CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI présentées le 7 février 1985*

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Vous êtes appelés à statuer sur un recours introduit par la Commission des Communautés européennes contre le Royaume-Uni sur la base de l'article 169 du traité CEE. Il est reproché à cet État de ne pas avoir perçu les droits de douane à l'importation sur les poissons capturés à la suite d'une opération conjointe polono-britannique. En effet, du fait de cette omission, l'article 4, paragraphe 2, sous f), du règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (JO L 148, p. 1) et la réglementation qui régit le tarif douanier commun en vigueur à l'époque des faits (règlement n° 3000/79 du Conseil, du 20 décembre 1979, JO L 342, p. 1) auraient été violés.

2. A la fin des années 70, l'augmentation des captures dans l'Atlantique Nord et dans les mers de l'hémisphère austral ainsi que l'écoulement de leurs produits dans la Communauté ont provoqué un net fléchissement des prix du poisson. Le coup a été dur pour l'industrie de la pêche communautaire déjà frappée par l'impossibilité (ou par la possibilité réduite) de pêcher dans les eaux norvégiennes et islandaises. D'où différentes tentatives d'adopter des remèdes et, dans leur contexte, les événements qui sont à l'origine de notre litige. Préoccupés par les effets que l'inactivité des chalutiers aurait sur l'occupation des gens de mer et en même temps désireux de continuer à approvisionner les industries transformatrices des produits de la pêche, certains entrepreneurs britanniques ont proposé aux autorités polonaises d'effectuer des opérations communes de pêche à la morue en mer Baltique.

L'accord a été réalisé. C'est ainsi qu'en avril 1980 cinq ou six chalutiers de haute mer ont quitté le nord-est de l'Angleterre pour jeter leurs filets à 40-80 milles des côtes polonaises, c'est-à-dire en eaux internationales (mais sur lesquelles il semble que la Pologne réclame des droits exclusifs de pêche). Les lignes des filets ont été fixées à des chalutiers polonais qui ont procédé au remorquage. Après quelque temps, les chalutiers anglais se sont placés le long des bateaux polonais, en ont reçu les lignes, et après avoir hissé les filets à bord, ils ont déposé dans les cales frigorifiques les 2 500 tonnes de morue qu'ils contenaient. Ces opérations accomplies, les Anglais ont rémunéré leurs partenaires (semble-t-il par un lot de poissons absents de ces eaux, tels que les maquereaux et les harengs) et ils ont mis le cap sur le Royaume-Uni.

Sur la base des déclarations faites par les commandants des bateaux, l'autorité douanière du port de débarquement a estimé que la morue était originaire d'un pays tiers et a ordonné le paiement d'une caution de 141 000 UKL, à titre de garantie sur les droits de douane. Les propriétaires des chalutiers ont présenté une réclamation contre cette mesure à l'Office britannique des douanes et des accises. Celui-ci l'a

* Traduit de l'italien.

admise et a ordonné que le dépôt soit restitué. En effet — ainsi a-t-il motivé sa décision —, le produit résultant de l'opération conjointe de pêche devait être considéré comme d'origine britannique, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous f), du règlement (CEE) n° 802/68, et donc exempt de droits de douane.

A ce moment, alertée par une question de trois députés européens, la Commission s'est informée auprès du gouvernement de Londres. Celui-ci lui a répondu par une note du 6 janvier 1982: l'autorité douanière du Royaume-Uni — y lit-on — a considéré le poisson comme originaire de la Communauté étant donné qu'il avait été extrait de la mer par des bateaux inscrits au registre naval britannique et arborant l'Union Jack. Mais cette réponse n'a pas convaincu la requérante, les termes « extraction de la mer » lui paraissant plutôt désigner la capture du poisson; il est donc impossible que celui-ci ait une origine communautaire si les filets ont été remorqués par des bateaux de pays tiers. Ajoutons — a-t-elle estimé — que, comme il n'existe pas d'accords pour la pêche en mer Baltique entre la Pologne et la Communauté, les ressortissants communautaires n'ont pas le droit de pêcher dans la zone dans laquelle la morue a été « extraite »: pour entrer en possession du poisson, les Britanniques devaient donc l'avoir acheté.

