'importation» dont il est question au paragraphe 1 de cette disposition, ne doit en aucun cas être un jour antérieur à celui auquel les produits dont il s'agit sont amenés en un lieu agréé par le service des douanes chargé de recevoir les déclarations et autres documents d'importation?
2. Dans la négative, faut-il comprendre l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 120/67 en ce sens que le «jour de l'importation» est ou peut être la date à laquelle, pour des produits amenés par bateau, la douane a délivré une déclaration générale indiquant que ces produits sont considérés comme étant des marchandises sous douane, entrées dans le pays, et a reçu les déclarations d'importation de même que les autres documents, cela dans le cas où ces produits n'ont pas été amenés seulement et exclusivement dans le lieu visé à la question 1, du fait que ce lieu n'était pas disponible à cet effet pour des raisons non imputables à l'importateur et aux siens?

Ces faits appellent de notre part les observations suivantes.

1. En ce qui concerne la première question, il faut tout d'abord rappeler la jurisprudence en la matière. La manière dont il faut définir «le jour de l'importation» au sens de l'article 15 du règlement n° 120/67 a été tranchée dans l'affaire 113/75 (Giordano Frecassetti/Administration fiscale de l'État, arrêt du 15 juin 1976, Recueil 1976, p. 983) en ce sens que ce jour est celui où le service des douanes a accepté la déclaration par laquelle l'importateur manifeste sa volonté de mettre la marchandise à la consommation. Cette acceptation ne peut intervenir tant que les marchandises ne sont pas arrivées au lieu déterminé par la douane pour l'opération de dédouanement.

Il en résulte clairement que, dans les cas où l'acceptation de la déclaration d'importation précède l'arrivée de la marchandise au lieu mentionné, seule la date de

cette arrivée revêt de l'importance. En outre, l'arrêt confirme la thèse de la Commission selon laquelle la notion de «jour de l'importation», importante pour le prélèvement, doit être définie en suivant strictement la législation douanière. La lecture de la directive du Conseil du 30 juillet 1968 concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives 1) à la conduite en douane des marchandises arrivant sur le territoire douanier de la Communauté, 2) au dépôt provisoire de ces marchandises (JO n° L 194 du 6 août 1968, p. 13) le fait apparaître clairement. L'article 2 de cette directive déclare:

«toutes les marchandises arrivant sur le territoire douanier de la Communauté ... sont assujetties au contrôle douanier.

Elles doivent être immédiatement conduites, en utilisant la voie désignée par les autorités nationales compétentes, à un bureau de douane ou en un autre lieu désigné par ces autorités et surveillé par le service des douanes.»

En outre, l'article 4 de la directive, relatif à la déclaration sommaire qui doit être remise pour les marchandises mentionnées à l'article 2, déclare que cette déclaration doit être déposée immédiatement par la personne responsable des marchandises ou son représentant. Les autorités nationales compétentes peuvent toutefois fixer, pour ce dépôt, un délai dont la durée ne peut dépasser 24 heures après l'arrivée des marchandises au bureau de douane ou au lieu visé à l'article 2, paragraphe 2.

Il s'ensuit que pour leur mise en libre pratique — et cela est important pour le «jour de l'importation» — les marchandises doivent être réellement présentes et que la douane doit être en mesure de les inspecter et par conséquent d'exercer le contrôle nécessaire. Il est évident aussi qu'il n'est pas possible à cet égard de renoncer à des critères objectifs, comme l'exigent et la sécurité juridique et le fait que c'est la seule manière possible d'exclure des possibilités de spéculation qui sans cela existeraient pour les importateurs.

A la vérité, il faut encore ajouter que le droit communautaire n'établit pas avec une précision absolue une date qui soit déterminante pour l'importation. Comme nous l'avons vu, selon ce droit, seul compte le fait que les marchandises sont arrivées à un endroit indiqué par le bureau de douane et surveillé par le service des douanes, ce qui laisse évidemment une certaine marge pour des dispositions nationales et pour la pratique administrative nationale. Sans aucun doute, cela est conforme à la thèse des autorités douanières néerlandaises selon laquelle, dans le cas d'importations, par mer, en provenance de pays tiers, il faudrait prendre en considération l'arrimage complet du navire. Mais on pourrait songer aussi à d'autres critères également objectifs. D'après les déclarations de la demanderesse, c'est par de tels critères que l'on détermine, semble-t-il, dans d'autres États membres, le moment où une marchandise importée est présente pour la douane, c'est-à-dire par l'entrée d'un navire dans les eaux portuaires, qui doit être inscrite dans le journal de bord, et lors de laquelle des pilotes et des fonctionnaires des douanes sont souvent pris à bord. En réalité, il n'est pas exclu que ce fait déjà rende possible un contrôle douanier suffisamment effectif. En tout cas, il ne semble pas évident que seul l'arrimage du navire, qui du reste, comme nous l'avons vu, peut être entendu différemment, revête de l'importance pour les besoins des autorités douanières en cas d'importation par mer, et notamment l'arrimage à une bouée à partir de laquelle il n'est absolu-

ment pas possible dans certains cas de décharger le navire.

