Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GERARD HOGAN
présentées le 26 novembre 2020[1]

Affaire C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
contre

Commission européenne

« Pourvoi – Union douanière – Conclusions du groupe d'experts en matière douanière – Règlement (UE) nº 952/2013 – Article 211, paragraphe 6 – Autorisation de perfectionnement actif de certains produits d'acier électrique à grains orientés – Examen des conditions économiques – Caractère contraignant des conclusions du groupe d'experts en matière douanière – Acte non susceptible de recours »

I. Introduction

1. Par le présent pourvoi, les requérantes demandent à la Cour d'annuler l'ordonnance du 2 juillet 2018, thyssenkrupp Electrical Steel et thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commission[2], par laquelle le Tribunal a rejeté leur recours comme étant irrecevable. Ce recours était dirigé contre ce qui est appelé une « conclusion » à laquelle la Commission européenne est parvenue.

2. La question au cœur du présent litige est de savoir si cette conclusion à laquelle la Commission est parvenue et qui retient que « les conditions économiques sont remplies »[3], dans le cadre d'une procédure se rapportant à l'autorisation de l'utilisation du régime douanier dit du « perfectionnement actif », constitue un acte destiné à produire des effets juridiques qui est susceptible d'un recours au sens de l'article 263, premier alinéa, TFUE.

3. Le « régime du perfectionnement actif », qui fait l'objet des articles 256 à 258 du code des douanes, implique un régime permettant la suspension du droit à l'importation, de la TVA et d'autres impositions ou mesures de politique commerciale sur l'importation dans l'Union de marchandises en provenance de pays tiers. Les produits transformés dans ce cadre sont alors soit réexportés, soit mis en libre pratique au sein de l'Union européenne, les impositions étant payées dans ce dernier cas sur les matières premières importées à l'origine ou sur les produits transformés. L'application de ce régime fait l'objet d'une autorisation délivrée par les autorités douanières.

1 Langue originale : l'anglais.

2 T-577/17, non publiée, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2018:411.

3 Voir article 211, paragraphes 4, sous b), et 6, du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1) (ci-après le « code des douanes »).

4. Dans la présente affaire, une demande d'autorisation de perfectionnement actif avait été introduite pour certains produits d'acier électrique à grains orientés (ci-après « AEGO »), originaires du Japon, qui étaient soumis à des mesures antidumping imposées par la Commission [4]. Les mesures antidumping visaient l'importation de ces marchandises à un prix inférieur au prix minimal à l'importation qui avait été fixé. En l'espèce, l'octroi de l'autorisation de perfectionnement actif avait pour conséquence que l'importateur n'aurait ni à payer des droits antidumping ni à fournir la preuve que le dumping avait été éliminé.

5. Il n'y a donc rien de vraiment étonnant à ce que des concurrents européens qui fabriquent des produits d'AEGO se soient vigoureusement opposés à l'octroi d'une telle autorisation. Ces concurrents soutiennent qu'une telle autorisation reviendrait à contourner les procédures fixées dans le règlement d'exécution prévoyant lesdites mesures antidumping. La question que le présent pourvoi soulève est toutefois de savoir si ces concurrents peuvent contester la validité de la conclusion susmentionnée de la Commission dans la présente affaire ou si, au lieu de cela, ils ne peuvent contester que l'autorisation de perfectionnement actif accordée par les autorités douanières nationales, et ce devant leurs propres juridictions nationales [5]. La réponse à cette question dépend du point de savoir si la conclusion de la Commission visait à produire des effets juridiques et, si tel est effectivement le cas, se pose alors la question supplémentaire de savoir si les requérantes étaient directement et individuellement concernées par l'acte au sens de l'article 263, premier alinéa, TFUE.

6. Les critères à appliquer pour déterminer si un acte vise à produire des effets juridiques ne sont guère nouveaux et ils sont rappelés au point 28 de l'ordonnance attaquée. Néanmoins, et ce malgré le fait que, dans l'arrêt Friesland Coberco Dairy Foods [6], la Cour a interprété une disposition [7] à peu près identique à celle qui est en cause en l'espèce, à savoir l'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 [8], il subsiste des doutes quant à savoir si une conclusion qui a été tirée concernant les conditions économiques constitue un acte juridique obligatoire, ne serait-ce qu'en raison d'une pratique administrative qui a été adoptée par la Commission et par les États membres et dont le texte énonce exactement le contraire de ce que la Commission défend à présent comme position. Il peut être observé, ici, que, dans l'arrêt Friesland Coberco, la Cour a jugé qu'une tournure de phrase exigeant des autorités douanières nationales de « prendre en considération » les conclusions du comité du code des douanes signifie que les conclusions de ce dernier ne lient pas ces autorités douanières [9]. La présente affaire soulève une question d'interprétation législative très similaire.

4 Règlement d'exécution (UE) 2015/1953 de la Commission, du 29 octobre 2015, instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains produits laminés plats en aciers au silicium dits « magnétiques » à grains orientés originaires de la République populaire de Chine, du Japon, de la République de Corée, de la Fédération de Russie et des États-Unis d'Amérique (JO 2015, L 284, p. 109).

5 Selon la demande qu'elles ont introduite pour être autorisées à déposer un mémoire en réplique, les requérantes ont formé des recours devant le rechtbank Noord-Holland (tribunal de Hollande septentrionale, Pays-Bas) pour contester le rejet, par l'autorité douanière néerlandaise, de leurs oppositions à l'octroi de l'autorisation de perfectionnement actif.

6 Arrêt du 11 mai 2006 (C-11/05, ci-après l'« arrêt Friesland Coberco », EU:C:2006:312, points 25 à 33). L'affaire ayant donné lieu à cet arrêt se rapportait plutôt au régime de la transformation sous douane qu'à celui du perfectionnement actif. La fusion de ces régimes avait déjà été entamée dans le cadre du règlement (CE) nº 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) (JO 2008, L 145, p. 1), voir considérant 33 de ce règlement. Cette fusion a été poursuivie dans le cadre du code des douanes, voir considérant 50 de ce code.

7 Article 504, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO 1993, L 253, p. 1).

8 Règlement d'exécution établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 558).

9 Arrêt Friesland Coberco, points 26 et 27.

7. Le présent pourvoi offrira donc à la Cour, en effet, l'occasion d'examiner une fois encore sa position sur ce qui constitue des actes contraignants aux fins de toute contestation introduite au titre de l'article 263 TFUE. Avant de pouvoir, toutefois, procéder à un examen de ces questions, il convient d'exposer les dispositions juridiques pertinentes. Dès lors que les requérantes invoquent la modification intervenue dans la législation depuis que l'arrêt Friesland Coberco a été rendu, il y a lieu de se référer aussi bien au cadre juridique existant à l'époque où cette affaire a été tranchée qu'aux développements ultérieurs pertinents pour la présente affaire.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le droit en vigueur à l'époque où l'arrêt Friesland Coberco a été rendu

a) Le règlement (CEE) nº 2913/92

8. L'article 130 du règlement (CEE) nº 2913/92[10] exposait le régime de la transformation sous douane, qui permettait de mettre en libre pratique aux droits à l'importation qui leur étaient propres les produits résultant de ces opérations de transformation. Conformément à l'article 132, une autorisation devait être demandée.

9. L'article 133 du règlement nº 2913/92[11] établissait les conditions à remplir pour l'octroi d'une telle autorisation :

« L'autorisation n'est accordée que :

[...]

e) dans le cas où sont remplies les conditions nécessaires pour que le régime puisse contribuer à favoriser la création ou le maintien d'une activité de transformation de marchandises dans la Communauté sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts essentiels des producteurs communautaires de marchandises similaires (conditions économiques). Les cas dans lesquels les conditions économiques sont considérées comme remplies peuvent être déterminés selon la procédure du comité. »

10. Les articles 247 à 249 du règlement nº 2913/92 précisaient le rôle à jouer par le comité du code des douanes pour assister la Commission conformément aux dispositions du règlement. L'article 249 de ce règlement prévoyait :

« Le comité peut examiner toute question concernant la réglementation douanière qui est évoquée par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre. »

10 Le règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1) a finalement été abrogé par le règlement nº 952/2013. Le code des douanes modernisé selon le règlement (CE) nº 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) (JO 2008, L 145, p. 1), qui aurait dû prendre sa place, a été remplacé par le code des douanes de l'Union en vertu du règlement nº 952/2013 avant même d'être entré complètement en vigueur.