Ainsi persuadée que le poisson litigieux était d'origine polonaise, la Commission a ouvert la procédure prévue par l'article 169 par lettre du 13 août 1982. Toutefois, en y répondant, le gouvernement britannique n'a fait que préciser davantage la ligne esquissée quelques mois auparavant: selon le règlement (CEE) n° 802/68 — a-t-il déclaré —, le poisson est originaire du pays auquel appartient le bateau qui l'a « extrait de la mer » et le poisson n'est « extrait de la mer » qu'au moment où les filets qui le contiennent sont hissés à bord. Telle est la donnée décisive et des arguments comme l'inexistence d'accords entre la Communauté et la Pologne ne l'atteignent en aucune manière. La Grande-Bretagne est, en tout cas, disposée à accepter des modifications, quoique non rétroactives, de la réglementation qui régit l'origine des marchandises.

Par ailleurs, la Commission est demeurée ferme sur ses positions et a formulé l'avis motivé (10 octobre 1983) dans lequel elle a affirmé: a) qu'« extraire » signifie également séparer un élément du contexte dont il fait partie: le poisson capturé dans le filet est donc extrait de la mer parce que la capture le sépare du milieu dans lequel il vivait à l'état libre; b) que l'absence d'accords entre la Communauté et la Pologne et la revendication polonaise de droits exclusifs dans les eaux où la pêche a eu lieu ne sont pas des arguments dénués de pertinence: au contraire, ils laissent présumer que les pêcheurs britanniques se sont limités à transporter du poisson polonais; c) que la modification législative à laquelle la Grande-Bretagne fait allusion est inutile parce que le règlement (CEE) n° 802/68 s'applique déjà aux opérations conjointes de pêche. Le gouvernement britannique a donc été invité à prendre dans le délai d'un mois à compter de la réception de l'avis les mesures que celui-ci imposait et, en particulier, à percevoir les droits de douane à l'importation.

Le Royaume-Uni a demandé une prorogation d'un mois en alléguant la nécessité d'approfondir le problème (15 novembre 1983). Mais ayant constaté qu'il n'entendait pas donner suite à l'avis, la Commission a

saisi notre Cour par un recours du 5 avril 1984.

3. Comme chacun le sait, le concept d'origine des marchandises revêt de l'importance dans le cadre communautaire tant pour l'application de certaines dispositions concernant les échanges commerciaux et, en particulier, de certaines règles du tarif douanier commun que pour la délivrance des certificats d'origine relatifs aux produits exportés vers les pays tiers. Autrefois, il n'était pas défini internationalement et les inconvénients découlant de cette situation (il suffit de penser aux divergences, parfois considérables, entre les règles nationales qui régissent la matière) ont incité le Conseil à adopter le règlement (CEE) n° 802/68. Il convient de relever que la définition qu'il contient a servi aux auteurs de la convention de Kyoto pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (18 mai 1973).

Pour déterminer l'origine des marchandises, le règlement se sert de deux critères: la marchandise peut être originaire du pays dans lequel elle a été « entièrement obtenue » ou, si sa production s'est effectuée dans plusieurs États, du pays dans lequel elle a subi « la dernière transformation ou ouvraison substantielle économiquement justifiée ». L'article 4, paragraphe 2, sous f), recourt au premier critère: il considère comme « intégralement obtenus » dans un seul pays « les produits de la pêche maritime et autres produits, extraits de la mer à partir de bateaux immatriculés ou enregistrés dans ce pays et battant pavillon de ce même pays ». Or, les termes « extraits de la mer » et ceux qui leur correspondent dans les autres versions de la disposition (« taken from the sea », « estratti dal mare », « gefangen », « uit de zee gewonnen », « optages fra havet », « εξαγόμενα εκ της θαλάσσης ») sont précisément au centre de notre litige.

En résumant le développement de la phase précontentieuse, nous avons déjà vu quelles significations l'institution requérante et le gouvernement défendeur attribuent à ces termes. Toutefois, il est opportun de revenir sur ce point pour rendre compte des enrichissements que les parties ont apportés à leurs thèses respectives dans les mémoires écrits et au cours de la procédure orale.

