CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 26 septembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Bessin et Salson SA (ci-après « entreprise ») est une entreprise française du secteur de l'habillement ayant, à partir de 1973, envoyé des tissus de France en vue de la confection d'habits à Tanger (Maroc) et de leur réexpédition en France sous le régime du perfectionnement passif applicable entre la Communauté et le Maroc (les dispositions régissant ce régime sont exposées dans le rapport d'audience). Pour bénéficier de l'exemption des droits de douane au titre de ce régime, les marchandises doivent être accompagnées d'un certificat de circulation (actuellement connu sous la dénomination certificat EUR 1), délivré par les autorités marocaines. Un contrôle des documents détenus par l'entreprise, opéré en 1976, a révélé que de tels certificats faisaient défaut. En 1977, les autorités douanières françaises ont exigé le paiement des droits de douane sur les marchandises qui avaient déjà été réimportées du Maroc et sur toutes les opérations de réimportation en cours. L'entreprise a sollicité des autorités marocaines les certificats de circulation afférents tant aux opérations en cours qu'aux opérations déjà achevées, mais — pour des raisons qui demeurent obscures — elle n'a pas été en mesure, durant des années, d'obtenir ces certificats. Par la suite, les certificats ont été délivrés, à partir de juillet 1980, pour les opérations de réimportation en cours, cependant que les certificats afférents aux transactions qui s'étaient étalées entre 1973 et cette date n'ont été établis — a posteriori — par les autorités marocaines qu'en 1984.

2. Entre-temps, le 29 avril 1981, l'entreprise a réclamé auprès des autorités douanières françaises le remboursement des droits de douane acquittés entre 1973 et juillet 1980, pour un montant de 2 949 614,77 FF. En 1984, après que les certificats en cause leur eurent été fournis, les autorités douanières françaises ont partiellement accédé à cette demande: faisant application de la prescription triennale découlant du code des douanes français (les dispositions pertinentes de ce dernier sont exposées dans le rapport d'audience), elles ont remboursé les droits de douane pour la période de trois ans précédant la date de la demande (c'est-à-dire du 29 avril 1978 au 29 avril 1981, soit un montant de 2 044 099,48 FF), mais refusé de rembourser les droits de douane afférents à la période précédant le 29 avril 1978 (pour un montant de 1 125 545,99 FF).

3. L'entreprise a assigné, le 30 décembre 1985, les autorités douanières françaises devant le tribunal d'instance de Paris (1er arrondissement), en réclamant le remboursement des droits de douane acquittés pour la période comprise entre le 25 février 1974 et le 28 avril 1978. L'entreprise a fait valoir qu'il était inéquitable de lui faire supporter des droits de douane, dès lors que le défaut de production des certificats requis était uniquement dû à la carence des autorités marocaines. Les autorités douanières françaises se sont, de leur côté, prévalues de la

* Langue originale: l'anglais.

prescription triennale fixée par le code des douanes français. Pour éluder l'application de ces règles nationales, l'entreprise a cherché à se fonder sur le droit communautaire, en particulier l'article 19 du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO 1979, L 175, p. 1), qui dispose comme suit:

« Sous réserve de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, et de l'article 10, paragraphe 2, alinéa 2, les délais prévus par le présent règlement pour le dépôt de la demande de remboursement ou de remise des droits à l'importation ou à l'exportation ne sont susceptibles d'aucune prorogation, sauf si l'intéressé a apporté la preuve qu'il a été empêché de déposer cette demande dans lesdits délais par suite d'un cas fortuit ou de force majeure. »

Cette disposition permet de déroger en particulier à la période de trois ans fixée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement aux fins de la demande de remboursement des droits à l'importation payés mais non légalement dus. Ce règlement est entré en vigueur le 1er juillet 1980 (article 27). L'article 19 a été ultérieurement supprimé et une règle similaire a été insérée à l'article 2 par le règlement (CEE) n° 3069/86 (JO 1986, L 286, p. 1).

4. Afin de résoudre le litige ainsi porté devant lui, le tribunal d'instance a, par jugement du 14 octobre 1986 — déposé au greffe de la Cour le 28 décembre 1987 —, déféré à la Cour de justice des Communautés européennes les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les dispositions du règlement n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation sont-elles applicables dès lors qu'une demande de remboursement de droits de douane a été présentée par un importateur à l'autorité compétente d'un État membre postérieurement à son entrée en vigueur pour des droits acquittés antérieurement à son entrée en vigueur?