11 Tel que modifié par le règlement (CE) nº 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2000, modifiant le règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO 2000, L 311, p. 17).

b) Le règlement (CEE) nº 2454/93

11. Les articles 502 et 504 du règlement (CEE) nº 2454/93[12] relevaient de la section intitulée « Conditions économiques ». Ces articles se référaient tous deux au rôle à jouer par les autorités douanières nationales lorsque le comité du code des douanes procédait à un examen des conditions économiques. L'article 502, paragraphe 1, de ce règlement prévoyait :

« À moins que les conditions économiques soient considérées comme remplies en vertu des dispositions des chapitres 3, 4 ou 6, l'autorisation ne peut être accordée sans examen des conditions économiques par les autorités douanières. »

12. L'article 504, paragraphes 1 et 4, du règlement nº 2454/93 prévoyait :

« 1. Lorsqu'un examen est engagé conformément à l'article 503, le cas est transmis à la Commission. Il comporte les conclusions de l'examen déjà opéré.

[...]

4. Les conclusions du comité sont prises en considération par les autorités douanières concernées et par toute autre autorité douanière traitant des autorisations ou demandes d'autorisation similaires.

[...] »

2. Le droit applicable à la présente affaire

a) Le code des douanes

13. Il est nécessaire d'examiner, ensuite, les dispositions de la refonte du code des douanes. Selon l'article 210 de celui-ci, les marchandises peuvent être placées dans des régimes particuliers, parmi lesquels celui du perfectionnement actif.

14. Au paragraphe 1, l'article 211 du code des douanes indique les régimes qui requièrent une autorisation et, aux paragraphes 4 à 6, il expose les conditions supplémentaires qui doivent être remplies pour, entre autres, l'octroi de l'autorisation de perfectionnement actif. Ces dispositions énoncent ce qui suit :

« 1. Une autorisation des autorités douanières est requise en cas :

a) de recours au régime de perfectionnement actif ou passif, au régime de l'admission temporaire ou au régime de la destination particulière ;

[...]

4. Sauf dispositions contraires et en complément du paragraphe 3, l'autorisation visée au paragraphe 1 n'est accordée que si toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) les autorités douanières peuvent assurer la surveillance douanière sans devoir mettre en place un dispositif administratif disproportionné par rapport aux besoins économiques en question ;

12 Abrogé implicitement par le règlement d'exécution (UE) 2016/481 de la Commission, du 1er avril 2016, abrogeant le règlement (CEE) nº 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO 2016, L 87, p. 24).

b) les intérêts essentiels des producteurs de l'Union ne risquent pas d'être affectés négativement par une autorisation de placement sous un régime de transformation (conditions économiques).

5. Les intérêts essentiels des producteurs de l'Union sont considérés comme n'étant pas affectés négativement, comme indiqué au paragraphe 4, point b), sauf en cas de preuve du contraire ou lorsque les conditions économiques sont considérées comme remplies.

6. Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement, un examen des conditions économiques est opéré au niveau de l'Union. »

15. L'article 212 du code des douanes, intitulé « Délégation de pouvoir », prévoit :

« La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 284, afin de déterminer :

a) les conditions d'octroi de l'autorisation aux fins des régimes visés à l'article 211, paragraphe 1 ;

b) les exceptions aux conditions visées à l'article 211, paragraphes 3 et 4 ;

c) les cas dans lesquels les conditions économiques sont réputées remplies conformément à l'article 211, paragraphe 5. »

16. L'article 213 du code des douanes, intitulé « Attribution de compétences d'exécution », est formulé comme suit :

« La Commission précise, par voie d'actes d'exécution, les règles de procédure relatives à l'examen des conditions économiques visé à l'article 211, paragraphe 6.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 285, paragraphe 4. »

b) Le règlement délégué (UE) 2015/2446

17. L'article 166, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2015/2446 [13] établit la règle générale selon laquelle les conditions prévues à l'article 211, paragraphe 4, sous b), du code des douanes ne s'appliquent pas aux autorisations de perfectionnement actif et il prévoit trois exceptions à cette règle.

18. L'article 167 du règlement délégué 2015/2446 énumère 19 cas dans lesquels les conditions économiques du perfectionnement actif sont réputées remplies conformément à l'article 211, paragraphe 5, du code des douanes.

13 Règlement délégué de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 1).

c) Le règlement d'exécution (UE) 2015/2447

19. L'article 259, paragraphes 1, 4, 5 et 6, du règlement d'exécution (UE) 2015/2447[14], qui concerne l'examen des conditions économiques conformément à l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes, est libellé comme suit :

« 1. Lorsque, à la suite d'une demande d'autorisation visée à l'article 211, paragraphe 1, point a), du code, un examen des conditions économiques est nécessaire en application de l'article 211, paragraphe 6, du code, l'administration douanière de l'autorité douanière compétente pour arrêter la décision sur la demande transmet sans délai le dossier à la Commission en lui demandant de procéder à cet examen.

[...]

4. La Commission met en place un groupe d'experts, composé des représentants des États membres, qui conseille la Commission en vue de déterminer si les conditions économiques sont remplies ou non.

5. Les conclusions concernant les conditions économiques sont prises en considération par l'autorité douanière concernée et par toute autre autorité douanière traitant des autorisations ou demandes d'autorisation similaires.

Dans les conclusions relatives aux conditions économiques, il est possible de préciser que le cas examiné est unique et ne peut donc constituer de précédent pour d'autres demandes ou autorisations.

6. Lorsqu'on parvient à la conclusion que les conditions économiques ne sont plus remplies, l'autorité douanière compétente révoque l'autorisation concernée. La révocation prend effet au plus tard un an après le jour suivant la date à laquelle le titulaire de l'autorisation a reçu la décision de révocation. »

d) Autres règles relatives aux groupes d'experts

20. La décision de la Commission du 30 mai 2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission[15], en lien avec la communication à la Commission « Encadrement des groupes d'experts de la Commission : règles horizontales et registre public »[16] (ci-après les « règles horizontales »), prévoit, à l'article 3, paragraphe 1, sous c), que les groupes d'experts fournissent des conseils et apportent une expertise à la Commission. Aux termes de l'article 5 de cette décision, leurs mandats et missions doivent être clairement définis.

21. Le groupe d'experts en matière douanière est mis en place par le mandat du groupe d'experts en matière douanière[17]. Il est soumis aux règles horizontales applicables aux groupes d'experts de la Commission et, conformément à l'article 2, sous g), du mandat, il doit fournir des conseils concernant l'examen visant à déterminer si les conditions économiques sont remplies.

14 Règlement d'exécution de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 558).

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Note au registre des groupes d'experts de la Commission, réf. Ares (2016) 2109319 du 3 mai 2016.

22. Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement intérieur du groupe d'experts en matière douanière [18], chaque État membre est considéré comme un membre du groupe d'experts en matière douanière et décide de la composition de sa délégation. L'article 8 de ce règlement intérieur précise la procédure à suivre par le groupe d'experts en matière douanière lorsqu'il conseille la Commission quant à savoir si les conditions économiques sont remplies. Il prévoit qu'il sera procédé à un vote si le groupe ne parvient pas à un consensus. Les membres qui votent contre la reconnaissance que les conditions économiques sont remplies doivent motiver leur position en application de l'article 8, sous e), dudit règlement intérieur.

