exceptions expressément prévues, pris en compte pour la détermination du prix normal, constitutif de la valeur en douane, même si, de ce fait, celui-ci se révélait supérieur au prix CAF de la marchandise transportée par le moyen de transport usuel.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 10 décembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Mertens de Wilmars Pescatore

Luxembourg, le 10 décembre 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 19 NOVEMBRE 1970 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire préjudicielle qui nous occupe aujourd'hui porte sur l'interprétation du règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968 relatif à la valeur en douane des marchandises (JO 1968, L 148, p. 6), plus exactement sur la question de savoir si le prix normal, déterminant pour la valeur en douane de marchandises importées, est calculé compte tenu des frais de transport effectifs ou sur la base des frais habituellement payés lors de l'importation de ces marchandises.

Cette question est importante pour la demanderesse au principal qui est une entreprise importatrice, de Hambourg. Il semble que celle-ci importe habituellement par la voie maritime des marqueurs à pointe de feutre en provenance du Japon, mais en juillet 1968 des nécessités pressantes l'ont contrainte d'importer une certaine quantité de ces marchandises par la voie aérienne. Elle a demandé au bureau des douanes de Hambourg-aéroport de dédouaner ces marchandises au prix du jour (pour lequel la société chargée de déclarer la valeur en douane avait indiqué le chiffre de 422 DM). Le bureau des douanes a compris à juste titre qu'elle demandait le dédouanement au prix normal, conformément à l'article 1 du règlement n° 803/68 du Conseil. Or, pour le calcul de la valeur en douane, il n'a pas seulement tenu compte de la facture du fournisseur japonais (indiquant le chiffre de 422 DM C. & A. Kobe), mais, se fondant sur un arrêté du ministre fédéral des finances relatif

1 — Traduit de l'allemand.

à la détermination des frais de transport pour le trafic aérien, il a encore ajouté 94 % du fret aérien que la demanderesse avait payé pour le transport de Kobe à Hambourg. Le bureau des douanes a ainsi abouti à une valeur douanière de 1 102,67 DM, sur laquelle il s'est basé pour calculer ensuite, dans un avis émis le 16 juillet 1968, les droits de douane et taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, soit au total 321,69 DM.

Mais l'entreprise Edding n'a pas voulu en rester là. A son avis, la notion de prix normal comprend seulement le fret normal et non, par contre, le fret aérien payé dans un cas exceptionnel. Le calcul de la valeur en douane doit donc se baser sur le prix de marché de la marchandise, que l'entreprise Edding, au stade commercial où elle se trouve, estime être de 444 DM CAF Hambourg en cas d'acheminement normal de la marchandise par la voie maritime. Toutefois une réclamation qu'elle a introduite en ce sens n'a pas eu gain de cause. Sur instruction de l'Oberfinanzdirektion de Hambourg, il lui a été répondu au contraire que vu le paragraphe 29, alinéa 2, de la loi douanière allemande (qui a la même teneur que l'article 1 du règlement communautaire sur la valeur douanière), le ministre fédéral des finances avait déjà tranché dans un sens négatif pour l'importateur la question de savoir si la valeur douanière devait englober les frais de transport aérien. En conséquence, il fallait supposer que le vendeur devait supporter tous les frais afférents à la livraison de la marchandise, au cas où celle-ci est acheminée par la voie aérienne. C'est d'ailleurs ce qui ressortirait également de l'avis VIII du Comité de la valeur en douane de Bruxelles.

Comme l'entreprise Edding n'était pas d'accord avec l'avis de taxation en question, elle a saisi de l'affaire le Finanzgericht de Hambourg. Au cours du procès, les parties ont persisté dans leurs opinions, telles qu'elles ont déjà été exposées. Or, étant donné qu'une décision sur ce point dépend de l'interprétation d'un règlement communautaire, le Finanzgericht ne s'est pas prononcé lui-même, mais par ordonnance rendue le 12 mai 1970, il a sursis à statuer et renvoyé l'affaire devant la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, pour que celle-ci se prononce à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

« Faut-il considérer qu'en principe, pour la formation du « prix normal », les frais de transport, tels qu'ils sont visés à l'article 7 du règlement n° 803/68, du 27 juin 1968, du Conseil des Communautés européennes (Journal officiel des Communautés européennes, JO du 28 juin 1968, n° L 148, page 6) sont constitués par les frais de transport qui ont été effectivement payés pour l'importation considérée?

