ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
22 février 2001 *

Dans l'affaire C-187/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Fazenda Pública

et

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da},

en présence de:

Ministério Público,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif (JO L 188, p. 1), et, notamment, de son article 11,

* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. V. Skouris, président de chambre, R. Schintgen (rapporteur) et M^me^ N. Colneric, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^da^, par M^e^ Á. Caneira, advogado,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Fernandes et Â. Seiça Neves, ainsi que par M^me^ T. Missionário, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M^mes^ K. Rispal-Bellanger et C. Vasak, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. R. Tricot et M^me^ M. Afonso, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 décembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par arrêt du 28 avril 1999, parvenu à la Cour le 20 mai suivant, le Supremo Tribunal Administrativo a posé, en application de l'article 234 CE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif (JO L 188, p. 1), et, notamment, de son article 11.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société fromagère Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^da^ (ci-après « Eru Portuguesa ») à Fazenda Pública (Trésor public) au sujet du taux de rendement fixé, dans le cadre du régime du perfectionnement actif, pour la transformation de fromage importé par Eru Portuguesa en fromage râpé.

Le cadre réglementaire

3 L'article 1er, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1999/85 dispose:

«2. Sans préjudice de l'article 2, le régime du perfectionnement actif permet, dans les conditions prévues par le présent règlement, de mettre en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté, pour leur faire subir une ou plusieurs opérations de perfectionnement:

a) des marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation;

b) des marchandises mises en libre pratique, avec remboursement ou remise des droits à l'importation afférents à ces marchandises si elles sont réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs.

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

[...]

h) *opérations de perfectionnement*:

— livraison de marchandises, y compris leur montage, leur assemblage, leur adaptation à d'autres marchandises,

— la transformation de marchandises,

— la réparation de marchandises, y compris leur remise en état et leur mise au point,

— l'utilisation de certaines marchandises, déterminées selon la procédure prévue à l'article 31 paragraphes 2 et 3, qui ne se retrouvent pas dans les produits compensateurs, mais qui permettent ou facilitent l'obtention de ces produits, même si elles disparaissent totalement ou partiellement au cours de leur utilisation;

i) *produits compensateurs*: tous les produits résultant d'opérations de perfectionnement;

[...]

p) *taux de rendement:* la quantité ou le pourcentage de produits compensateurs obtenus lors du perfectionnement d'une quantité déterminée de marchandises d'importation. »

4 L'article 3 du règlement n° 1999/85, qui figure à son titre II, intitulé « Délivrance de l'autorisation », prévoit:

« 1. Le recours au régime du perfectionnement actif est subordonné à la délivrance, par l'autorité douanière de l'État membre où les opérations de perfectionnement sont effectuées, d'une autorisation de perfectionnement actif, ci-après dénommée 'autorisation'.

2. L'autorisation est délivrée sur demande de la personne qui effectue ou fait effectuer des opérations de perfectionnement.

Cette personne est tenue de fournir dans sa demande les renseignements nécessaires pour la délivrance de l'autorisation.

3. L'autorisation peut couvrir, selon le cas, une ou plusieurs opérations de perfectionnement. »

Les articles 11 et 12 du règlement n° 1999/85, qui font également partie de son titre II, sont libellés comme suit:

« *Article 11*

1. Les conditions dans lesquelles le régime est utilisé sont fixées dans l'autorisation.

2. Le titulaire de l'autorisation est tenu d'informer l'autorité douanière de tout élément survenu après la délivrance de cette autorisation et susceptible d'avoir une incidence sur son maintien ou son contenu.

3. Lorsque les circonstances sur la base desquelles l'autorisation a été délivrée se trouvent modifiées, l'autorité douanière modifie cette autorisation en conséquence.

Article 12

Les cas dans lesquels l'autorisation est révoquée et ceux dans lesquels il est constaté qu'elle est de nul effet ainsi que les conséquences qui en découlent sont déterminés selon la procédure prévue à l'article 31 paragraphes 2 et 3. »

6 Aux termes des articles 15 et 17 du règlement n° 1999/85, qui font partie de son titre III, intitulé « Fonctionnement du régime » :

« *Article 15*

1. Sans préjudice du paragraphe 2, l'autorité douanière fixe soit le taux de rendement de l'opération, soit, le cas échéant, le mode de détermination de ce taux de rendement. Ce taux est déterminé en fonction des conditions réelles dans lesquelles s'effectue ou devra s'effectuer l'opération de perfectionnement.

[...]