III. Les antécédents du litige [19]

23. Le 21 février 2017, Euro-Mit Staal BV (ci-après « EMS ») a introduit auprès des autorités douanières néerlandaises une demande d'autorisation de perfectionnement actif de certains types d'AEGO d'origine japonaise. Cette demande a été présentée au titre de l'article 211, paragraphe 1, sous a), du code des douanes.

24. Le 27 février 2017, agissant en application de l'article 259, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/2447, les autorités douanières néerlandaises ont transmis le dossier à la Commission en lui demandant de procéder à l'examen des conditions économiques conformément à l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes et « de conclure que [celles-ci étaient] remplies et [que] l'autorisation [pouvait] être accordée » [20].

25. L'affaire a été examinée lors de la sixième réunion du groupe d'experts en matière douanière, section « Régimes particuliers autres que le transit », qui a eu lieu le 2 mai 2017 et la demande de conseiller la Commission quant à savoir si les conditions économiques étaient remplies ou non a donné lieu à un vote au résultat favorable. La Commission a conclu, sur cette base, que les conditions économiques étaient remplies. Ce résultat a été consigné dans le compte rendu de la réunion susmentionnée (ci-après la « conclusion contestée »).

26. Le même jour, les autorités douanières néerlandaises ont délivré l'autorisation de perfectionnement actif à EMS pour la période allant du 2 mai 2017 au 1er mai 2020. Le 12 juillet 2017, les requérantes ont déposé auprès de l'autorité douanière néerlandaise des actes d'opposition contre l'octroi à EMS de cette autorisation. Dans ses décisions préliminaires du 11 décembre 2017 sur ces oppositions, l'autorité douanière néerlandaise a déclaré qu'elle était « obligée » (« verplicht ») d'accorder les autorisations demandées, car elle devait « prendre en considération la conclusion concernant les conditions économiques » [21].

IV. La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

27. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 août 2017, les requérantes ont demandé l'annulation de la conclusion contestée.

18 Réf. Ares (2016) 2616740 du 6 juin 2016.

19 Points 1 à 8 de l'ordonnance attaquée.

20 Point 2 de l'ordonnance attaquée.

21 Ainsi que les requérantes le soulignent dans leur pourvoi, la décision finale de l'autorité douanière néerlandaise du 8 janvier 2018 a rejeté les objections au motif que les producteurs de l'Union n'étaient pas directement et individuellement concernés par l'autorisation au sens de l'article 44 du code des douanes et ne s'est référée à ce qu'elle a considéré comme une obligation d'accorder l'autorisation demandée qu'en tant qu'argument supplémentaire pour le rejet.

28. La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité [22] fondée sur l'absence d'un acte contre lequel un recours en annulation peut être introduit au titre de l'article 263 TFUE et, à titre subsidiaire, sur l'absence de l'affectation directe et individuelle des requérantes qui est requise par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. EMS a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.

29. Le Tribunal a rejeté le recours des requérantes au motif que la conclusion contestée ne revêt pas le caractère d'un acte attaquable [23], n'estimant pas nécessaire d'examiner la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et sans engager le débat au fond. Toutefois, conformément à l'article 135, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, la Commission a été condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par les requérantes. Étant donné que le recours des requérantes était rejeté comme irrecevable, il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande d'intervention présentée par EMS.

V. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties au pourvoi

30. Le 13 septembre 2018, les requérantes ont formé un pourvoi contre l'ordonnance attaquée. Elles demandent à la Cour de l'annuler, de statuer elle-même sur la recevabilité, y compris sur la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur le fond des recours et de condamner la Commission aux dépens.

31. La Commission soutient que la Cour doit rejeter le pourvoi et condamner les requérantes aux dépens.

32. Par acte déposé au greffe de la Cour le 27 décembre 2018, EMS a demandé à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions de la Commission [24]. Cette demande a été rejetée par une ordonnance du président de la Cour rendue le 7 mars 2019 [25], étant donné qu'EMS n'a pas justifié d'un intérêt à la solution du litige.

VI. Sur le pourvoi

33. Les requérantes invoquent cinq moyens. Premièrement, elles soutiennent que le Tribunal a commis une erreur en considérant que le code des douanes ainsi que les règlements délégué 2015/2446 et d'exécution 2015/2447 ne confèrent pas à la Commission le pouvoir d'adopter des décisions qui lient les autorités douanières nationales dans le cadre de l'examen des conditions économiques. Deuxièmement, elles soutiennent que le Tribunal a commis une erreur en jugeant que le rôle de la Commission au cours de l'examen des conditions économiques revêt un caractère purement procédural. Troisièmement, elles estiment que le Tribunal a commis une erreur en considérant que l'arrêt Friesland Coberco présente une portée juridiquement contraignante en ce qui concerne l'interprétation de l'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/2447. Quatrièmement, elles font valoir que le Tribunal a commis une erreur en ne prenant pas en considération, comme preuve du caractère contraignant des conclusions de la Commission sur les conditions économiques, le document « *Administrative practice regarding the examination of the*

22 En vertu de l'article 130 du règlement de procédure du Tribunal.

23 Point 70 de l'ordonnance attaquée.

24 En application de l'article 40 du statut de la Cour de justice l'Union européenne.

25 thyssenkrupp Electrical Steel et thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commission (C-572/18 P, non publiée, EU:C:2019:188).

economic conditions in accordance with Articles 211(6) UCC and 259 IA UCC » [26], applicable à partir du 1er septembre 2016. Enfin, cinquièmement, elles affirment que le Tribunal a commis une erreur en ne considérant pas qu'elles étaient concernées directement et individuellement par la conclusion contestée.

34. Les quatre premiers de ces moyens visent des erreurs de droit que le Tribunal aurait commises dans son appréciation de la question de savoir si la conclusion contestée constituait un acte attaquable. Bien que seul le troisième moyen s'axe sur les différences avec les dispositions examinées par la Cour dans l'arrêt Friesland Coberco, il ressort clairement du pourvoi que la plupart des arguments à l'appui des trois premiers moyens sont tirés de la différence entre le cadre juridique antérieur à l'entrée en vigueur du code des douanes et le cadre juridique postérieur à cette entrée en vigueur. Il convient donc d'examiner conjointement les trois premiers moyens. C'est la réponse apportée à ces trois premiers moyens qui déterminera s'il y a lieu d'examiner le quatrième moyen, qui pose la question des effets juridiques d'une pratique administrative aux fins de décider si la conclusion contestée constitue un acte attaquable, tandis que le cinquième moyen ne pourrait devenir pertinent que dans la mesure où une erreur de droit du Tribunal a été établie.

A. Sur le défaut d'intérêt à agir

35. En tant que remarque préliminaire, la Commission a souligné que les juridictions de l'Union peuvent examiner d'office, à tout moment de la procédure, si un recours est devenu sans objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer [27]. Selon une jurisprudence constante de la Cour, un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable, en effet, que dans la mesure où cette dernière a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué. Un tel intérêt suppose que l'annulation de cet acte soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et que le recours puisse ainsi, par son résultat, procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté [28]. Tel aurait pu ne pas être le cas si les requérantes n'avaient pas engagé des procédures contre le rejet, par l'autorité douanière néerlandaise, de leurs oppositions à l'autorisation de perfectionnement actif accordée à EMS, ce qui, si elles ne l'avaient pas fait, aurait ainsi permis que cette autorisation devienne une décision contraignante [29]. Les requérantes ayant intenté une telle procédure, fait admis par la Commission, il n'y a pas en l'espèce le moindre doute quant au maintien de leur intérêt à agir.

B. Les trois premiers moyens concernant l'existence d'un acte attaquable aux fins de l'article 263 TFUE

1. Argumentation des parties

36. Par leur premier moyen, les requérantes soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, au point 48 de l'ordonnance attaquée, que ni le code des douanes, ni le règlement délégué 2015/2446, ni le règlement d'exécution 2015/2447 ne confèrent à la Commission le pouvoir d'adopter des décisions qui lient les autorités nationales dans une procédure d'octroi d'une autorisation de perfectionnement actif. C'est ce qu'elles concluent du fait que, dans le cadre de ses pouvoirs d'exécution, la Commission a mis en place une procédure où la question de savoir si les

26 Pratique administrative concernant l'examen des conditions économiques conformément à l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes et à l'article 259 du règlement d'exécution 2015/2447 ; document portant la référence Ares (2016) 4155451 du 5 août 2016, ci-après la « pratique administrative ».