Dans l'affirmative : résulte-t-il de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 803/68 que ces frais ne doivent pas être incorporés dans le « prix normal » au titre d'éléments du coût, dans le cas où cette incorporation aboutit à la fixation d'un prix supérieur au prix CAF normal qui s'est formé sur le marché, compte tenu des frais de transport usuels (et moins élevés) et qui est le prix qui serait payé par n'importe quel acheteur au lieu d'importation? »

C'est sur ces questions que nous voudrions maintenant nous prononcer, après avoir pris connaissance des observations écrites et orales des parties au principal, du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et de la Commission de la Communauté économique européenne.

Il n'est guère besoin de souligner que les questions soulevées présentent une grande importance dans la pratique. D'une part, cette importance est due au fait que le recours au transport par la voie aérienne accuse une tendance croissante. D'autre part, comme vous le savez, le tarif douanier commun prévoit la plupart du temps des droits de douane ad valorem et il est évident que lorsqu'il s'agit de les appliquer, il

n'est pas possible de renoncer, pour la détermination de la valeur douanière, à des critères uniformes, valables pour l'ensemble du Marché commun, si on ne veut pas que des pratiques administratives divergentes aboutissent à un détournement fâcheux des courants commerciaux.

Comme le soulignent d'un commun accord les intéressés, l'élément de base essentiel pour la solution des problèmes soulevés est l'article 1 du règlement du Conseil n° 803/68. Il ressort de cet article que le principe fondamental et exclusif dont s'inspire le règlement relatif à la valeur douanière est celui du prix normal. C'est en se fondant sur cette constatation que la demanderesse soutient que le concept de normalité doit faire l'objet d'une interprétation au sens large et prioritaire, en ce sens que ce qui importe uniquement, ce sont les conditions normales d'une transaction, alors que le prix effectif, le montant calculé sur la base des frais réels, est relégué au second plan. Appliquée à l'élément frais de transport, cette thèse signifie que seul le fret normal, le mode de transport normalement utilisé pour une catégorie de marchandises, entre en ligne de compte (compte tenu notamment de ce que la relation entre les frais de transport et la valeur de la marchandise varie considérablement pour les différents produits). Défendre une autre opinion au sujet des frais de transport signifierait par contre, selon l'avis de la demanderesse, accepter une contradiction dans le système, car le prix normal se composerait ainsi en partie d'éléments abstraits et en partie d'éléments concrets.

Si nous examinons le texte de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 803/68, et notamment la définition du prix normal, comme étant le prix qui est réputé « pouvoir être fait pour ces marchandises » (c'est-à-dire les marchandises importées) « lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre », on pourrait être, avouons-le, tenté d'admettre en effet qu'il s'agit tout simplement du prix de marché, du prix déterminé suivant les règles de la concurrence et, partant, pour ce qui est des frais de transport, qu'il s'agit des frais de transport normal. Toutefois pour ce qui est de l'élément « fret », qui seul nous intéresse ici, deux considérations doivent nous inciter immédiatement à douter de l'exactitude du point de vue soutenu par la demanderesse. L'une de ces considérations a été mentionnée par le Hauptzollamt, partie défenderesse, et par le gouvernement fédéral et concerne la praticabilité du système. En effet, il est difficile de contester qu'un tel calcul du « fret normal » est souvent susceptible de présenter des difficultés considérables et cela, pas seulement lorsque différents modes et voies de transport sont en jeu, mais même lorsqu'on se restreint à un seul mode de transport. Il arrive souvent (comme il ressort d'ailleurs du cas d'espèce sur lequel porte le litige au principal) que les factures ne fournissent aucun élément concernant les frais de transport. La notion de « fret normal » introduirait par conséquent un élément d'insécurité et donnerait fréquemment lieu à contestation. Il n'est certes pas possible de passer outre, sans plus, à cette constatation, lorsqu'il s'agit d'apprécier le système.

Une deuxième considération procède des explications que la demanderesse a données elle-même dans ses observations. Se basant sur le fait que la réglementation appliquée en Allemagne jusqu'en 1968 en matière de droits de douane ad valorem coïncidait largement avec la réglementation communautaire, la demanderesse a admis que, selon la pratique adoptée par l'administration allemande, ce sont les frais de transport effectifs qui sont toujours entrés en ligne de compte. Il faut ajouter à cela la déclaration faite par le représentant de la Commission à la suite d'une question posée au cours des débats oraux, que, dans les autres États membres aussi, avant l'entrée en vigueur du tarif douanier commun, la pratique

était toujours de tenir compte des frais de transport effectifs, également de frais de transport par air, lors du calcul du prix normal.