Article 17

L'autorité douanière peut prendre toutes les mesures de surveillance et de contrôle qu'elle estime nécessaires pour l'application correcte du présent règlement par le titulaire de l'autorisation et par l'opérateur lorsqu'il s'agit d'une autre personne. »

7 L'annexe II du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 1999/85 (JO L 351, p. 1), contient un modèle de demande d'autorisation ainsi qu'un modèle d'autorisation de perfectionnement actif. Les deux modèles comprennent une rubrique 6, intitulée respectivement « Taux de rendement » et « Taux de rendement ou mode de fixation de ce taux », qui comporte une note en bas de page demandant, en ce qui concerne le modèle de demande d'autorisation, d'« [i]ndiquer le taux de rendement prévu ou [de] faire une proposition pour la

fixation du taux» et, en ce qui concerne le modèle d'autorisation, d'«[i]ndiquer le taux de rendement ou les modalités selon lesquelles l'autorité douanière habilitée pour le contrôle de la régularité du déroulement des opérations de perfectionnement doit fixer ce taux. [...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

8 Les faits du litige au principal, tels qu'ils sont considérés comme établis par la juridiction nationale dans son arrêt de renvoi, peuvent être résumés comme suit.

9 En mars et en avril 1988, Eru Portuguesa a importé plusieurs caisses et cartons de fromages destinés à la transformation. Ces importations ont été effectuées en vertu du régime du perfectionnement actif, sous le couvert d'une autorisation délivrée par les autorités douanières portugaises. Ainsi qu'Eru Portuguesa l'avait demandé, cette autorisation avait fixé à 97 % le taux de rendement de la transformation du fromage importé en fromage râpé.

10 À l'issue d'un contrôle effectué dans les installations d'Eru Portuguesa sur demande du secrétaire d'État aux Questions fiscales en date du 31 août 1988, il a été constaté que le taux de déchets pour le type de fromage en question n'était que de 1 %, ce qui donnait un taux de rendement de 99 % et non pas de 97 %, tel que l'indiquait l'autorisation. Le contrôle a pris fin le 12 juin 1990.

11 À partir du 30 novembre 1988, Eru Portuguesa a réduit la valeur du fromage râpé sur la base d'un taux de déchets de 1 %. En outre, dans ses demandes ultérieures d'autorisation au titre du régime du perfectionnement actif, elle a indiqué, pour le fromage râpé, un taux de rendement de 99 % et un taux de déchets de 1 %.

12 À la suite des constatations effectuées lors dudit contrôle, l'autorité douanière a liquidé les droits dus pour la quantité de matières premières correspondant aux 2 % de déchets déclarés en trop et, en janvier 1992, elle en a réclamé le paiement à Eru Portuguesa.

13 Le recours qu'Eru Portuguesa avait introduit contre la décision de liquidation prise par le Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (service douanier compétent) devant le Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal) ayant été rejeté comme non fondé, Eru Portuguesa a interjeté appel devant le Tribunal Tributário de Segunda Instância.

14 Ce dernier a considéré que l'article 11 du règlement n° 1999/85 ne régit que les conditions de délivrance de l'autorisation et ne concerne pas le taux de rendement de l'opération de perfectionnement, qui se rattacherait au fonctionnement du régime. Il en a inféré que ladite disposition n'autoriserait pas l'autorité douanière à modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé et que, si celui-ci devait s'avérer plus élevé que prévu, il ne pourrait être augmenté que lors de la délivrance des autorisations ultérieures. Le Tribunal a en conséquence déclaré l'appel fondé et annulé le jugement attaqué ainsi que la décision de liquidation litigieuse.

15 Dans le pourvoi qu'elle a formé devant le Supremo Tribunal Administrativo contre l'arrêt du Tribunal Tributário de Segunda Instância, Fazenda Pública a notamment contesté l'interprétation que ce dernier a donnée de l'article 11 du règlement n° 1999/85. À cet égard, elle a fait valoir que cette disposition permet à l'autorité douanière de modifier immédiatement le taux de rendement, sans attendre des autorisations ultérieures, lorsque les circonstances sur la base desquelles l'autorisation a été délivrée se trouvent modifiées.

16 Dans ces conditions, le Supremo Tribunal Administrativo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La disposition de l'article 11 du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, concerne-t-elle les conditions (obligations, règles) d'utilisation (de fonctionnement) du régime du perfectionnement actif que l'autorisation impose au titulaire de celle-ci?

2) Ou bien, au contraire, concerne-t-elle les conditions ou exigences de délivrance de l'autorisation du régime du perfectionnement actif?

3) L'autorité douanière peut-elle modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé au motif que le titulaire de l'autorisation a effectivement obtenu, dans le cadre du fonctionnement du régime, un taux de rendement plus élevé que celui qui avait été initialement prévu et approuvé?