27 Article 149 du règlement de procédure.

28 Voir, en ce sens, arrêt du 17 septembre 2015, Mory e.a./Commission (C-33/14 P, EU:C:2015:609, point 55).

29 Voir, par analogie, conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Gul Ahmed Textile Mills/Conseil (C-100/17 P, EU:C:2018:214, point 99) examinant la question du « maintien de l'intérêt à agir » lorsqu'une demande de remboursement, susceptible d'être formée au cas où un recours en annulation obtient gain de cause, n'est pas introduite dans les délais.

conditions économiques sont remplies doit être examinée au niveau de l'Union, alors qu'aucune compétence d'examen de ces conditions n'a été conférée aux autorités nationales, ce en quoi elles voient une différence par rapport à l'ancienne version du code des douanes [30] telle qu'en vigueur et examinée dans l'arrêt Friesland Coberco.

37. Par leur deuxième moyen, les requérantes font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en décrivant, au point 49 de l'ordonnance attaquée, le rôle que la Commission assume dans l'examen des conditions économiques comme purement procédural. Elles affirment que rien dans le code des douanes ou dans les règlements délégué 2015/2446 et d'exécution 2015/2447 ne limite le rôle de la Commission à recueillir les votes des représentants des États membres au sein du groupe d'experts en matière douanière et à compter ces votes. Les requérantes estiment que dès lors qu'elle n'est pas tenue de suivre les conseils du groupe d'experts en matière douanière, la Commission doit être « juridiquement responsable de la conclusion sur les conditions économiques ».

38. Par leur troisième moyen, les requérantes contestent les constatations du Tribunal figurant aux points 60 et 61 de l'ordonnance attaquée. Dans ces points, le Tribunal a considéré que l'interprétation de l'article 504, paragraphe 4, du règlement nº 2454/93 retenue par la Cour dans l'arrêt Friesland Coberco demeurait pertinente pour l'article 295, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/2447, applicable en l'espèce. Elles contestent la constatation du Tribunal selon laquelle ces deux dispositions « peuvent être qualifiées d'équivalentes ».

39. À l'appui de leur moyen, les requérantes invoquent les modifications dans la législation, par exemple, celle dans la définition de la notion de « conditions économiques » ainsi que le fait que le comité du code des douanes ne joue plus aucun rôle dans l'examen des conditions économiques, éléments sur lesquels, selon elles, la Cour avait fortement ancré sa motivation dans l'arrêt Friesland Coberco. En outre, les requérantes soulignent la différence de libellé entre, d'une part, l'article 502, paragraphe 1, du règlement nº 2454/93 et, d'autre part, l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes ainsi que l'article 259, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2015/2447, où, d'un examen par les autorités douanières, l'on passe à un examen au niveau de l'Union.

40. La Commission conteste les arguments des requérantes et souligne que les institutions ne peuvent adopter des actes contraignants que s'il existe une base juridique claire pour ce faire. Selon elle, en l'espèce, tel n'est pas le cas. Elle soutient en outre que, même si les requérantes ne peuvent pas attaquer la conclusion contestée, leur droit à la protection juridictionnelle est garanti à suffisance, car il est loisible à la juridiction nationale de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle dans le cadre de la procédure intentée par les requérantes contre la décision de l'autorité douanière néerlandaise. La Commission soutient également que l'arrêt Friesland Coberco reste valable. À son avis, le fait que les dispositions législatives sous-jacentes ont fait l'objet d'une refonte en 2013 n'affecte ni la nature juridique et les effets juridiques de la conclusion sur les conditions économiques ni la pertinence du raisonnement dans cette affaire.

2. Appréciation

41. Une « conclusion » ne relève pas de l'un des types d'actes énumérés à l'article 288 TFUE par lesquels les institutions exercent leurs compétences et pour lesquels il est clairement indiqué s'ils lient ou non [31]. Comme le Tribunal l'a exposé au point 24 de l'ordonnance attaquée, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que sont considérées comme actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions de l'Union, quelle qu'en soit la

30 Règlement nº 2913/92.

31 Même cette catégorie admet d'ailleurs des exceptions, à savoir au cas où, en raison de son contenu, un acte non contraignant d'après sa dénomination ne constitue pas un acte véritablement non contraignant. Voir, en ce sens, arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 29 en ce qui concerne une recommandation).

forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires [32]. Ainsi que le Tribunal l'a relevé à juste titre au point 28 de l'ordonnance attaquée, pour déterminer si l'acte produit de tels effets il y a lieu de s'attacher à sa substance. L'acte doit être apprécié en fonction de critères objectifs, tels que son contenu, en tenant compte du contexte dans lequel il a été adopté, ainsi que des pouvoirs des institutions qui en sont l'auteur [33].

42. Dans les moyens invoqués par les requérantes, l'accent est mis sur le pouvoir de la Commission d'adopter un acte contraignant. Or, selon les principes exposés au point qui précède, la décision concernant le caractère contraignant ou non d'un acte doit être prise au regard de l'ensemble des critères et non en ne se focalisant que sur un seul d'entre eux [34]. Dès lors, même si les requérantes ont dirigé principalement leurs griefs sur la constatation du Tribunal retenant que la Commission n'avait pas le pouvoir d'adopter des actes contraignants – tenant compte de la position défendue par celle-ci dans ce contexte –, l'appréciation du Tribunal doit néanmoins être examinée au regard de tous les aspects.

a) Le contenu de l'acte et le contexte de son adoption

43. Le contenu de la conclusion contestée se limite à mentionner que « [la Commission] a conclu que les conditions économiques sont remplies ». Cette mention ne peut être comprise que dans son contexte. Le contexte juridique et factuel de la décision a été exposé par le Tribunal aux points 31 à 43 de l'ordonnance attaquée. Je le résumerai brièvement en vue d'apprécier les constatations du Tribunal.

44. La conclusion contestée a été tirée dans le cadre d'une procédure engagée par EMS pour obtenir l'autorisation d'utiliser le régime de perfectionnement actif. L'article 211, paragraphe 1, sous a), du code des douanes requiert une telle autorisation pour le placement des marchandises sous le régime du perfectionnement actif conformément à l'article 210, sous d), du même code. Les autorités compétentes pour accorder cette autorisation sont les autorités douanières de l'État membre [35]. L'article 211, paragraphes 3 et 4, du code des douanes énumère les conditions qui doivent être remplies pour qu'elle soit accordée. Le paragraphe 3 vise les conditions auxquelles le demandeur doit satisfaire personnellement, tandis que le paragraphe 4 établit deux critères supplémentaires visant, pour l'un, la proportionnalité de la surveillance du régime à assurer par les autorités douanières et, pour l'autre, la nécessité que les conditions économiques soient remplies. Ce dernier critère, qui figure à l'article 211, paragraphe 4, sous b), du code des douanes, impose que « les intérêts essentiels des producteurs de l'Union ne risquent pas d'être affectés négativement par une autorisation ».

32 Arrêts du 13 février 2014, Hongrie/Commission (C-31/13 P, EU:C:2014:70, point 54 et jurisprudence citée), et du 25 octobre 2017, Roumanie/Commission (C-599/15 P, EU:C:2017:801, point 47). Voir, également, toutefois, l'analyse de l'avocat général Bobek dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Belgique/Commission (C-16/16 P, EU:C:2017:959) où il montre une évolution dans la jurisprudence, ayant d'abord requis uniquement que les actes produisent des « effets de droit » pour exiger ultérieurement des « effets de droit obligatoires », ainsi que la critique qu'il formule à l'encontre de cette évolution et sa proposition de revenir au critère initial.