Commençons par la Commission (qui, disons-le incidemment, a fini par abandonner l'argument tiré de l'inexistence d'accords de pêche entre la CEE et la Pologne). L'élément original qu'elle a apporté à l'occasion de l'acte introductif et au cours des débats est une vérification diligente de son point de vue selon les différentes versions que nous venons de rappeler. A la lumière de cet approfondissement, entendre l'extraction comme la séparation d'un élément de l'ensemble auquel il appartient serait largement justifié par les textes français, italien, grec, danois et néerlandais. La version anglaise semblerait moins utile à cette fin, tandis que la version allemande paraîtrait la plus utile ou même la plus décisive. En effet, « gefangenes Erzeugnis » veut dire « produit capturé »: donc, dans le domaine de la pêche au filet, pris (et par cela même séparé de l'espace libre dans lequel il se mouvait précédemment) dans le filet que le bateau traîne derrière lui.

La recherche philologique effectuée par le gouvernement britannique n'est pas moins (ou est peut-être plus) approfondie. Considérons — affirme-t-il — l'étymologie des termes employés dans les textes français et italien: « extrait » et « estratto » viennent du latin « extrahere » qui signifie « tirer dehors »: or, le poisson n'est « tiré dehors » que lorsque les filets qui le contiennent sont soulevés de l'eau et déchargés sur le pont du

navire. Des raisons juridiques et économiques précises commandent d'ailleurs le choix linguistique du législateur. En effet, par le terme « produit », on indique un bien qui est en la possession ou en la propriété de l'homme. Or, tant que le poisson reste dans la mer, quoique prisonnier d'un filet, il est impossible d'en parler comme d'un produit, ne serait-ce que parce que, dans la mer ou au moment où il est hissé, le filet peut se rompre et le poisson être intégralement ou partiellement perdu.

Mais il y a plus. De nombreux actes communautaires (tels que les accords CEE-Portugal, CEE-Israël, CEE-Égypte, la convention de Lomé, etc.), dont les versions française et allemande parlent — et ce n'est peut-être pas par hasard — de produits « tirés de la mer » et « gewonnen », plaident en faveur de la thèse britannique. Il n'est donc pas permis de donner au terme « gefangen » l'importance que lui attribue la Commission. Il signifie bien « capturé »; mais, pour cette raison précisément, il est inapplicable à toute une série de produits de la pêche (crustacés, mollusques, algues, éponges, coraux) qui peuvent être seulement extraits et qui sont justement définis comme « extraits » (gewonnen) dans les lettres d) et h) du même article 4, paragraphe 2.

Le gouvernement défendeur trouve une confirmation du bien-fondé de sa thèse dans le septième considérant et dans l'article 5 du règlement (CEE) n° 802/68 qui, en formulant le second des deux critères auxquels nous avons fait allusion plus haut, mettent l'accent sur le caractère économiquement justifié de la dernière transformation subie par le produit. Maintenir en mer des filets pleins de poissons — relèvent en effet des Britanniques — est tout à fait injustifié du point de vue économique. Sous cet angle, le moment décisif du processus de la pêche est le levage des filets et leur dépôt sur le pont. C'est donc à ce moment que l'on détermine l'origine communautaire ou non du poisson.

4. Qu'ajouter à ce point? La Cour nous permettra une petite référence littéraire: nous doutons que Marguerite Yourcenar ou Graham Greene seraient disposés à lire chaque matin deux ou trois actes communautaires « pour prendre le ton », comme Stendhal le faisait avec les articles du code civil. Nous voulons dire que nous admirons la sagesse du législateur communautaire, mais non pas son langage négligé et trop souvent imprécis. Il nous est arrivé, par exemple, de devoir interpréter un règlement dans lequel la transformation chimique du sucre blanc ou brut en substances différentes du sucre est définie ni plus ni moins que comme « écoulement ». Nous sommes certains que chacun d'entre vous pourrait nous rapporter une expérience analogue.