Dans ces conditions, il semble peu vraisemblable qu'à propos des frais de transport, le règlement n° 803/68 ait introduit une innovation absolue, à savoir la notion de « fret normal ». Ainsi pour l'interprétation des dispositions qui nous intéressent ici, nous serions presque autorisé à parler d'une présomption, suivant laquelle la thèse défendue par la Commission, le gouvernement fédéral et le Hauptzollamt, partie défenderesse, serait la thèse juste; tout au moins pourrions-nous en déduire la nécessité d'indiquer des éléments très clairs à l'appui de la thèse adverse.

Toutefois pareils éléments n'existent finalement pas, comme le montre l'analyse de l'économie d'ensemble du règlement n° 803/68 à laquelle ont procédé dans le même sens le gouvernement fédéral et la Commission. Il ressort de cette analyse que s'il est vrai que la notion de prix normal a une importance fondamentale, toutefois il ne s'agit pas d'une valeur normalisée et abstraite qui serait invariable pour toutes les marchandises d'une même catégorie. Au contraire, il est manifeste qu'elle doit être déterminée en étroite relation avec les conditions effectives de l'importation considérée. Ce sont ces conditions qu'il faut en réalité prendre comme point de départ; pour calculer la valeur réelle d'une marchandise importée, pour obtenir une idée exacte de la prestation accomplie par le fournisseur (c'est elle seule qui importe, et non le prix de revente) on a recours ensuite, dans une certaine mesure seulement, à une opération de normalisation, de rectification et de précision, c'est-à-dire qu'on fait abstraction de certains éléments d'une opération pour tenir compte de certains autres. C'est là le but des dispositions de l'article 1, paragraphe 1, et de l'article 2, selon lesquelles il faut considérer une opération de vente déterminée et, partant, normaliser le cadre du contrat; c'est en ce sens que jouent les dispositions de l'article 1, paragraphe 2, combinées avec l'article 7, et avec les éléments « frais » qui y sont mentionnés et c'est aussi en ce sens qu'il faut interpréter les articles 3 et suivants (il n'est pas nécessaire pour l'instant d'aborder en détail leur contenu). Qu'il soit nécessaire, en fait, de tenir étroitement compte des conditions de l'importation considérée, c'est ce qui ressort notamment des dispositions de l'article 4 (qui traite de la quantité des marchandises à évaluer), de l'article 5 (au sujet du moment à retenir pour la détermination de la valeur douanière) et de l'article 6 (qui définit le lieu d'introduction dans le territoire douanier — rappelons notamment les éléments très concrets énumérés au paragraphe 1, b —). Il faut en outre invoquer l'article 9, selon lequel le prix facturé peut être admis comme valeur en douane, c'est-à-dire peut constituer un moyen appréciable pour déterminer le prix normal (sous réserve bien entendu des ajustements à effectuer conformément au paragraphe 2). Ainsi sommes-nous sans plus tenté de procéder de même en ce qui concerne les frais de transport, c'est-à-dire les éléments cités à l'article 1, paragraphe 2, b, et à l'article 7, paragraphe 1, premier tiret, en d'autres termes, de nous baser essentiellement sur les frais de transport effectifs.

Contrairement à ce que pense la demanderesse, cette thèse n'est de toute façon pas infirmée par le texte des dispositions citées. Comme vous le savez, la demanderesse a invoqué à ce propos la formule contenue à l'article 1, paragraphe 2, b : les frais qui « font partie du prix normal » (ce qui impliquerait une transposition de l'idée de normalité à l'élément « frais »); elle a souligné que cette disposition parle de « marchandises », c'est-à-dire utilisait le pluriel général (alors que les textes précédemment en vigueur en Allemagne — le paragraphe 29 de la Zollgesetz et le paragraphe 8 de la Wertzollordnung — parlaient de « livraison de la marchandise » et de la « marchandise