2) Dans l'affirmative, cet importateur peut-il se prévaloir des dispositions de l'article 19 de ce règlement en vertu desquelles le délai prévu à l'article 2, paragraphe 2, dudit règlement pour déposer la demande de remboursement ou de remise des droits à l'importation est susceptible d'être prorogé si l'intéressé a apporté la preuve qu'il a été empêché de déposer cette demande dans ces délais par suite d'un cas fortuit ou de force majeure, constitué en l'espèce par l'impossibilité absolue pour l'importateur d'obtenir les certificats EUR 1 des autorités compétentes de l'État tiers?

3) Dans l'hypothèse où il serait répondu négativement à la première question et, en conséquence, à la seconde question, les principes généraux du droit communautaire ne s'opposent-ils pas aux dispositions de la législation nationale d'un État membre qui prévoient un délai de prescription impératif de trois ans pour toute demande de remboursement de droits de douane indûment perçus, alors que l'importateur a été empêché matériellement de présenter cette demande dans les délais prescrits par cette législation nationale, en raison non pas de son fait, mais de la

carence totale de l'autorité compétente d'un État tiers à fournir des certificats EUR 1 nécessaires à cette demande, et alors qu'il a constamment manifesté auprès des autorités compétentes de l'État membre qu'il se trouvait dans l'impossibilité absolue de remettre lesdits certificats que les autorités compétentes de l'État tiers devaient lui remettre et qui ne lui ont été remis, visés a posteriori, que dix ans après le début des opérations d'importation?

4) Dans la mesure où il serait répondu positivement aux deux premières questions ou à la troisième question, l'importateur est-il fondé à réclamer des intérêts sur le montant des droits de douane dont il réclame le remboursement et, dans l'affirmative, à partir de quelle date? »

5. En ce qui concerne la première question, la demande de remboursement a été présentée par l'entreprise le 29 avril 1981, postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 1430/79 (à savoir, le 1er juillet 1980), mais les droits en question ont été acquittés pour la période comprise entre 1974 et 1978, soit avant l'entrée en vigueur dudit règlement. L'entreprise soutient que le règlement s'applique au cas où les autorités douanières nationales prennent une décision sur le remboursement des droits de douane après la date de son entrée en vigueur. Cela emporterait l'application, en l'espèce, du règlement, puisque la décision refusant le remboursement était contenue dans une lettre datée du 2 juillet 1984, bien après la date d'entrée en vigueur du règlement. Le gouvernement français et la Commission estiment, au contraire, qu'une telle interprétation aboutirait à une application rétroactive du règlement, contraire au droit communautaire. Ils considèrent l'un et l'autre que la première question appelle une réponse négative, à savoir que le règlement ne s'applique pas dans les circonstances de l'espèce. Se fondant en particulier sur les affaires 212 à 217/80 (Amministrazione delle Finanze dello Stato/Salumi, Rec. 1981, p. 2735) et 113/81 (Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd, Rec. 1982, p. 1957), ils soutiennent que le règlement ne s'applique qu'aux opérations futures et que les opérations pertinentes consistent soit dans la « prise en compte » des droits [cette expression est définie à l'article 1er, paragraphe 2, sous e), du règlement], soit dans le paiement du montant en question: l'introduction d'une demande de remboursement ou la décision des autorités douanières nationales relative à une telle demande ne sont pas des opérations pertinentes à cette fin, de même qu'il est indifférent qu'un litige soit encore pendant au regard d'un montant déjà payé ou pris en compte.

6. Dans l'arrêt Reichelt (points 14 et 15 des motifs), la Cour a dit pour droit que le règlement (CEE) n° 1430/79 ne s'appliquait que pour le futur. Il s'agit, en l'espèce, d'identifier l'événement déterminant à cette fin. Les termes du règlement fournissent, à notre sens, suffisamment d'indications pour résoudre cette question. L'alinéa 1 de l'article 2, paragraphe 2, dispose comme suit: « 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 passage fait apparaître que l'élément déterminant est la date à laquelle les droits en question ont été « pris en compte ».

7. A cet égard, les termes de l'article 19 doivent être lus à la lumière des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, comme le confirme la modification issue du règlement (CEE) n° 3069/86. Le cinquième considérant de ce dernier règlement est libellé comme suit:

« Considérant que ce délai visé à l'article 13 ainsi que ceux prévus à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, à l'article 10, paragraphe 2, alinéa 2, et à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 2, ne doivent être dépassés que dans des cas exceptionnels dûment justifiés; que l'article 19 ne s'applique, par conséquent, qu'au délai prévu à l'article 2; qu'il convient dès lors de simplifier le texte en modifiant l'article 2 et en supprimant l'article 19. »

Partant, l'article 1er du règlement (CEE) n° 3069/86 a supprimé l'article 19 du règlement n° 1430/79 et inséré à la suite de l'alinéa 1 de l'article 2, paragraphe 2, dudit règlement, l'alinéa suivant:

« 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. »

La place de cet alinéa et la référence expresse à « ce délai » indiquent sans nul doute que le délai pertinent est de trois ans à compter de la date à laquelle les droits ont été pris en compte.