Dans ces conditions, mobiliser toutes les ressources de la philologie romane et germanique pour lire dans le participe « extraits » telle ou telle signification nous semble un exercice quelque peu absurde: d'autant plus que les deux significations sur lesquelles misent les parties (« tirés dehors » et « séparés de leur milieu ») sont, à notre avis, légitimes; et que les arguments complémentaires — d'une part, le « gefangen » de la lettre f), d'autre part, le « gewonnen » de la lettre h) — sont équivalents et s'annulent comme les éléments de certaines opérations mathématiques à la somme zéro. Nous ajoutons que, au moins en Italie, le terme « estrazione » (extraction) a, dans notre contexte, une origine qui n'est certainement pas faite pour conférer du sérieux à la querelle linguistique entre la Commission et le Royaume-Uni. Il remonte à la fin du

XIX[e] siècle et se rattache à un débat qui vit plusieurs administrations de l'État se disputer le contrôle de la pêche. A la fin, cette dernière a été définie comme une industrie; mais, que vous me croyiez ou non, l'argument décisif a été la ressemblance que quelqu'un a aperçue entre ses caractéristiques et celles de l'activité minière (dite précisément « extractive » dans le jargon de la bureaucratie).

5. Cela dit, nous observerons que cette querelle rend en quelque manière un son faux. L'allusion que les Britanniques font aux conséquences d'une rupture éventuelle des filets (le poisson serait perdu, donc il ne peut être qualifié de capturé que lorsque les filets ont été hissés sans incidents) démontre — nous semble-t-il — que les parties ne s'opposent que superficiellement sur la signification du terme « extraits ». Dans le fond, la situation est différente. La requérante et la défenderesse identifient, l'une et l'autre, l'extraction avec la capture et c'est la détermination du moment où cette dernière a lieu qui les sépare, l'une estimant qu'il coïncide avec l'entrée du poisson dans le filet et l'autre considérant que c'est le levage du filet à bord qui l'indique. Mais, s'il en est ainsi, c'est la requérante qui est dans le vrai. En effet, quoique dépourvue de supports technico-juridiques adéquats, sa position est conforme au sens commun selon lequel capturer équivaut à prendre dans le filet, malgré le risque de rupture auquel ce dernier est soumis.

Essayons alors de concilier le sens commun avec le droit. Tout d'abord, la thèse de la Commission reçoit une certaine couleur de vérité de la doctrine civiliste de tous les pays membres selon laquelle, comme cela est bien connu, les poissons sont considérés comme capturés et donc devenus la propriété du pêcheur, lorsque, en pénétrant dans le filet, ils perdent leur liberté naturelle. Du reste, la très rare jurisprudence qui s'est formée sur ce point et, en particulier, un arrêt anglais ancien, mais significatif, se prononce dans le même sens: la propriété sur le poisson prisonnier d'un filet *encore entrouvert* — y lisons-nous — n'a pas un caractère de plénitude tel qu'il permette que le titulaire intente une action en « trespass » contre celui qui tente de s'en emparer; il est cependant suffisant pour justifier la mise en œuvre d'autres actions moins incisives (*Young contre Hichens*, 1843, 6 QB 606). Peut-on en déduire que lorsque le filet n'est pas entrouvert mais fermé, comme cela s'est produit certainement dans le cas d'espèce, les juges anglais renforceraient la protection du possesseur? En stricte logique, la réponse devrait être positive.

Toutefois, l'argument qui nous paraît déterminant est différent. Que l'on examine avec attention la règle qui définit l'origine du poisson; on s'apercevra que son centre de gravité, l'élément dont elle fait dépendre l'origine, est la nationalité du navire employé dans la pêche. En effet, l'importance accordée par le législateur à des données telles que son immatriculation et le pavillon qu'il arbore est sans équivoque. Mais — voici le point — que doit-on entendre par navire? A cet égard, le droit maritime est très clair. Le « navire » n'est pas seulement la coque flottante, mais la coque avec tous ses accessoires et ses pertinences, c'est-à-dire, dans le cas du chalutier, avec le moteur, les mâts, les voiles, les cordages, les engins de pêche et, parmi ceux-ci, les filets.