4) Le principe de sécurité juridique et les règles du régime du perfectionnement actif permettent-ils à l'autorité douanière compétente de modifier unilatéralement le taux de rendement fixé dans l'autorisation du régime s'il vient à être prouvé que cette autorité douanière surveillait et contrôlait le fonctionnement de l'entreprise en cause depuis que le régime est entré en vigueur au Portugal (en 1986)? »

Sur les première, deuxième et troisième questions

17 Par ses trois premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction nationale demande, en substance, si l'article 11 du règlement n° 1999/85 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas seulement aux conditions ou aux exigences de délivrance de l'autorisation du régime du perfectionnement actif, mais également aux conditions d'utilisation ou de fonctionnement de ce régime que l'autorisation impose au titulaire de celle-ci, et si, en conséquence, l'autorité douanière peut modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé lors de la délivrance de l'autorisation lorsqu'il s'avère, dans le cadre du fonctionnement dudit régime, que le taux de rendement obtenu est supérieur à celui fixé dans l'autorisation.

18 À cet égard, il convient de relever que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1999/85 prévoit expressément que l'autorisation fixe les conditions dans lesquelles le régime du perfectionnement actif est utilisé.

19 En outre, en disposant que le titulaire de l'autorisation est tenu d'informer l'autorité douanière de tout élément survenu après la délivrance de l'autorisation et susceptible d'avoir une incidence sur son maintien ou son contenu, l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85 fait obligation audit titulaire de communiquer à l'autorité douanière non seulement toute modification relative aux conditions à remplir pour obtenir la délivrance de l'autorisation et le maintien de celle-ci, mais également toutes celles qui sont relatives aux

conditions, fixées dans l'autorisation, dans lesquelles l'opération de perfectionnement actif doit avoir lieu.

20 Parmi ces dernières conditions figure, ainsi qu'il résulte de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 1999/85, le taux de rendement de l'opération.

21 Par ailleurs, en vertu de cette même disposition, le taux de rendement de l'opération est déterminé en fonction des conditions réelles dans lesquelles s'effectue ou s'effectuera l'opération de perfectionnement.

22 Il en découle que, en prévoyant que l'autorité douanière doit modifier l'autorisation lorsque les circonstances sur la base desquelles celle-ci a été délivrée se trouvent modifiées, l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 1999/85 vise également les conditions d'utilisation ou de fonctionnement du régime du perfectionnement actif, y compris le taux de rendement.

23 L'interprétation qui précède est en outre conforme aux objectifs du régime du perfectionnement actif instauré par le règlement n° 1999/85.

24 Ainsi que la Cour l'a déjà constaté, ce régime a été institué afin de ne pas désavantager sur le plan international les entreprises communautaires qui utilisent des marchandises de pays tiers pour l'obtention de produits destinés à l'exportation, en leur donnant la possibilité d'acquérir ces marchandises dans les mêmes conditions que les entreprises non communautaires. Ce régime permet

ainsi de ne pas soumettre à des droits de douane des marchandises importées de pays tiers, dès lors qu'elles subissent dans la Communauté certaines opérations d'ouvraison ou de transformation et qu'elles sont ensuite réexportées en tant que produits compensateurs hors de la Communauté (arrêt du 29 juin 1995, Temic Telefunken, C-437/93, Rec. p. I-1687, points 18 et 19).

25 En outre, il résulte du quatrième considérant du règlement n° 1999/85 que c'est pour atteindre l'objectif ainsi recherché tout en évitant les abus dans l'utilisation de ce système qu'il a été nécessaire de prévoir un ensemble de règles constituant le régime du perfectionnement actif.

26 Cet objectif ne saurait être atteint que si les entreprises communautaires qui bénéficient du régime du perfectionnement actif procèdent effectivement aux exportations envisagées dans le respect intégral des règles de celui-ci. Ainsi que le gouvernement français l'a souligné à juste titre dans ses observations écrites, tel ne serait pas le cas si, notamment, le taux de rendement d'une opération de perfectionnement actif ne correspondait pas à son taux réel et si, dans ces conditions, une partie des marchandises importées, en l'occurrence celle correspondant à la différence entre le taux prévu et le taux réel, n'était pas exportée, mais écoulée sur le territoire douanier communautaire sans que, à aucun moment, soient acquittés des droits à l'importation.

27 Il découle des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre aux trois premières questions que l'article 11 du règlement n° 1999/85 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas seulement aux conditions ou aux exigences de délivrance de l'autorisation du régime du perfectionnement actif, mais également aux conditions d'utilisation ou de fonctionnement de ce régime que l'autorisation impose au titulaire de celle-ci, et, en conséquence, l'autorité douanière peut modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé lors de la délivrance de l'autorisation lorsqu'il s'avère, dans le cadre du fonctionnement dudit régime, que le taux de rendement obtenu est supérieur à celui fixé dans l'autorisation.

