Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

15 décembre 2016*

« Union douanière — Importation de produits dérivés du thon en provenance de l'Équateur — Recouvrement a posteriori de droits à l'importation — Demande de non-recouvrement des droits à l'importation — Article 220, paragraphe 2, sous b), et article 236 du règlement (CEE) nº 2913/92 — Avis aux importateurs publié au Journal officiel — Bonne foi — Demande de remise des droits à l'importation — Article 239 du règlement (CEE) nº 2913/92 »

Dans l'affaire T-548/14,

Royaume d'Espagne, représenté par M. A. Rubio González, abogado del Estado,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. P. Arenas, A. Caeiros, et B.-R. Killmann, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de l'article 2 de la décision C(2014) 3007 final de la Commission, du 15 mai 2014, constatant que, dans un cas particulier, la remise des droits à l'importation est justifiée pour un certain montant, mais qu'elle ne l'est pas pour un autre montant (REM 03/2013),

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. A. Dittrich, président, J. Schwarcz (rapporteur) et Mme V. Tomljenović, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 6 avril 2016,

rend le présent

* Langue de procédure: l'espagnol.

Arrêt

Faits à l'origine du litige

1 Entre le 30 juin 2009 et le 24 septembre 2010, ACTEMSA SA (ci-après le « redevable »), entreprise établie en Espagne, a importé dans l'Union européenne des produits issus de la transformation du thon, à savoir des conserves de thon et des longes de thon congelées, déclarés comme étant originaires de l'Équateur (ci-après les « importations litigieuses »).

2 Le redevable a sollicité des autorités douanières espagnoles l'application du schéma de préférences tarifaires généralisées (ci-après le « SPG ») pour les importations litigieuses, en produisant à l'appui de ses déclarations douanières des certificats d'origine « formule A », délivrés par les autorités équatoriennes sur la base d'un formulaire déposé par l'exportateur, qui déclarait que l'origine des produits était bien l'Équateur et que les conditions pour obtenir les certificats d'origine étaient remplies.

3 Sur la base des certificats d'origine présentés par le redevable, les autorités douanières espagnoles ont accordé le bénéfice du traitement tarifaire préférentiel aux importations litigieuses.

4 Durant la période des importations litigieuses, rappelée au point 1 ci-dessus, à savoir le 21 mai 2010, la Commission européenne a publié un avis aux importateurs intitulé « Importations dans l'[Union] de thon en provenance de Colombie et d'El Salvador » (JO 2010, C 132, p. 15, ci-après l'« avis »), dont les passages pertinents aux fins de la présente affaire, pour délimiter la portée de l'avis et déterminer s'il concerne les importations litigieuses sont les suivants :

> « La Commission […] informe les opérateurs de l'Union […] qu'il existe des doutes fondés sur la bonne application du régime préférentiel et sur l'applicabilité des preuves d'origine présentées dans l'Union […] en ce qui concerne les conserves de thon et les longes de thon congelées relevant de la sous-position 1604 14 du SH importées de Colombie et d'El Salvador.
>
> Il ressort de diverses enquêtes que des quantités importantes de conserves de thon et de longes de thon congelées relevant de la sous-position 1604 14 du SH sont déclarées être originaires de Colombie ou d'El Salvador et qu'elles ne bénéficient pas du régime préférentiel.
>
> Par ailleurs, il ne peut être exclu que les importations proviennent d'autres pays bénéficiant du [SPG] et qu'elles ne répondent pas aux règles d'origine du SPG relatives au cumul de l'origine. »

5 Du 14 au 30 septembre 2010, une mission conjointe rassemblant des représentants de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et de certains États membres s'est rendue en Équateur pour déterminer l'origine des matières premières utilisées dans la fabrication des produits issus de la transformation du thon provenant de ce pays et exportés vers l'Union avec des certificats d'origine « formule A » émis dans ce pays pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel.

6 Le rapport final de l'OLAF a établi que les autorités équatoriennes avaient délivré à tort des certificats d'origine « formule A » pour des produits à base de thon transformés en Équateur à partir de matières premières capturées par des navires de pêche salvadoriens et panaméens, les règles permettant de considérer que les marchandises étaient originaires d'Équateur n'ayant pas été respectées.

7 L'OLAF a observé, en ce qui concerne le poisson cru capturé par les navires salvadoriens, que les autorités de ce pays n'avaient pas démontré l'origine du poisson conformément aux articles 72 bis et 80 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 un code des douanes communautaires (JO 1993, L 253, p. 1), et, en ce qui concerne le poisson cru capturé par les bateaux

panaméens, que des certificats d'origine « formule A » avaient été délivrés par les autorités panaméennes, mais que la règle sur la valeur ajoutée prévue à l'article 70 du règlement nº 2454/93 n'avait pas été observée.