33 Arrêts du 13 février 2014, Hongrie/Commission (C-31/13 P, EU:C:2014:70, point 55 et jurisprudence citée), et du 25 octobre 2017, Roumanie/Commission (C-599/15 P, EU:C:2017:801, point 48 et jurisprudence citée). C'est ce que confirment les affaires où la Cour devait examiner la nature de « conclusions » par le passé. La Cour n'y a tiré aucune conclusion à partir du titre retenu pour l'acte. Dans l'arrêt du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), au point 45, elle décrit l'incertitude à laquelle donne lieu, « en l'occurrence », l'adoption d'une « conclusion » quant à la nature et à la portée juridiques de cet acte. Elle a jugé que, dans les circonstances de l'affaire, le Conseil aurait dû adopter un acte qui était clairement contraignant, à savoir une décision. Dans l'arrêt Friesland Coberco, arrêt sur lequel je reviendrai, la Cour a vérifié tous ces critères et a décidé que la conclusion en cause était non contraignante.

34 Voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2017, Roumanie/Commission (C-599/15 P, EU:C:2017:801), ainsi que conclusions de l'avocat général Kokott dans les affaires Slovaquie/Commission et Roumanie/Commission (C-593/15 P, C-594/15 P et C-599/15 P, EU:C:2017:441, point 46).

35 Article 211, paragraphe 1. L'autorité douanière compétente est déterminée à l'article 22, paragraphe 1, du code des douanes.

45. Toutefois, en raison d'un ensemble assez complexe d'autres conditions et de fictions juridiques, les cas dans lesquels cette condition doit effectivement être examinée sont en réalité très limités [36]. Dans ces cas donc rares, l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes impose une évaluation à effectuer en deux étapes. Tout d'abord, il y a lieu de s'assurer qu'« il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement » [37]. Tout examen de cet ordre devra être effectué par l'autorité douanière nationale. C'est seulement dans la mesure où ce seuil est franchi qu'il sera procédé à un examen approfondi des conditions économiques. L'article 211, paragraphe 6, du code des douanes précise alors que cet examen *est opéré au niveau de l'Union*.

b) La Commission a-t-elle le pouvoir de tirer une conclusion sur la question des conditions économiques qui lie les autorités douanières nationales ?

46. L'article 259 du règlement d'exécution 2015/2447 a été adopté au titre du pouvoir général d'exécution de la Commission contenu à l'article 213 du code des douanes [38]. Comme le rappelle le Tribunal au point 36 de l'ordonnance attaquée, l'article 259, paragraphe 1, du règlement d'exécution prévoit que « l'administration douanière de l'autorité douanière compétente pour arrêter la décision sur la demande transmet sans délai le dossier à la Commission en lui demandant de procéder à cet examen ». Au paragraphe 4, l'article 259 de ce règlement prévoit alors que le groupe d'experts mis en place par la Commission *conseille* celle-ci en vue de déterminer si les conditions économiques sont remplies ou non. Le caractère simplement consultatif de ce rôle est souligné par l'article 3 et l'article 5, paragraphe 1, des règles horizontales au titre desquelles le groupe d'experts en matière douanière a été établi ainsi que par l'article 2, sous g), du mandat de ce groupe d'experts [39]. Ainsi que le Tribunal l'a observé au point 38 de l'ordonnance attaquée, « [c]onformément aux règles horizontales relatives aux groupes d'experts, le rôle desdits groupes est de conseiller la Commission notamment dans la mise en œuvre de la législation, des politiques et des programmes de l'Union, dans la coordination et la coopération avec les États membres ».

47. Au point 39 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a alors exposé le rôle de la Commission, qui, conformément à l'article 3, second alinéa, du mandat susmentionné du groupe d'experts en matière douanière et à l'article 3 du règlement intérieur de ce groupe d'experts [40], convoque et préside les réunions de la section « Régimes particuliers autres que le transit » lorsque cette section examine les conditions économiques. Toutefois, si aucun accord ne peut être trouvé, ce sont les représentants des États membres qui votent et prennent la décision relative aux conditions économiques au sein de cette section [41]. Même si rien n'est dit, dans le règlement intérieur, sur ce qui se passe une fois qu'un accord a été trouvé ou qu'un vote a eu lieu, le compte rendu de la réunion qui comporte la conclusion contestée montre clairement que la Commission a pris acte du résultat en le consignant dans ce document comme étant la conclusion sur les conditions économiques. Ainsi, c'est à bon droit que le Tribunal a déclaré, au point 50 de l'ordonnance attaquée, qu'il ne ressort pas de la procédure d'examen mise en place en vertu des pouvoirs d'exécution délégués de la Commission au titre de

36 Conformément à l'article 166, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/2446, les conditions économiques ne seront examinées, en réalité, que dans trois cas. En outre, pour 19 opérations énumérées à l'article 167 du règlement délégué, les conditions économiques pour le perfectionnement actif sont déjà considérées comme remplies.

37 Selon certaines versions linguistiques, comme la version en langue française, il faut donc même prouver l'existence d'un tel risque.

38 Selon le considérant 49 du règlement d'exécution 2015/2447, il convenait d'établir des règles claires et simples permettant de procéder à un examen correct au niveau de l'Union lorsqu'il existe des éléments démontrant que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement. Bien que cela ne m'apparaisse pas déterminant, je tiens à faire remarquer qu'aucune mention particulière n'a été faite quant à l'application uniforme des règles. Le considérant 49 du règlement délégué 2015/2446 précise seulement que « [d]ans un souci de sécurité juridique et d'égalité de traitement entre les opérateurs économiques, il est nécessaire d'*indiquer les cas* dans lesquels il convient de procéder à un examen des conditions économiques aux fins du perfectionnement actif et du perfectionnement passif » (mise en italique par mes soins).

39 Mandat du groupe d'experts en matière douanière, réf. Ares (2016) 2109319 du 3 mai 2016.

40 Règlement intérieur du groupe d'experts en matière douanière, réf. Ares (2016) 2616740 du 6 juin 2016.

41 Article 8 du règlement intérieur du groupe d'experts en matière douanière.

l'article 213 du code des douanes si, outre le recueil et le comptage des votes des représentants des États membres dans le groupe d'experts en matière douanière, celle-ci doit exprimer sa propre opinion ou si elle a elle-même le pouvoir d'apprécier la question de savoir si les conditions économiques sont remplies.

48. Les requérantes n'attaquent aucune de ces constatations. Elles n'attaquent pas non plus le point 46 de l'ordonnance attaquée, où le Tribunal invoque le principe selon lequel les pouvoirs des institutions de l'Union exigent une base légale spécifique qui circonscrit leur portée exacte, car elles ne peuvent agir que dans les limites de leurs compétences [42]. Le Tribunal s'est fondé sur la conclusion tirée de cette appréciation, à savoir qu'un pouvoir ne peut pas simplement être implicite.

49. Les requérantes n'identifient aucune disposition conférant à la Commission le pouvoir d'adopter des décisions qui lient les autorités nationales sur la question de savoir si les conditions économiques sont remplies et, ainsi qu'il ressort de la procédure exposée dans les présentes conclusions, le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit lorsqu'il a constaté qu'une telle disposition n'existait pas.

50. Cela n'est pas remis en cause par les arguments des requérantes. Leur argumentation se fonde plutôt sur les modifications intervenues dans la législation depuis l'entrée en vigueur du code des douanes et du règlement d'exécution qui l'accompagne. Alors que l'article 502, paragraphe 1, du règlement nº 2454/93 prévoyait que « l'autorisation ne peut être accordée sans examen des conditions économiques *par les autorités douanières* » [43], le règlement d'exécution 2015/2447 ne contient aucune disposition comparable. C'est un argument par élimination que les requérantes font valoir. Elles soutiennent que, si ni les autorités nationales ni le groupe d'experts en matière douanière ne sont habilités spécifiquement pour prendre des décisions contraignantes sur les conditions économiques, c'est nécessairement la Commission qui doit être habilitée à le faire. Je répondrais à cet argument de la façon qui suit.