Navire en tant que *res composita*, donc; et naturellement (c'est une règle de droit international universellement reconnue qui l'établit) navire en haute mer comme *territoire flottant* de l'État d'appartenance. Joignons ces notions pour les appliquer ensuite à notre problème. Le résultat auquel elles nous permettent de parvenir est évident: le poisson qui reste pris dans le filet entre par cela même dans la sphère douanière de l'État dont le chalutier qui fait usage de ce filet arbore le pavillon. Que l'on n'objecte pas qu'en l'espèce les filets étaient de propriété britannique. Ils l'étaient, cela est vrai; mais il est également vrai que, pendant qu'ils les ont traînés, les Polonais ont légitimement détenu les filets en vertu du contrat qu'ils ont conclu avec les armateurs des chalutiers. En tout cas, nous ne croyons pas que la règle selon laquelle l'origine du poisson est définie par la nationalité du bateau puisse être interprétée en ce sens qu'elle donne de l'importance à la propriété des filets. En effet, si cela était possible, ce serait un jeu d'enfants d'imaginer des systèmes de division du travail qui auraient une influence sur ladite origine, « dribblant » ainsi les droits de douane et réduisant à néant la fonction du tarif douanier commun.

D'ailleurs, il nous semble que le vrai but de la règle est précisément de prévenir les fraudes douanières et leurs répercussions sur les ressources propres de la Communauté. En effet, le rapport qu'elle institue entre origine des produits et nationalité du bateau n'a un sens que dans la mesure où c'est la pêche *directement pratiquée* par des entreprises des pays communautaires qui bénéficie de l'exemption des droits de douane. En somme, cette exemption a été prévue pour la protection de ces entreprises; il est donc évident qu'elle disparaît lorsque des entreprises de pays tiers sont associées à l'exercice de la pêche (et d'autant plus si elles le sont selon les modalités particulières de notre cas). La thèse que nous vous proposons, par conséquent, n'est pas seulement correcte en soi; elle est également la plus conforme à l'interprétation téléologique que l'on doit donner du règlement (CEE) n° 802/68 et, en particulier, de son article 4.

6. Quelques mots pour conclure sur l'argument que le Royaume-Uni tire du second des deux critères sur la base desquels le règlement (CEE) n° 802/68 détermine l'origine des produits. On se rappellera: a) que l'article 5 met l'accent sur l'importance économique de la dernière transformation subie par la marchandise lorsque plusieurs pays concourent à la produire; b) que, selon les Britanniques, l'unique activité économiquement importante dans une opération de pêche comme la nôtre est le levage des filets et le déchargement de leur contenu sur le pont du navire.

Nous estimons que la prémisse même de ce discours est erronée. Il suppose, en effet, que l'origine du poisson puisse être déterminée également selon l'article 5. Nous savons, au contraire, que la réglementation de la matière est déjà contenue tout entière dans l'article 4; et le gouvernement britannique, qui a examiné au microscope chaque mot de cette règle, le sait comme nous. Nous ajoutons que, à notre avis — fondé sur votre jurisprudence (voir l'arrêt du 23 février 1984 dans l'affaire 93/83, Zentralgenossenschaft des Fleischergewerbes e.G./Hauptzollamt Bochum, Rec. 1984, p. 1095) —, l'article 5 concerne les seules marchandises manufacturées; or, il faut manifestement exclure que la pêche en tant que telle équivaille à une manufacture du poisson.

7. Pour toutes les raisons exposées jusqu'ici, nous estimons que les poissons capturés à la suite de l'opération conjointe dont nous avons parlé sous le n° 2 étaient d'origine polonaise. En n'ayant pas perçu les droits de douane à leur importation, le Royaume-Uni a donc violé l'article 4, paragraphe 2, sous f), du règlement (CEE) n° 802/68 du Connseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises, et la réglementation qui régit le tarif douanier commun.

En conséquence, nous proposons à la Cour de déclarer que le Royaume-Uni a manqué aux obligations que lui impose la réglementation citée. Les dépens doivent être mis à la charge du gouvernement britannique, partie perdante.