8. La « prise en compte » est définie à l'article 1er, paragraphe 2, sous e), du règlement (CEE) n° 1430/79 comme « 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 ». Il est raisonnable, selon nous, que tel soit le moment déterminant aux fins de la matière que nous examinons, étant donné que c'est à ce moment-là que l'importateur ou l'exportateur peut, pour la première fois, connaître le montant qui lui est réclamé et se faire une opinion sur la question de savoir s'il doit en demander le remboursement ou la remise. La date du paiement des sommes en question pourrait être éventuellement envisagée, à titre subsidiaire, mais nous sommes d'avis de rejeter cette possibilité pour deux raisons. Premièrement, cela irait à l'encontre de la lettre du règlement. En second lieu, cette date conviendrait moins en tant que point de départ, puisque l'importateur ou l'exportateur pourrait proroger unilatéralement le terme en retardant le paiement, ce qui engendrerait des inégalités d'une affaire à l'autre, et elle offrirait une sécurité juridique moindre que le critère de « prise en compte ». Les mêmes raisons excluent a fortiori la possibilité d'utiliser en tant qu'événement déterminant la date de la demande de remboursement et, plus encore, la date de la décision statuant sur cette demande; d'ailleurs, la dernière de ces deux possibilités a déjà été expressément exclue par la Cour dans l'affaire Reichelt (voir point 2 du dispositif).

9. Nous considérons dès lors que le règlement (CEE) n° 1430/79 s'applique aux demandes de remboursement ou de remise des seuls droits « pris en compte » postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement. Il y a lieu, par conséquent, de répondre par la négative à la première question déférée par le tribunal d'instance, en ce sens que le règlement ne s'applique pas à une demande de remboursement de droits

acquittés antérieurement à son entrée en vigueur.

10. A supposer même que le règlement s'applique, l'entreprise se heurterait à deux autres difficultés: premièrement, l'article 19 ne fait qu'autoriser — et non, obliger — l'autorité compétente à déroger au délai de trois ans, prévu à l'article 2. Deuxièmement, on pourrait considérer que l'affaire relève davantage de l'article 10, paragraphe 1, sous e), du règlement, en tant que « situation particulière » plutôt que des articles 2 et 19, ce qui aurait pour conséquence, conformément à l'article 10, paragraphe 2, que le délai de base applicable aux demandes de remboursement serait de trois mois, et non de trois ans comme sous l'empire de l'article 2. Toutefois, ces difficultés n'interviennent pas si, comme nous le proposons, la première question reçoit une réponse négative. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu non plus d'examiner la deuxième question.

11. En ce qui concerne la troisième question, l'entreprise fait valoir en substance que, si le règlement n'est pas applicable, les principes généraux du droit reconnus en droit communautaire (en particulier, les principes d'équité, de bonne foi, de proportionnalité et d'égalité) excluent l'application des dispositions du droit national prévoyant un délai de prescription impératif de trois ans pour toute demande de remboursement de droits de douane indûment perçus, même lorsqu'un importateur a été empêché de présenter une telle demande dans le délai prévu, non de son propre fait, mais par suite de la carence de l'autorité compétente qui s'est abstenue de fournir les certificats EUR 1 nécessaires à la demande et lorsque l'importateur a constamment informé les autorités nationales de son impossibilité de fournir ces certificats, que les autorités d'un État tiers auraient dû lui fournir et qui n'ont été fournis a posteriori que dix années après les importations en cause. Le gouvernement français et la Commission soutiennent, à l'opposé, qu'en l'absence de règles communautaires relatives au remboursement des droits de douane indûment payés (et, selon eux, il résulte de la réponse qu'ils suggèrent à la première question que de telles règles communautaires n'étaient pas en vigueur au moment devant être pris en considération aux fins de la présente espèce) cette matière serait régie par le droit national, en ce qui concerne tant le fond que la procédure, sous réserve que l'application du droit interne n'ait pas pour effet de subordonner l'exercice des droits conférés par le droit communautaire à des conditions moins favorables que ceux conférés par le droit interne, voire rende impossible l'exercice des droits conférés par le droit communautaire. La Commission et le gouvernement français estiment qu'aucun élément dans la présente affaire ne participe de ce cas de figure. C'est pourquoi, à l'époque pertinente en l'espèce, le droit communautaire ne faisait pas obstacle à ce que le droit national d'un État membre fixe une prescription triennale relativement aux demandes de remboursement des droits de douane payés mais considérés comme non dus par l'intéressé.