51. Tout d'abord, il n'est pas vraiment exact d'affirmer que les autorités nationales n'ont aucune compétence pour examiner les conditions économiques. Ainsi qu'il a été exposé au point 41 des présentes conclusions, conformément à l'article 211, paragraphe 5, du code des douanes, les autorités nationales doivent vérifier s'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement. Pour ce faire, les autorités nationales devront assurément procéder à un examen plutôt approfondi, d'autant plus que toute la structure des dispositions plaide contre une constatation d'une telle preuve.

52. Ensuite, il importe de souligner que rien dans le texte même de l'article 259 du règlement d'exécution 2015/2447 n'indique que la conclusion à laquelle la Commission est parvenue en ce qui concerne la question des conditions économiques devrait être considérée comme contraignante. L'article 259, paragraphe 5, se borne à indiquer que les conclusions de la Commission sur les conditions économiques « sont prises en considération par l'autorité douanière concernée », libellé qui, comme la Cour l'a observé dans l'arrêt Friesland Coberco pour une formulation similaire figurant dans une version antérieure de cette disposition, laisse entendre que la décision finale incombe à l'autorité douanière compétente concernée [44].

53. Les dispositions de l'article 259, paragraphe 6, du règlement d'exécution 2015/2447 le corroborent, en ce qu'elles précisent que, lorsque la Commission parvient à la conclusion que les conditions économiques ne sont plus remplies, « l'autorité douanière compétente *révoque* l'autorisation concernée ». Le mot que je me permets de mettre en italique (« révoque ») oblige clairement l'autorité douanière compétente à révoquer l'autorisation lorsque la Commission est parvenue à une

42 Voir, également, arrêts du 14 juin 2016, Commission/McBride e.a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, point 36), et du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 98).

43 Mise en italique par mes soins.

44 Arrêt Friesland Coberco, point 27.

conclusion négative. Le contraste entre les termes utilisés à l'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/2447 (« sont prises en considération par l'autorité douanière concernée ») et ceux utilisés à l'article 259, paragraphe 6, de ce règlement (« l'autorité douanière compétente révoque ») est suffisant, en soi, pour illustrer que, si les conclusions que la Commission tire en application de l'article 259, paragraphe 6, dudit règlement sont contraignantes, il n'en va pas de même en ce qui concerne ses pouvoirs dans le cadre de l'article 259, paragraphe 5, dudit règlement. Je le répète donc, dans ce dernier cas, la décision finale revient aux autorités douanières compétentes, même si celles-ci doivent prendre la conclusion de la Commission en considération. Elles peuvent s'écarter de cette conclusion « à condition qu'elles motivent leurs décisions à cet égard » [45].

54. Dans ce cadre, il convient de rappeler également que, si un tel pouvoir n'a pas été conféré à une institution de l'Union, même dans des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union, comme la politique douanière, les États membres demeurent compétents pour mettre en œuvre cette politique [46]. Partant, alors que l'absence d'une disposition législative habilitant la Commission à prendre une décision contraignante quant aux conditions économiques empêche cette institution de prendre une telle décision, les autorités nationales n'ont pas besoin d'une compétence distincte pour vérifier les conditions que le droit prévoit lorsqu'elles en font l'application.

55. Les requérantes font valoir aussi que les rares cas où les conditions économiques doivent effectivement être examinées en détail concernent tous des situations impliquant l'application uniforme de la politique commerciale commune de l'Union, qui est un domaine de compétence exclusive de celle-ci. Pour les raisons exposées précédemment, cet argument ne permet toutefois pas de mettre en échec le fait que la Commission n'a pas le pouvoir de prendre de telles décisions.

56. En effet, c'est pour cette raison même que les arguments des requérantes fondés sur le libellé de l'article 259, paragraphe 5, second alinéa, du règlement d'exécution 2015/2447 et celui de l'article 259, paragraphe 6, de ce règlement ne sauraient prospérer. L'article 259, paragraphe 5, second alinéa, dudit règlement prévoit, il est vrai, la possibilité de préciser dans une conclusion que le cas examiné est unique – et qu'il ne peut donc constituer de précédent pour d'autres demandes ou autorisations —, mais, en soi, cela ne démontre pas qu'une telle conclusion serait contraignante au sens que j'ai décrit.

57. Bien que l'article 259, paragraphe 6, du règlement d'exécution 2015/2447 prévoie – certes de manière impérative (« l'autorité douanière compétente révoque ») – que l'autorité douanière compétente a l'obligation de révoquer l'autorisation si l'on parvient à la conclusion que les conditions économiques ne sont plus remplies et qu'il détermine même la date à laquelle la révocation doit intervenir au plus tard, il n'en demeure pas moins que cette disposition est limitée à cet ensemble de circonstances.

58. Néanmoins, l'argument qui est tiré du libellé de l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes, selon lequel l'examen des conditions économiques *est opéré au niveau de l'Union* lorsque la preuve est faite que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement, n'est certainement pas sans importance. Toutefois, comme le Tribunal l'observe au point 34 de l'ordonnance attaquée, si l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes précise qu'un examen des conditions économiques est opéré au niveau de l'Union, cette disposition n'indique pas quel objectif est poursuivi en établissant l'examen à ce niveau ni ne contient aucune indication claire sur ce qu'est en réalité le rôle de la Commission au cours de cet examen. En revanche, l'article 211, paragraphe 4, du code des douanes prévoit sans équivoque que les autorités nationales accordent une autorisation lorsque les conditions établies dans cette disposition sont remplies. Cette disposition indique clairement quelle est l'autorité qui prend la décision. Il est peut-être regrettable que, à l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes, le degré de clarté requis sur ce point important fait défaut.

45 Arrêt Friesland Coberco, point 27.

46 Voir article 2, paragraphe 1, TFUE.

59. Les requérantes font valoir, en outre, que la partie à qui la conclusion incombe n'est plus la même. Désormais, contrairement à la situation à laquelle l'article 504, paragraphe 4, du règlement nº 2454/93 aboutissait, l'entité à laquelle il incombe de parvenir aux conclusions quant aux conditions économiques est la Commission. Cela ressort clairement de la fonction purement consultative du groupe d'experts en matière douanière qui a été décrite plus haut et qui a été admise par le Tribunal au point 54 de l'ordonnance attaquée. Dans le cadre de la législation antérieure, en vertu de l'article 504, paragraphe 4, du règlement nº 2454/93, c'était le comité du code des douanes qui parvenait à cette conclusion. Or, le fait que la Commission soit à présent désignée comme l'auteur de la conclusion contestée ne signifie pas, en soi, que la conclusion à laquelle elle parvient constitue un acte qui lie l'autorité douanière nationale.

60. Les requérantes soutiennent également que l'examen des conditions économiques n'était pas obligatoire dans le cadre de la législation antérieure [47], alors que tel est le cas dorénavant en vertu de l'article 211, paragraphe 6, du code des douanes (« est opéré au niveau de l'Union ») [48]. C'est exact, mais cela n'implique pas nécessairement que la conclusion qui a été tirée lie les autorités douanières nationales. L'arrêt Friesland Coberco le confirme. Bien que l'affaire qui y a donné lieu concernait un ensemble de circonstances dans le cadre duquel la consultation du comité du code des douanes était obligatoire, la Cour a jugé, comme nous l'avons vu plus haut, qu'une obligation de consultation de ce comité ne pouvait pas être assimilée à une obligation de suivre les conclusions qu'il rend [49]. En l'absence d'une disposition claire en sens contraire, on pourrait en dire de même pour une obligation de procéder à un examen au niveau de l'Union. Elle n'a pas nécessairement pour effet que cet examen doit être admis et entériné par l'autorité douanière nationale.