A notre avis, du point de vue du droit communautaire, il n'est pas possible de dire plus à propos de la première question posée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

2. Il faut en outre élucider la question de savoir si, lorsque les marchandises importées ne peuvent pas être transportées au lieu indiqué par la douane, parce que celui-ci n'est pas disponible pour des raisons qui ne sont pas imputables à l'importateur, il est possible de considérer comme jour de l'importation la date à laquelle l'administration douanière a non seulement délivré la déclaration générale selon laquelle les marchandises doivent être considérées comme des marchandises importées sous douane, mais encore a accepté la déclaration d'importation en douane et les autres documents d'importation. Il faut donc examiner si des circonstances qui peuvent être qualifiées de force majeure ou de phénomène comparable peuvent avoir une influence sur la définition à établir pour l'expression «jour de l'importation».

A ce sujet, on est tenté tout d'abord de partir de la remarque faite à propos de la première question selon laquelle le droit communautaire laisse aux autorités nationales une certaine marge en ce qui concerne la définition de la date d'importation. Cette marge donne certainement la possibilité de tenir compte aussi, dans une certaine mesure, de circonstances, telles que celles qui sont citées dans la deuxième question. On pourrait donc imaginer que, dans une telle situation et par dérogation à sa pratique normale qui exige un arrimage définitif du navire au lieu de débarquement avec des contrôles douaniers correspondants, la douane considère comme suffisant que les marchandises soient présentes sur le territoire douanier et qu'un certain contrôle soit possible. Ce serait admissible à partir du moment où le navire navigue avec les marchandises importées dans le port d'importation et a à son bord des fonctionnaires de la douane qui, bien qu'ils ne soient pas compétents pour effectuer les contrôles douaniers et qu'ils ne puissent pas faire un dédouanement, sont cependant autorisés à accepter la déclaration générale en douane par laquelle la marchandise devient une marchandise douanière et se trouve soumise au régime douanier. A notre avis, on peut difficilement supposer que ce serait trop exiger de la douane qu'elle prenne en considération des situations extraordinaires comme celle de l'instance principale. En réalité — en tout cas selon la manière dont les questions sont formulées —, il ne s'agit pas de faits déjà anciens dont l'examen pourrait également être rendu plus difficile pour des raisons d'éloignement dans l'espace, abstraction faite de ce que, à propos de la perte de la caution, les autorités du pays d'importation doivent prendre en considération tous les faits possibles de force majeure qui, eux aussi, n'excluent pas totalement le danger d'un abus.

En outre, d'après les exposés qui ont été faits au cours de la procédure, il est, à vrai dire, apparu clairement que, du point de vue du droit communautaire, il n'y a pas lieu de compléter ou de modifier, eu égard à des cas de force majeure, l'expression «jour de l'importation», telle qu'elle a été déterminée jusqu'à présent.

A la différence de l'affaire 6/78 (Union française de céréales/Bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas, arrêt du 11 juillet 1978, Recueil 1978, p. 1675) — dans laquelle il s'agissait de montants compensatoires—adhésion pour des marchandises ayant péri en cours de transport, qui devaient être exportées

dans un des neuf États membres ainsi que de la garantie d'une préférence communautaire à cet effet il n'est réellement pas possible en l'espèce de parler d'une lacune du droit communautaire, qui devrait être comblée en appliquant par analogie des dispositions relatives à la force majeure. On est plutôt tenté de rappeler l'arrêt rendu dans l'affaire 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG/ Commission, arrêt du 14 février 1978, Recueil 1978, p. 354) et ses affirmations relatives à l'application par analogie de l'article 30 du règlement n° 193/75 (JO n° L 25 du 31 janvier 1975, p. 10) — disposition relative à la prise en considération de la force majeure. Selon cet arrêt, le point important est de savoir si des engagements déterminés, dont la violation entraîne comme sanction la perte de la caution, ont été pris vis-à-vis d'une autorité compétente, ou si le dépassement d'un délai déterminé n'a pour conséquence que l'application d'un régime d'importation plus défavorable. Il est évident que c'est à ce dernier genre de cas que nous avons à faire ici. En effet, dans le cas d'importations, il n'existe en général pas d'obligation d'agir à des dates déterminées et si, pour des raisons de force majeure, une importation ne peut pas être effectuée pendant la durée de validité d'un certificat, cette durée peut être prolongée conformément à l'article 20 du règlement n° 193/75. Comme la Commission l'a souligné avec raison, l'importateur peut se garantir contre le risque d'un prélèvement supérieur en cas d'importation tardive par une préfixation du prélèvement, telle qu'elle est prévue à l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 120/67.

En réalité, ces considérations permettent d'établir que, dans des circonstances extraordinaires comme celles de l'instance principale, il n'y a pas lieu de songer à recourir à des critères différents ou complémentaires en ce qui concerne l'expression «jour de l'importation».

3. En conclusion, nous estimons que l'on ne peut répondre à la demande de décision préjudicielle du College van Beroep voor het Bedrijfsleven que de la manière suivante:

Il faut considérer comme «jour de l'importation», au sens de l'article 15 du règlement n° 120/67, le jour où les marchandises en question ont été amenées au lieu qui est indiqué par le service des douanes chargé de recevoir les déclarations et autres documents d'importation et qui permet un contrôle douanier.

Les circonstances qui sont dues à des causes non imputables à l'importateur et aux siens et qui pourraient être qualifiées de force majeure n'y changent rien; du point de vue du droit communautaire, elles ne peuvent pas avoir pour conséquence que le jour de l'importation puisse être une date antérieure à celle mentionnée à l'alinéa précédent et qui serait la date à laquelle, pour les produits transportés par bateaux, l'administration douanière a non seulement délivré une déclaration générale indiquant que ces produits sont considérés comme étant des marchandises sous douane entrées dans le pays, mais encore a reçu les déclarations d'importation ainsi que les autres documents.