12. Selon nous, la jurisprudence de la Cour fait clairement apparaître que, en l'absence de règles communautaires relatives au remboursement ou à la remise de droits de douane, la matière est régie par le droit national de l'État membre concerné: voir, en particulier, l'attendu 7 dans l'affaire Reichelt et les affaires 33/76 (Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, Rec. 1976, p. 1989), 45/76 (Comet/Produktschap voor Siergewassen, Rec. 1976, p. 2043), ainsi que les affaires jointes 119 et 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft/BALM, Rec. 1980, p. 1863). Selon le point de vue que nous avons adopté à propos de la première ques-

tion, aucune législation communautaire n'était applicable en la matière à l'époque pertinente. Le droit national régissait dès lors la question des délais à cette époque. La jurisprudence de la Cour fixe deux conditions à l'applicabilité, en pareille hypothèse, du droit national, à savoir: l'application de la législation nationale doit se faire de façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux, et les modalités de procédure ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par le droit communautaire: voir, par exemple, l'affaire 130/79 (Express Dairy Foods/Intervention Board for Agricultural Produce, Rec. 1980, p. 1887). Il n'a pas été suggéré, en l'espèce, que l'application du délai de trois ans prescrit par le droit français enfreint l'une ou l'autre condition, et, de fait, on voit mal comment cela serait possible. D'autre part, l'application d'un tel délai procède du souci d'assurer la sécurité juridique, préoccupation partagée par l'ordre juridique communautaire et par le droit des États membres. En outre, la période de trois ans prescrite en droit français apparaît, en l'espèce, raisonnable et de nature à assurer la protection juridique du justiciable communautaire et, surtout si on a présent à l'esprit que le délai avalisé par la Cour dans l'affaire Comet était de trente jours et, dans l'affaire Rewe, d'un mois ou, dans certaines circonstances, d'un an. Nous estimons donc que les principes généraux du droit reconnus en droit communautaire n'interdisent pas l'application d'une période de prescription prévue en droit national, telle que celle en cause dans la présente affaire.

13. Si, comme nous le proposons, la Cour répond aux première et troisième questions par la négative, il n'y a pas lieu d'examiner la quatrième question, portant sur les intérêts.

14. Dans l'hypothèse où cette dernière serait néanmoins examinée, la Commission considère que, s'agissant d'une demande de remboursement des droits de douane telle qu'en l'espèce, l'octroi des intérêts y afférents est régi non par le droit communautaire, mais par le droit national. L'entreprise soutient, pour sa part, que, puisque le remboursement des droits de douane en cause est dicté par un principe général de droit communautaire (le principe d'équité), le droit communautaire exige également que l'importateur bénéficie d'une compensation adéquate du fait qu'il a été privé des sommes litigieuses durant toute la durée du différend, ce qui implique le versement d'intérêts à calculer sur les droits de douane indûment payés, et devant courir à partir de la date du paiement des droits par l'importateur.

15. Il apparaît clairement de la jurisprudence de la Cour que, en l'absence d'un droit communautaire applicable à cet égard, la question des intérêts, comme celle des délais de prescription, est régie par le droit national; voir, en particulier, affaires 26/74 (Roquette/Commission, Rec. 1976, p. 677, 686, attendus 12 et 13) et 130/79 (Express Dairy Foods, Rec. 1980, p. 1901, point 17 des motifs). Toutefois, il n'y a pas lieu, selon nous, de renvoyer en l'espèce au droit national, étant donné que le droit communautaire n'exige pas le remboursement des droits de douane lorsque l'action en répétition est introduite après l'expiration du délai de prescription fixé par le droit national.

16. Nous suggérons dès lors de répondre aux questions déférées par le tribunal d'instance de Paris (1er arrondissement) comme suit:

1) Les dispositions du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, ne s'appliquent pas dans l'hypothèse où une demande de remboursement de droits de douane a été présentée aux autorités compétentes d'un État membre par un importateur, postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement, relativement à des droits de douane acquittés avant son entrée en vigueur.

2) Il n'est pas contraire aux principes généraux de droit reconnus en droit communautaire que la législation nationale d'un État membre prévoie un délai de prescription impératif de trois ans pour toute demande de remboursement des droits de douane, lorsque l'importateur a été empêché de présenter une telle demande dans ce délai par des circonstances qui échappent à son emprise.