61. La circonstance que l'autorité douanière néerlandaise a agi en se fondant sur une obligation de suivre la conclusion en cause n'y change rien. Les constatations de la Cour dans ses arrêts Bock/Commission [50] Piraiki-Patraiki e.a./Commission [51] et Dreyfus/Commission [52], que les requérantes invoquent, concernent la question distincte de savoir si des actes qui sont incontestablement attaquables au sens de l'article 263 TFUE affectent directement les requérantes. L'existence d'un acte attaquable est une condition nécessaire pour former un recours au titre de l'article 263. Le fait qu'un État membre décide de se conformer à un acte qui, en réalité, ne le lie pas ne rend pas cet acte contraignant et le fait qu'un acte non contraignant concerne directement une partie requérante ne le transforme pas davantage en un acte attaquable.

c) Sur la force obligatoire de la conclusion : « sont prises en considération par l'autorité douanière concernée »

62. L'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/2447 contient la disposition qui précise comment l'autorité douanière nationale doit donner suite à cette conclusion. Comme déjà indiqué, cette disposition prévoit simplement que « [l]es conclusions concernant les conditions économiques sont prises en considération par l'autorité douanière concernée [...] ». J'ai rappelé plus haut que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Friesland Coberco, la Cour avait dû interpréter une disposition à peu près identique, à savoir l'article 504 du règlement nº 2454/93. La seule différence est que cette disposition se réfère aux « conclusions du comité » et que, en tant que telle, elle ne fait pas état des « conditions économiques ». Or, il est clair et non contesté que, dans le cadre de l'article 504 du

47 Voir libellé de l'article 503 du règlement nº 2454/93 auquel les requérantes se réfèrent.

48 Toutefois, comme exposé plus haut, les cas d'application sont très limités.

49 Arrêt Friesland Coberco, point 31.

50 Arrêt du 23 novembre 1971 (62/70, EU:C:1971:108, points 6 à 8).

51 Arrêt du 17 janvier 1985 (11/82, EU:C:1985:18, points 8 et 9).

52 Arrêt du 5 mai 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, points 43 à 56).

règlement nº 2454/93, ce sont également les « conditions économiques » qui doivent être prises en considération. Dans l'arrêt Friesland Coberco, la Cour a interprété les termes « sont prises en considération » en ce sens que « [les autorités douanières nationales] peuvent s'écarter des conclusions adoptées par ce dernier à condition qu'elles motivent leurs décisions à cet égard »[53].

63. Au point 60 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal se fonde sur le point 45 de l'arrêt Nogueira e.a.[54], où la Cour a déclaré que l'interprétation qu'elle fournit en ce qui concerne les dispositions d'un instrument législatif vaut également pour celles remplaçant un tel instrument législatif, lorsque les dispositions de ces instruments peuvent être qualifiées d'équivalentes. Les requérantes ne s'en prennent pas à ce principe mais contestent plutôt le point de savoir si les dispositions de l'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/2447 peuvent être considérées comme équivalentes à celles de l'article 504 du règlement nº 2454/93.

64. Le Tribunal se fonde, au point 58 de l'ordonnance attaquée, sur le fait que le libellé de l'article 259, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement d'exécution 2015/2447 reprend verbatim celui de l'article 504, paragraphe 4, du règlement nº 2454/93. Cette conclusion n'a pas été contestée dans le cadre du pourvoi. Les requérantes n'ont pas davantage contesté la constatation du Tribunal figurant au point 54 de l'ordonnance attaquée selon laquelle seul l'auteur de la conclusion avait changé, de telle sorte que l'objectif poursuivi par cet examen reste le même.

65. Sans même s'arrêter à ces doutes quant au caractère opérant du troisième moyen, celui-ci ne saurait prospérer. Les requérantes soutiennent que la constatation de la Cour dans l'arrêt Friesland Coberco « se fondait spécifiquement sur la fonction du comité du code des douanes ». Toutefois, la partie de l'arrêt que les requérantes invoquent pour étayer leur argument, à savoir le point 37 de l'arrêt Friesland Coberco, concerne la question de savoir si cette conclusion constituait un acte pris par une institution aux fins d'un examen au titre de l'article 234 TCE (devenu article 267 TFUE). La Cour a jugé, dans ce contexte, que les conclusions du comité du code des douanes ne pouvaient pas être considérées comme un acte de la Commission. Il n'y a aucun rapport avec la considération que la Cour énonce au point 33 du même arrêt selon laquelle cette conclusion ne liait pas les autorités douanières nationales.

66. Je ne peux pas non plus me déclarer d'accord avec l'argument des requérantes selon lequel les deux situations ne sont pas équivalentes. Les requérantes soutiennent, en particulier, que le comité du code des douanes avait pour fonction d'assurer une « collaboration étroite et efficace entre les États membres et la Commission »[55], alors que, dans le cadre du code des douanes, le rôle de la Commission est d'« assurer des conditions uniformes »[56] pour la mise en œuvre de ce code. Le Tribunal a examiné cet argument au point 52 de l'ordonnance attaquée. C'est à juste titre qu'il a relevé que la disposition de l'article 213 du code des douanes se limite à conférer à la Commission des compétences d'exécution afin de préciser *des conditions uniformes en ce qui concerne les règles de procédure*, comme l'expose le considérant 5 dudit code.

67. Comparant la nécessité de procéder à un examen des conditions économiques dans les deux versions du code des douanes, le Tribunal a constaté en outre que des examens étaient nécessaires dans le cadre de demandes d'autorisations similaires. Les requérantes n'expliquent pas en quoi les définitions légèrement dissemblables de la notion de « conditions économiques » pour, d'une part, la transformation sous douane dans le cadre de l'article 133, sous e), du règlement nº 2913/92 et pour, d'autre part, le perfectionnement actif et passif ainsi que l'exploitation d'installations de stockage pour l'entrepôt douanier de marchandises conformément à l'article 211, paragraphe 4, sous b), du code des douanes diffèrent de façon si significative qu'elles ne devraient pas être considérées comme

53 Arrêt Friesland Coberco, point 27.

54 Arrêt du 14 septembre 2017 (C-168/16 et C-169/16, EU:C:2017:688).

55 Arrêt Friesland Coberco, point 40.

56 Considérant 5 du code des douanes.

équivalentes à ces fins. Partant c'est à juste titre que le Tribunal a conclu, au point 53 de l'ordonnance attaquée, que les affaires examinées au regard du règlement nº 2913/92 et des règlements d'exécution en vigueur à l'époque où l'arrêt Friesland Coberco a été rendu et celles qui sont en cause en l'espèce sont toutes, les unes comme les autres, des formes de coopération étroite et efficace entre les États membres et la Commission, visant certainement à informer les autorités douanières quant aux conditions économiques.

68. Aucune des modifications dans la législation que les requérantes ont invoquées ne se rapporte aux termes « sont prises en considération ». Si la Commission était habilitée à tirer une conclusion qui serait alors contraignante pour l'autorité douanière nationale, le libellé du règlement d'exécution 2015/2447 l'aurait aussi certainement exprimé. Le Tribunal a jugé, à juste titre, au point 63 de l'ordonnance attaquée, que, si la nouvelle législation douanière avait conçu un système dans lequel les autorités douanières nationales étaient liées par les conclusions retenues au niveau de l'Union en ce qui concerne les conditions économiques, le règlement d'exécution 2015/2447 aurait prévu une disposition expresse à cet effet. Le fait que ce règlement a suivi la formulation qui avait été interprétée dans l'arrêt Friesland Coberco en ce sens qu'il ne lie pas les autorités nationales constitue, en soi, un solide argument contre un tel changement dans l'interprétation.

