par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunale di Genova par ordonnance du 31 octobre 1975, dit pour droit:

1) **Le «jour de l'importation» visé à l'article 17 du règlement n° 19 et à l'article 15 du règlement n° 120/67 est celui où la déclaration d'importation de la marchandise est acceptée par le service des douanes;**

2) **Pour les raisons développées plus haut, la recommandation de la Commission, du 25 mai 1962, relative à la date à prendre en considération pour la détermination du taux du droit de douane applicable aux marchandises déclarées pour la consommation, ne peut s'appliquer aux prélèvements.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 juin 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 26 MAI 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Comme vous le savez, le système des prélèvements à l'importation institué par le règlement n° 19 du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, est entré en vigueur le 1er juillet 1962. Il est resté en vigueur jus-

1 — Traduit de l'anglais.

qu'au 1er juillet 1967, date à laquelle il a été remplacé par le nouveau système institué par le règlement n° 120/67/CEE du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur précité.

L'article 17 du règlement n° 19 et l'article 15 du règlement n° 120/67/CEE disposaient que, sauf lorsque le prélèvement a été fixé à l'avance, le montant du prélèvement à percevoir est celui «qui est applicable au jour de l'importation». Dans la présente affaire qui a été déférée à la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel formée par le tribunal de Gênes, la question essentielle porte sur le sens qu'il convient d'attribuer dans ce contexte au terme «jour de l'importation».

Le requérant au principal devant le tribunal de Gênes, M. Giordano Frecassetti, est propriétaire d'une firme dénommée «l'Agricola» dont l'activité est consacrée au commerce des céréales. Entre le mois de mai 1967 et le mois de mars 1968 (c'est-à-dire pendant un laps de temps qui recouvre les périodes d'application du règlement n° 19 et du règlement n° 120/67/CEE), l'Agricola a importé en Italie par la mer, via le port de Gênes, un total de 10 lots de maïs dont chacun a été dédouané par tranches conformément à une procédure spéciale instituée par la législation italienne et qui nous a été décrite au cours de l'audience.

Il semble qu'en Italie la pratique (la partie défenderesse au principal, à savoir l'administration des finances de l'État, et la Commission ont soutenu que cette pratique était correcte) ait été de percevoir, en général, le prélèvement au taux applicable le jour de l'acceptation par la douane de la déclaration d'importation, mais d'autoriser l'importateur, si le taux du prélèvement était abaissé entre ce jour et le jour où les douanes autorisaient la mise en libre pratique d'une marchandise, à payer le taux inférieur applicable à cette dernière date. En l'espèce, il semble cependant qu'à la suite de ce que la partie défenderesse au principal prétend avoir été une erreur de la douane de Gênes, l'Agricola a payé pour certains des lots de maïs en cause un prélèvement à un taux encore inférieur applicable à une date située entre celle de l'acceptation de la déclaration et celle de la libération des marchandises. Cette date était, nous semble-t-il, celle de la demande d'enlèvement des marchandises faite conformément à la procédure spéciale que nous avons évoquée.

Par suite de la découverte de «l'erreur», le requérant au principal a reçu des douanes l'avis de recouvrement d'un supplément de prélèvement. C'est cet avis que le requérant au principal conteste devant le tribunal de Gênes.

Par ordonnance rendue le 31 octobre 1975, le tribunal demande à la Cour de se prononcer:

1) sur l'interprétation de la phrase «au jour de l'importation» contenue dans l'article 17 du règlement n° 19 et l'article 15 du règlement n° 120/67/CEE, eu égard en particulier au cas dans lequel des marchandises sont dédouanées par tranches et dans lequel intervient une modification du taux du prélèvement entre la date de la déclaration d'importation et la date à laquelle un lot particulier est dédouané; et
2) sur l'interprétation d'une recommandation de la Commission adressée aux États membres le 25 mai 1962 relative à la date à prendre en considération pour la détermination du taux du droit de douane applicable aux marchandises déclarées pour la consommation.

Le tribunal pose la question de savoir si cette recommandation est applicable aux prélèvements comme aux droits de douane.