à évaluer » et suggéraient plus nettement ainsi une méthode concrète). En outre, elle a attiré l'attention sur la formule abstraite « frais de transport » de l'article 7 du règlement n° 803/68 et lui a opposé la tournure plus concrète du texte allemand (« les frais de transport de la marchandise à évaluer ») qui figure dans le règlement d'exécution arrêté par le ministre fédéral des finances. A ce raisonnement nous pouvons en effet objecter — abstraction faite de la réserve générale valable pour de tels arguments de texte — qu'il ne pourrait être question d'une transposition évidente de l'idée de normalité aux frais de transport que si l'article 1, paragraphe 2, b, ne parlait pas de « tous les frais », mais des frais normalement payés. En outre nous devons objecter à la demanderesse qu'une comparaison des textes allemands avec des formules utilisées par un autre législateur ne permet pas d'aboutir à des conclusions convaincantes et qu'au demeurant l'emploi du pluriel « marchandises » et l'utilisation des termes « frais de transport » n'excluent aucunement une appréciation concrète. A cet égard nous pouvons avant tout faire valoir que la convention de Bruxelles de 1950 sur la valeur en douane des marchandises à laquelle tous les États membres sont parties contractantes et qui, en conséquence, constitue un moyen d'interprétation appréciable, utilise des formules identiques, tout en imposant sur le plan des principes l'obligation de partir des conditions effectives de l'importation considérée, d'apprécier une importation « en fonction de ses caractéristiques propres » (ainsi qu'il ressort des notes explicatives et autres indices tels que les déclarations types élaborées dans le cadre de la convention de Bruxelles)[1].

Toutefois ce qui importe en premier lieu maintenant, c'est le fait que certaines dispositions du règlement n° 803/68 mettent elles-mêmes très clairement l'accent sur la nécessité de se baser sur les frais de transport effectifs pour calculer le prix normal. Contrairement à ce que pense la demanderesse, nous pouvons citer ici l'article 6 qui précise le lieu d'introduction dans le territoire douanier. Il parle de façon très concrète des « marchandises acheminées » et s'attache essentiellement au moyen de transport choisi. Il faut citer en outre l'article 8 qui traite de la répartition des frais de transport dans certains cas déterminés. Son paragraphe 1 précise : « Lorsque des marchandises sont acheminées par le même mode de transport jusqu'à un point situé au-delà du lieu d'introduction dans le territoire douanier de la Communauté, les frais de transport sont répartis proportionnellement à la distance parcourue en dehors et à l'intérieur du territoire douanier de la Communauté, à moins que ne soit fournie au service des douanes la justification des frais qui auraient été engagés, en vertu d'un tarif obligatoire et général, pour le transport des marchandises jusqu'au lieu d'introduction dans le territoire douanier de la Communauté ». Le mode de transport joue donc ici un rôle déterminant. Selon le paragraphe 2 du même article : « Lorsque des marchandises sont facturées à un prix unique franco destination qui correspond au prix au lieu d'introduction, les frais afférents au transport dans la Communauté ne sont pas à déduire de ce prix. Toutefois, une telle déduction est admise s'il est justifié auprès du service des douanes que le prix franco frontière serait moins élevé que le prix unique franco destination ». Cette disposition montre elle aussi que ce qui importe manifestement, c'est le mode de transport concret. De plus, le paragraphe 3 de l'article 8 met l'accent encore plus énergiquement, si c'est possible, que ces deux dernières dispositions, sur le mode de transport considéré de façon concrète et, partant, sur les frais y afférents. Il précise en effet que lorsque le transport est assuré gratuitement

1 — Conseil de Coopération douanière. Notes explicatives, 1960, page 100.

ou par les moyens de l'acheteur, « les frais de transport jusqu'au lieu d'introduction, calculés suivant le tarif habituellement pratiqué pour les mêmes modes de transport, sont à incorporer dans la valeur en douane ». Il n'est certes pas étonnant que cette disposition mentionne le « tarif habituellement pratiqué », étant donné les particularités inhérentes au cas d'espèce. Mais ce qui semble remarquable, c'est qu'il soit question seulement ici d'un tarif habituellement pratiqué.

Étant donné toutes les considérations qui ont été exposées, nous sommes enclin à penser que la réglementation communautaire sur la valeur douanière impose sans aucun doute d'inclure les frais de transport effectifs dans le calcul du prix normal. Cette réglementation ne prévoit pas non plus d'exception à ce principe. C'est ce qui ressort de l'article 7 du règlement n° 803 et, comme la Commission l'a souligné à juste titre, il n'est pas non plus possible d'admettre que pareilles exceptions sont tacitement autorisées dans certains cas. Nous pouvons le dire, parce que d'autres articles du règlement n° 803, par exemple l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 1 et 4, prévoient expressément certaines exceptions (ce qui montre qu'il s'agit en fait d'une réglementation exhaustive). Enfin, nous pouvons également invoquer le fait que lors de la rédaction du règlement n° 803 il semble que les auteurs de ce règlement aient envisagé d'exclure dans certains cas la prise en compte du fret aérien et de prendre uniquement en considération les frais, moins élevés, afférents à d'autres moyens de transport, mais que finalement ils ont renoncé à inclure de telles dérogations dans le texte du règlement. Au demeurant, cette opinion trouve encore une confirmation en dehors du règlement n° 803/68. Nous pouvons citer ici le règlement n° 1769/68 de la Commission du 6 novembre 1968 relatif aux frais de transport aérien à incorporer dans la valeur en douane (JO 1968, L 285 p. 1). S'il est vrai que ce règlement envisage, lui aussi, une certaine opération d'abstraction (en ce sens qu'il prévoit de prendre seulement en considération les distances directes), toutefois pour ce qui est de la répartition des frais de transport, il part manifestement de la nécessité d'englober dans le prix normal les frais effectifs afférents au transport aérien.