69. C'est donc sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé que l'interprétation de l'article 504, paragraphe 4, du règlement nº 2454/93 retenue par la Cour dans l'arrêt Friesland Coberco vaut également pour l'article 259, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/1953, puisque les dispositions en cause sont, à mon avis, suffisamment similaires à ces fins. Il y a lieu de supposer que le législateur de l'Union était pleinement conscient de la décision rendue dans l'arrêt Friesland Coberco et que, s'il avait entendu modifier la situation pour rendre la conclusion de la Commission contraignante pour les autorités nationales, il aurait aisément pu le faire.

d) Remarques complémentaires

70. On pourrait ajouter dans ce cadre que, à l'évidence, une conclusion tirée au titre des règles de l'article 259 du règlement d'exécution 2015/1953 a des « effets juridiques ». En application de la décision de la Cour dans l'arrêt Friesland Coberco, les autorités douanières nationales auront à « motiver suffisamment leur décision » si elles adoptent une position qui s'écarte de cette conclusion. Cela constitue certainement un effet juridique. La difficulté, ici, du point de vue des requérantes – et c'est une considération déterminante aux fins de toute analyse dans le cadre de l'article 263 TFUE – est que les autorités douanières ne sont pas liées par cette conclusion.

71. On peut observer aussi que, en l'espèce, il n'est nullement question d'une absence de protection juridictionnelle effective pour les requérantes dans la mesure où elles n'ont pas la possibilité de contester la conclusion en cause au titre de l'article 263 TFUE. Elles ne l'ont d'ailleurs pas fait valoir. En revanche, il importe de souligner que les requérantes ont la possibilité de contester la décision des autorités douanières néerlandaises, ce qu'elles ont effectivement fait. Elles ont formé, ultérieurement, des recours devant la juridiction compétente aux fins de contester le rejet, par les autorités douanières néerlandaises, de leurs objections contre l'autorisation de perfectionnement actif accordée à EMS. C'est dans ces procédures que la question de savoir si les conditions économiques sont remplies peut être examinée [57].

72. Dans ces conditions, les trois premiers moyens doivent donc être rejetés comme étant non fondés.

57 Voir, en revanche, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Belgique/Commission (C-16/16 P, EU:C:2017:959, points 161 à 163) pour la situation différente d'un État membre destinataire d'un acte ne constituant pas un acte au sens de l'article 263 TFUE. Toutefois, voir également arrêt du 25 octobre 2017, Slovaquie/Commission (C-593/15 P et C-594/15 P, EU:C:2017:800, point 66), où la Cour a rejeté l'idée d'une interprétation plus large de la notion d'« acte attaquable » dans de telles circonstances.

C. Le quatrième moyen tiré de la pratique administrative

1. Argumentation des parties

73. Les requérantes soutiennent que le Tribunal a commis une erreur en s'abstenant de tenir compte de la pratique administrative en tant que preuve du caractère contraignant des conclusions de la Commission relatives aux conditions économiques. Le premier alinéa du point 3 de ce document est formulé comme suit : « Les conclusions de la Commission sont prises en considération par l'autorité douanière concernée et par toute autre autorité douanière traitant des autorisations ou demandes d'autorisation similaires (article 259, paragraphe 5, du [règlement d'exécution 2015/2447]). La décision de l'autorité douanière se conformera à la conclusion. *Cela signifie que la conclusion de la Commission lie les autorités douanières compétentes* et que celles-ci ne peuvent donc pas s'en écarter [...] »[58].

74. La Commission observe qu'il n'apparaît pas clairement si, dans le cadre de leur quatrième moyen, les requérantes formulent un argument procédural reposant sur une dénaturation des éléments de preuve ou s'il s'agit d'un argument de fond en ce qu'elles critiquent le fait que la pratique administrative n'a pas été considérée comme une source de droit. Dans un cas comme dans l'autre, elle fait valoir que l'argument n'est pas fondé.

2. Appréciation

75. Le grief des requérantes est dirigé contre le point 66 de l'ordonnance attaquée, où le Tribunal a constaté que la pratique administrative ne faisait que remplacer un arrangement administratif antérieur concernant l'application des dispositions pertinentes du règlement n° 2913/92. Dans la mesure où cet arrangement administratif antérieur ne suivait pas ce que la Cour avait déclaré dans l'arrêt Friesland Coberco, il ne pouvait pas servir de fondement valable pour l'interprétation contenue dans la nouvelle pratique administrative. Les requérantes ne dirigent pas leur grief contre la constatation du Tribunal figurant au point 67 de l'ordonnance attaquée. Dans ce point qui commence par les termes « par ailleurs », le Tribunal a jugé que, bien qu'elle puisse être considérée comme un moyen valable pour interpréter la nature des conclusions rendues sur lesdites conditions économiques, une pratique administrative n'a pas de force obligatoire en droit et que sa teneur devra donc être conforme aux dispositions mêmes du règlement d'exécution 2015/1953. Le Tribunal a également jugé qu'elle ne modifie pas la portée du règlement d'exécution[59].

76. Au point 68 de l'ordonnance attaquée, à juste titre selon moi, le Tribunal a jugé que l'interprétation contenue dans la nouvelle pratique administrative n'était pas conforme aux dispositions mêmes du règlement d'exécution 2015/1953. Le raisonnement du Tribunal repose sur plusieurs arguments et ceux qui sont exposés aux points 67 et 68 de l'ordonnance attaquée suffisent à eux seuls à confirmer ce raisonnement. Il s'ensuit, dès lors, que le quatrième moyen des requérantes est inopérant et ne saurait prospérer.

58 Mise en italique par mes soins.

59 À cet égard, le Tribunal s'est fondé à juste titre, par analogie, sur l'arrêt du 15 février 1977, Dittmeyer (69/76 et 70/76, EU:C:1977:25, point 4). On pourrait de même, par analogie, se fonder sur une jurisprudence dont fait partie l'arrêt du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, point 209), où la Cour a jugé que, même si des mesures d'ordre interne adoptées par l'administration énoncent une règle de conduite indicative de la pratique à suivre dont l'administration ne peut s'écarter, dans un cas particulier, sans donner des raisons qui soient compatibles avec le principe d'égalité de traitement, de telles mesures d'ordre interne ne constituent pas elles-mêmes des règles de droit et ne peuvent donc ni modifier ni compléter les instruments juridiquement contraignants que l'institution de l'Union a adoptés en application de règles et de procédures prévues dans le traité.

77. Il est vrai que la pratique administrative donnait – ou, à tout le moins, avait tendance à donner – une impression erronée quant à la question de savoir si les conclusions de la Commission relatives aux « conditions économiques » liaient ou non. Le règlement de procédure de la Cour ainsi que celui du Tribunal donnent aux juridictions de l'Union la faculté de connaître de tels faits en leur permettant de statuer sur les dépens en faveur des requérantes, ce que le Tribunal a fait en l'espèce [60].

D. Le cinquième moyen concernant les conditions supplémentaires prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE

78. Par le cinquième moyen, les requérantes affirment qu'elles remplissent les conditions supplémentaires prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, à savoir qu'elles sont directement et individuellement concernées.

79. Or, étant donné que le Tribunal a accueilli à juste titre l'exception d'irrecevabilité de la Commission eu égard à l'absence d'acte attaquable, c'est sans commettre d'erreur de droit qu'il n'a pas examiné la question de savoir si les requérantes étaient directement et individuellement concernées. Le constat de l'absence d'acte attaquable au sens de l'article 263 TFUE suffisait pour rejeter le recours.

VII. Sur les dépens

80. Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, dudit règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

81. La Commission ayant conclu à la condamnation aux dépens des requérantes et celles-ci ayant succombé en leur pourvoi, il y a lieu de les condamner à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Commission. Des considérations telles que celles exposées aux points 72 à 75 de l'ordonnance attaquée, permettant une condamnation aux dépens de la Commission conformément à l'article 139 du règlement de procédure de la Cour, ne peuvent pas s'appliquer au présent pourvoi.

VIII. Conclusion

82. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

– rejeter le pourvoi ;

– condamner thyssenkrupp Electrical Steel GmbH et thyssenkrupp Electrical Steel Ugo aux dépens.

60 Points 72 à 75 de l'ordonnance attaquée.