Nous pensons qu'il y a d'abord lieu d'examiner cette deuxième question.

La recommandation qu'elle évoque a été arrêtée en application de l'article 27 du traité CEE que l'on trouve sous la section du traité consacrée à «l'établissement du

tarif douanier commun». L'article 27 dispose:

«Avant la fin de la première étape, les États membres procèdent, dans la mesure nécessaire, au rapprochement de leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives, en matière douanière. La Commission adresse aux États membres toute recommandation à cette fin».

Faute d'un texte authentique anglais de cette recommandation, nous nous référons à la version française.

L'objet de la recommandation était «d'assurer une incidence égale des droits du tarif douanier commun dans tous les États membres». Elle précisait que

«Du fait que la procédure du dédouanement des marchandises déclarées pour la consommation s'étale souvent sur plusieurs jours, et que le taux du droit de douane prévu à leur égard est susceptible de varier durant ce laps de temps, il y a lieu, notamment, de fixer avec précision quelle date il convient de prendre en considération pour la détermination du taux du droit de douane applicable auxdites marchandises» (JO du 29 juin 1962, p. 1545).

Elle définissait ensuite «les règles qu'il y aurait lieu de substituer dans l'ensemble de la Communauté aux règles nationales en vigueur en la matière, qui sont fort différentes d'un État membre à l'autre» (JO du 29 juin 1962, p. 1545).

La règle générale était posée par le paragraphe 1 de la recommandation, à savoir que

«... le taux du droit de douane applicable aux marchandises déclarées pour la consommation est le taux en vigueur à la date à laquelle le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise à la consommation desdites marchandises» (JO du 29 juin 1962, p. 1545).

La règle générale comportait un certain nombre de dérogations dont l'une (définie au paragraphe 2) était rédigée comme suit:

«Lorsqu'un abaissement du taux du droit de douane applicable à une marchandise déclarée pour la consommation intervient après la date visée au paragraphe 1 ci-dessus, mais avant que l'autorisation d'enlèvement de ladite marchandise ait été donnée par le service des douanes, le déclarant a la faculté de réclamer l'application de ce taux plus favorable» (JO du 29 juin 1962, p. 1545).

Il semble que le contenu de cette recommandation coïncidait avec ce qui était déjà la pratique en Italie, bien qu'à l'époque il n'en était pas de même dans tous les États membres. Il apparaît également que, comme nous l'avons indiqué, la même pratique a été appliquée en Italie (et également en république fédérale d'Allemagne mais pas dans d'autres États membres) en matière de prélèvements agricoles.

La partie défenderesse au principal a soutenu que la question relative à la recommandation, déférée à la Cour par le tribunal, était irrecevable, motif pris de ce que la Cour n'était pas compétente, aux termes de l'article 177 du traité, pour interpréter des recommandations. L'argument avancé à l'appui de cette thèse est, en substance, que dans la mesure où d'après l'article 189 du traité une recommandation ne lie pas, son interprétation ne saurait être déterminante pour la solution d'aucune question soulevée devant une juridiction nationale.

Nous rejetterions, quant à nous, cette thèse. Contrairement à l'article 173 du traité aux termes duquel «la Cour de justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis», l'article 177 confère à la Cour la compétence «pour statuer, à titre préjudiciel, ... sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté», sans

aucune qualification de ces actes. Partant il est clair, à notre avis, que la référence aux «actes», contenue dans l'article 177, inclut les recommandations. En outre, nous ne pensons pas qu'il soit exact d'affirmer que l'interprétation d'une recommandation ne peut jamais revêtir de l'importance à l'égard d'une question pendante devant une juridiction nationale. Lorsque, par exemple, une réglementation nationale a été arrêtée en vue précisément de donner effet à une recommandation, l'interprétation correcte de cette réglementation peut très bien dépendre de celle de la recommandation. La question de savoir si cette interdépendance existe ou non relève de la compétence de la juridiction nationale. A cet égard, la situation est, nous semble-t-il, analogue à celle qui existe dans le cas des directives à propos desquelles nous renvoyons à l'affaire 32-74, Haaga, (Recueil 1974, p. 1201). Le fait que les directives lient les États membres alors que les recommandations ne le font pas, ne saurait, à notre avis, constituer une différence pertinente.