Sur la quatrième question

28 Par sa quatrième question, la juridiction nationale demande en substance si le règlement n° 1999/85 ou le principe de sécurité juridique s'opposent à ce que l'autorité douanière modifie unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé dans l'autorisation s'il est prouvé que l'autorité douanière surveillait et contrôlait l'activité du titulaire de l'autorisation avant la délivrance de celle-ci.

29 À cet égard, il convient de rappeler, tout d'abord, que l'autorisation est délivrée à la demande de la personne qui effectue ou fait effectuer des opérations de perfectionnement, laquelle, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85, est tenue de fournir dans sa demande tous les renseignements nécessaires pour la délivrance de l'autorisation, y compris le taux de rendement; en outre, en application de l'article 11, paragraphe 2, du même règlement, l'autorité douanière doit être informée par le titulaire de l'autorisation de tout élément survenu après la délivrance de celle-ci qui est susceptible d'avoir une incidence sur son maintien ou son contenu.

30 Ensuite, conformément à l'article 17 du règlement n° 1999/85, l'autorité douanière peut elle-même prendre toutes les mesures de surveillance et de contrôle qu'elle estime nécessaires pour l'application correcte dudit règlement par le titulaire de l'autorisation. En outre, ainsi qu'il résulte de la réponse aux trois premières questions préjudicielles, l'autorité douanière peut modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé lors de la délivrance de l'autorisation lorsqu'il s'avère, dans le cadre du fonctionnement du régime du perfectionnement actif, que le taux de rendement obtenu est supérieur à celui fixé dans l'autorisation.

31 Enfin, à l'article 12 du règlement n° 1999/85, sont expressément envisagés les cas dans lesquels l'autorisation est révoquée et ceux dans lesquels il est constaté qu'elle est de nul effet.

32 Il résulte de ce qui précède que l'autorisation n'est délivrée que sous la réserve que les conditions auxquelles elle a été octroyée soient respectées par son titulaire lors des opérations auxquelles ce dernier procède et que ce respect puisse être vérifié par l'autorité douanière qui est habilitée à prendre toutes les mesures de surveillance et de contrôle nécessaires à cet effet.

33 Dès lors, la délivrance de l'autorisation ne peut faire naître, dans le chef de son bénéficiaire, une confiance légitime dans le maintien des conditions qu'elle fixe lorsqu'il s'avère, en cours de fonctionnement du régime, que ces conditions se trouvent modifiées.

34 Tel serait également le cas s'il était prouvé que, avant la délivrance d'une nouvelle autorisation, l'autorité douanière, en application de l'article 17 du règlement n° 1999/85, avait procédé auprès du demandeur à des mesures de surveillance et de contrôle pour vérifier l'application correcte du régime du perfectionnement actif dans le cadre d'autorisations antérieures.

35 En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'un opérateur économique ne saurait légitimement s'attendre, après avoir bénéficié de décisions d'une autorité nationale non conformes à une règle de droit communautaire, claire et sans équivoque, à ce que la même autorité adopte une autre décision, ou maintienne inchangée une décision existante, en méconnaissance du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 1997, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, C-325/96, Rec. p. I-7249, point 22).

36 Il y a donc lieu de répondre à la quatrième question que ni le règlement n° 1999/85 ni le principe de sécurité juridique ne s'opposent à ce que l'autorité douanière modifie unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé dans l'autorisation, même s'il est prouvé que l'autorité douanière surveillait et contrôlait l'activité du titulaire de l'autorisation avant la délivrance de celle-ci.

Sur les dépens

37 Les frais exposés par les gouvernements portugais et français, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

. . . . . .

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Supremo Tribunal Administrativo, par arrêt du 28 avril 1999, dit pour droit:

1) **L'article 11 du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas seulement aux conditions ou aux exigences de délivrance de l'autorisation du régime du perfectionnement actif, mais également aux conditions d'utilisation ou de fonctionnement de ce régime que l'autorisation impose au titulaire de celle-ci, et, en conséquence, l'autorité douanière peut modifier unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé lors de la délivrance de l'autorisation lorsqu'il s'avère, dans le cadre du fonctionnement dudit régime, que le taux de rendement obtenu est supérieur à celui fixé dans l'autorisation.**

2) **Ni le règlement n° 1999/85 ni le principe de sécurité juridique ne s'opposent à ce que l'autorité douanière modifie unilatéralement le taux de rendement qu'elle avait fixé dans l'autorisation, même s'il est prouvé que l'autorité douanière surveillait et contrôlait l'activité du titulaire de l'autorisation avant la délivrance de celle-ci.**

Skouris Schintgen Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 février 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

V. Skouris