Dans le cadre de la convention de Bruxelles sur la valeur en douane des marchandises — laquelle, comme nous l'avons dit, présente dans le contexte actuel une valeur interprétative considérable — il faut citer la décision du Comité de la valeur en douane du 12 mai 1966, qui a été mentionnée au cours des débats oraux par le représentant du gouvernement fédéral, relative aux frais de transport à prendre en considération pour les importations dans le Ruanda. Il faut en outre mentionner l'avis VIII du Comité de la valeur en douane. Dans sa première partie, il déclare expressément (ce qui doit par conséquent être considéré comme un principe) « que les frais de transport des marchandises par air ou par tout autre moyen garantissant une livraison rapide constituent un élément du prix normal visé par la définition ». Toutefois, au sujet de certaines exceptions mentionnées dans cet avis, il y a lieu de dire qu'elles s'appliquent uniquement « si la réglementation nationale le permet »; cela signifie donc qu'elles ne font pas partie intégrante du système de la convention sur la valeur douanière, mais qu'elles peuvent tout au plus s'appliquer dans le cadre du pouvoir d'appréciation que cette convention a laissé aux États membres. Or, il ne fait pas de doute que cette idée ne peut être transposée au système communautaire relatif à la valeur douanière, nécessairement uniforme, comme l'a démontré de façon convaincante la Commission (par exemple eu égard au paragraphe 13 de la « Wertzollordnung » du 29 novembre 1961). De plus, il faudrait ajouter que les termes de la clause dérogatoire ne concernent pas le cas visé par le litige au principal : en effet, il est question de

« certaines catégories d'importation particulière... pour lesquelles l'utilisation de la voie aérienne est fortuite ou ne confère aucune plus-value particulière à la marchandise transportée, les frais étant en régle générale supportés par l'expéditeur ». Invoquer cette clause pour le cas de livraison rapide d'une marchandise afin de pouvoir approvisionner de façon ininterrompue la clientèle, exclure par conséquent toute plus-value, ne nous semble pas en fait pertinent.

Enfin, nous voudrions encore, pour être complet, faire observer que cette interprétation claire du règlement n° 803/68 ne peut pas non plus être infirmée par les renvois à l'article 3, e, et f, du traité CEE que la demanderesse a faits au cours des débats oraux. Cela semble évident, dans la mesure où l'article 3, e, parle de façon très générale de l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports. Mais il ne peut pas en être différemment pour l'établissement, prévu à l'article 3, f, d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun. Cela n'empêche pas de prendre en compte les frais de transport aérien pour calculer la valeur douanière, pour la raison que ce principe s'impose à quiconque estime opportun, pour des considérations commerciales, de s'approvisionner rapidement en recourant au transport aérien.

Après tout ce qui précède, nous proposons de répondre comme suit aux deux questions déférées à la Cour :

Les frais de transport qui, en vertu de l'article 7 du règlement n° 803/68 du 27 juin 1968 du Conseil des Communautés européennes, doivent entrer en ligne de compte pour le calcul du prix normal visé à l'article 1 de ce même règlement sont par principe les frais de transport effectivement payés pour l'importation considérée.

Il ne ressort pas de l'article 1 du règlement n° 803/68 que le prix normal doit être identique au prix CAF normal qui se forme sur le marché, compte tenu des frais de transport usuels. Le prix normal comprend les frais de transport (y compris les frais de transport par air) effectivement payés jusqu'au lieu d'introduction dans la Communauté, même s'il en résulte un prix plus élevé que le prix qui serait payé par n'importe quel acheteur au lieu d'importation, pour une marchandise acheminée par un autre mode de transport.