Nous en arrivons alors au fond de la question.

Nous pensons qu'il y a lieu d'y répondre en ce sens que la recommandation de la Commission du 25 mai 1962 ne s'applique pas en matière de prélèvements agricoles.

En ce concerne le traité, le fondement juridique de l'imposition de tels prélèvements ne se trouve dans aucun des articles consacrés à l'établissement du tarif douanier commun dont, comme je l'ai déjà mentionné, l'article 27, en vertu duquel la recommandation a été arrêtée, fait partie. Ce fondement juridique se trouve dans une partie différente du traité, celle qui traite de l'agriculture, et en particulier dans les articles 40 à 43. L'interprétation de phrases utilisées dans les règlements du Conseil arrêtés en application de ces articles doit uniquement relever du droit communautaire. Elle ne saurait être un domaine dans lequel il y aurait une place pour le «rapprochement», selon les recommandations de la Commission, des «dispositions législatives, réglementaires et administratives» des différents États membres. En d'autres termes, le concept de «jour de l'importation» évoqué dans l'article 17 du règlement n° 19 et dans l'article 15 du règlement n° 120/67/CEE doit être un concept de droit communautaire ayant le même sens et le même contenu dans tous les États membres. C'est, nous semble-t-il, ce que la Cour a jugé dans l'affaire 35-71, Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft/Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1971, p. 1094).

Cela nous ramène à la première question déférée à la Cour par le tribunal de Gênes et que l'on peut brièvement résumer comme suit: que faut-il entendre par «jour de l'importation» selon ces articles?

A première vue, il peut sembler que cette question ait également été tranchée dans l'affaire 35-71 dans laquelle la Cour a estimé que le taux du prélèvement applicable doit être celui «du jour où la marchandise est irrévocablement mise en libre pratique».

Les parties au litige au principal et la Commission ont cependant été unanimes pour considérer que la question que la Cour a traitée dans cette affaire était différente de celle qui était soulevée en l'espèce. Dans l'affaire 35-71, l'importateur avait bénéficié d'une procédure applicable à l'époque en république fédérale d'Allemagne et en vertu de laquelle des marchandises pouvaient être entreposées dans des «entrepôts sous régime de suspension des droits» pendant de longues périodes sans paiement des droits de douane bien qu'elles aient déjà été pour le reste dédouanées en vue de leur mise en libre pratique. Dans cette affaire, la question était en substance de savoir si une disposition du droit allemand, aux termes de laquelle le taux du prélèvement à percevoir sur ces marchandises était celui applicable le jour où elles étaient retirées de l'entrepôt, était conforme à l'article 15 du règlement n°

120/67/CEE ou bien si le «jour de l'importation» auquel cet article se réfère désignait une date antérieure, avant que les marchandises ne soient stockées dans l'entrepôt.

Nous convenons du fait qu'il s'agissait d'une question différente et nous remarquons que dans l'affaire 35-71 la Cour a expressément limité sa décision aux marchandises placées dans des entrepôts sous régime de suspension des droits.

D'ailleurs, à notre avis, la Cour ne pouvait pas avoir l'intention de décider que le taux du prélèvement à percevoir devait être celui d'un jour postérieur à celui où le prélèvement devenait exigible.

Deux autres arrêts de la Cour ont été cités au cours du débat.

Le premier de ces arrêts, l'affaire 186-73 *Fleischkontor/Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh* (Recueil 1974, p. 533) portait sur l'interprétation de l'article 15 du règlement CEE n° 1373/70 de la Commission qui déterminait précisément la date à partir de laquelle un importateur doit être réputé avoir importé les marchandises couvertes par un certificat d'importation pour établir s'il les a importées pendant la durée de validité du certificat et autoriser en conséquence la libération de la caution déposée par l'importateur pour garantir son importation. Le paragraphe 5, a), de l'article 15 disposait en effet que l'obligation d'importer devait être considérée comme remplie le jour au cours duquel

«le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des produits en cause ou, lorsque les produits peuvent être mis en libre pratique sans une telle manifestation de volonté, le jour au cours duquel les produits ont été mis en libre pratique» (JO n° L 158 du 20 juillet 1970).

Rien, cependant, ne permet de penser que les dispositions de l'article 15 du règlement CEE n° 1373/70 s'appliquent en vue de déterminer «le jour de l'importation» auquel il y a lieu de se référer pour fixer le taux du prélèvement à percevoir. Ce règlement n'était d'ailleurs pas en vigueur à l'époque des importations en cause dans la présente affaire. A notre avis, l'affaire 186-73 ne nous est donc d'aucun secours.

L'autre arrêt cité est celui que la Cour a rendu dans l'affaire 3-74, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter* (Recueil 1974, p. 589). Là aussi la question était de savoir si certaines importations avaient été effectuées pendant la durée de validité du certificat en question. Mais les faits s'étaient produits avant l'entrée en vigueur du règlement CEE n° 1373/70 de sorte que le problème devait être résolu sur la base de principes généraux. La Cour a estimé qu'il suffisait, pour satisfaire à l'obligation d'importer pendant la durée de validité du certificat, que les marchandises aient franchi la frontière du pays importateur pendant cette durée de validité, ce franchissement étant «dûment constaté par les autorités douanières compétentes, à condition qu'il soit également établi que la marchandise a ensuite été dédouanée et mise en libre pratique».

Il serait tentant d'en déduire l'idée qu'en général «l'importation» a lieu lorsque les marchandises pénètrent sur le territoire du pays importateur. Nous ne pensons pas, cependant, que ce soit un critère approprié, en tout cas aux fins de fixer le taux du prélèvement, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'il est trop vague. Cela signifie-t-il, par exemple dans le cas d'une importation par voie maritime, que l'importation a lieu lorsque le navire transportant les marchandises entre dans les eaux territoriales du pays importateur lorsque ce navire entre dans les installations portuaires (voir le critère prévu au Royaume-Uni par la «Customs and Excise Act» — loi relative aux droits de douane et aux accises — de 1952, article 79), ou bien lorsque les marchandises sont déchargées du navire? De toute

évidence, ces événements pourraient avoir lieu à des jours différents.

Il nous semble que l'interprétation de la phrase: «au jour de l'importation» de l'article 17 du règlement n° 19 et de l'article 15 du règlement n° 120/67/CEE doit s'inspirer des considérations suivantes:

1) le jour en question doit être aisément vérifiable;
2) il doit être ainsi vérifiable dans tous les cas et dans tous les États membres;
3) il doit permettre de déterminer le taux du prélèvement applicable avant que le prélèvement ne devienne exigible. A cet égard, nous ne négligeons pas la procédure spéciale que nous avons déjà évoquée, applicable en Italie sur demande de l'importateur dans un cas comme celui de l'espèce, et qui implique le dépôt par l'importateur d'une somme égale au prélèvement prévu majoré de 10 % et un compte final lorsque toutes les marchandises ont été dédouanées; toutefois, on ne saurait prétendre que les auteurs des règlements ont envisagé la possibilité que cette procédure soit adoptée dans tous les cas;
4) la définition de ce jour doit être conforme à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 35-71, c'est-à-dire qu'elle doit, dans le cas de marchandises déclarées à l'entreposage, prévoir la fixation du montant du prélèvement sur la base du taux applicable le jour de leur retrait de l'entrepôt. Nous constatons que ce principe a été consacré non seulement par cet arrêt mais également par l'article 10 de la directive 69/74/CEE du Conseil du 4 mars 1969 «concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime des entrepôts douaniers».

La partie défenderesse au principal et la Commission étaient d'accord pour estimer que la Cour devrait définir le «jour de l'importation» comme étant, en général, le jour au cours duquel le service des douanes accepte l'acte par lequel l'importateur manifeste sa volonté de procéder à la mise à la consommation des marchandises, c'est-à-dire une définition qui reflète celle que fournit le paragraphe 1 de la recommandation du 25 mai 1962 et également, en partie, celle que contient l'article 15, paragraphe 5, lettre a), du règlement CEE n° 1373/70.

Il y a cependant lieu de s'interroger sur le point de savoir si cette définition serait entièrement satisfaisante. Vous vous rappelez, Messieurs, que l'article 15, paragraphe 5, lettre a), du règlement CEE n° 1373/70 visait également les cas dans lesquels «les produits peuvent être mis en libre pratique sans une telle manifestation de volonté». Cela suggère que la définition proposée par la partie défenderesse au principal et la Commission ne pourrait pas être appliquée dans tous les cas. En conséquence, nous préférons la formulation proposée par le requérant au principal qui se réfère simplement au jour de l'acceptation, par le service des douanes, de la déclaration d'importation. Il est probable que dans la plupart des cas les deux formulations sont dans le même sens.

Le véritable litige entre les parties au principal porte sur le point de savoir dans quelle mesure l'importateur devrait être autorisé à bénéficier d'une diminution du taux du prélèvement intervenant postérieurement au jour précité.

A notre avis, l'importateur n'a en aucun cas le droit de bénéficier d'une telle réduction. Comme la Commission l'a expliqué, la pratique permettant aux importateurs de bénéficier de telles réductions avait son origine dans les procédures applicables en matière de droits de douane dans certains États membres (dont l'Italie), procédures que reflète le paragraphe 2 de la recommandation du 25 mai 1962. Nous estimons qu'il est erroné d'appliquer cette pratique aux prélèvements agricoles, et ce pour deux raisons.

D'abord, la phrase «au jour de l'importation» contenue dans l'article 17 du règlement n° 19 et dans l'article 15 du rè-

glement n° 120/67/CEE ne désigne qu'un seul jour. Elle n'indique pas un choix entre plusieurs jours possibles.

Ensuite, le fait d'autoriser un importateur à payer le prélèvement à un taux inférieur à celui qui est applicable au jour de l'importation est susceptible de contrarier les finalités du prélèvement. Vous savez, Messieurs, que ces finalités sont de rendre non rentable pour les négociants la vente de marchandises importées dans la Communauté à des prix inférieurs à ceux que l'organisation commune des marchés s'efforce de maintenir. Eu égard à cet objectif, les taux des prélèvements sont fixés périodiquement de manière à refléter la différence existant entre les prix du marché mondial et les prix communautaires. En pratique, le seul facteur susceptible d'entraîner un abaissement du taux du prélèvement est un accroissement des prix sur le marché mondial. Ainsi, une réduction du taux du prélèvement qui intervient après qu'une certaine importation ait eu lieu ne peut résulter que d'une augmentation, postérieure à cette date, des prix du marché mondial. Mais rien ne permet de supposer que cette augmentation sera répercutée sur le prix payé par l'importateur pour les marchandises. Partant, le fait de ne frapper l'importateur que du taux réduit du prélèvement peut lui permettre de vendre avec profit ses marchandises au-dessous du prix communautaire.

Nous admettons qu'à première vue ce raisonnement semble également applicable aux marchandises déclarées à l'entreposage. Mais nous pensons que ces marchandises font souvent l'objet de sous-ventes pendant qu'elles sont dans les entrepôts de sorte que l'importateur final peut très bien les payer au prix courant du marché mondial.

En conclusion, nous suggérons de répondre aux questions déférées à la Cour par le tribunal de Gênes comme suit:

1) Sous réserve des cas de marchandises déclarées à l'entreposage, le «jour de l'importation» visé à l'article 17 du règlement n° 19 et à l'article 15 du règlement n° 120/67/CEE est le jour au cours duquel le service des douanes accepte la déclaration d'importation en cause, abstraction faite de la question de savoir si les marchandises sont dédouanées en une seule fois ou par tranches et si le taux du prélèvement fait ultérieurement l'objet d'une modification.

2) La recommandation de la Commission du 25 mai 1962, relative à la date à prendre en considération pour la détermination du taux du droit de douane applicable aux marchandises déclarées pour la consommation, ne s'applique pas en matière de prélèvements agricoles communautaires.