8 Dans la mesure où les importations litigieuses ne pouvaient pas bénéficier du traitement tarifaire préférentiel, les autorités espagnoles ont engagé, en 2012, une procédure de recouvrement a posteriori des droits à l'importation et ont appliqué aux opérations concernées le tarif douanier commun de 24 %, de sorte que le montant des droits de douane réclamés s'est élevé à 2 094 850,62 euros.

9 Par plusieurs lettres dont la dernière date du 7 février 2013, le redevable a sollicité des autorités espagnoles la remise des droits à l'importation en vertu de l'article 236, lu en combinaison avec l'article 220, paragraphe 2, sous b), du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1, ci-après le « CDC ») ou, à titre subsidiaire, en vertu de l'article 239 du CDC.

10 Par lettre du 18 avril 2013, les autorités espagnoles ont demandé à la Commission de déterminer s'il était justifié de procéder à une remise des droits à l'importation en vertu de l'article 236, lu en combinaison avec l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC et avec les articles 869 et 871 du règlement nº 2454/93 ou, à titre subsidiaire, en vertu de l'article 239 du CDC et de l'article 905 du règlement nº 2454/93.

11 Par lettres du 8 mai et du 17 septembre 2013, la Commission a demandé des informations complémentaires que les autorités espagnoles ont fournies par lettres du 28 mai et du 21 octobre 2013. Le redevable a pu prendre connaissance de chacune de ces deux demandes de renseignements et formuler des observations relatives à la réponse que les autorités espagnoles envisageaient d'envoyer.

12 Par lettre du 12 février 2014, la Commission a invité le redevable, conformément aux articles 873 et 906 bis du règlement nº 2454/93, à formuler ses remarques sur toute question de droit ou de fait susceptible selon lui de conduire au rejet de sa demande. Le redevable a répondu par lettre du 5 mars 2014, dans laquelle il estimait ne pas devoir supporter la responsabilité d'une erreur des autorités équatoriennes. Il a également souligné sa bonne foi ainsi que son désaccord avec les constatations de la Commission relatives à son manque de diligence pour les importations réalisées après le 21 mai 2010.

13 Le 8 mai 2014, conformément aux articles 873 et 907 du règlement nº 2454/93, un groupe d'experts composé de représentants des États membres s'est réuni afin d'examiner le dossier.

14 Par la décision C(2014) 3007 final, du 15 mai 2014, la Commission a considéré que, dans un cas particulier, la remise des droits à l'importation était justifiée pour un certain montant, mais qu'elle ne l'était pas pour un autre montant (REM 03/2013) (ci-après la « décision attaquée »).

15 Au titre de l'examen de la demande fondée sur l'article 236, lu en combinaison avec l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, la Commission a constaté, au considérant 26 de la décision attaquée, que, d'une part, les autorités douanières équatoriennes avaient procédé à une application erronée des règles relatives à la délivrance des certificats d'origine « formule A » et que, d'autre part, le fait que des déclarations inexactes aient été faites lors de la demande de certificats par la société exportatrice ne suffisait pas pour exclure l'existence d'une erreur imputable aux autorités équatoriennes. Par suite, la Commission a estimé devoir vérifier si l'erreur pouvait être raisonnablement décelable par le redevable, en prenant en considération les circonstances du cas d'espèce, la nature de l'erreur, l'expérience professionnelle et la diligence du redevable.

16 S'agissant de la nature de l'erreur, la Commission a estimé, au considérant 28 de la décision attaquée, que la répétition de l'erreur, résultant de la délivrance de certificats d'origine « formule A » par les autorités équatoriennes durant une longue période, plaidait en faveur de la bonne foi du redevable et qu'il n'était pas possible de déterminer si l'erreur ainsi commise aurait pu être décelée par celui-ci pour les importations réalisées avant le 21 mai 2010.

17 Au considérant 29 de la décision attaquée, la Commission a estimé que le redevable était professionnellement très expérimenté, étant actif dans le secteur de l'import-export de produits de la pêche en provenance d'Amérique latine, d'Afrique et de pays de l'Asie de l'Est.

18 S'agissant de la diligence du redevable, la Commission a distingué, aux considérants 30 à 36 de la décision attaquée, les importations réalisées par le redevable avant le 21 mai 2010, date à laquelle elle avait publié l'avis, de celles réalisées après cette date. En se référant au fait que l'avis faisait état de ce qu'il « ne pouvait être exclu que des importations proviennent d'autres pays bénéficiant du SPG et qu'elles ne répondent pas aux règles d'origine du SPG relatives au cumul de l'origine », elle a considéré que le redevable aurait dû, après le 21 mai 2010, prendre toutes les précautions requises pour contrôler les preuves d'origine afin de s'assurer de l'application correcte des règles relatives au traitement préférentiel et, plus particulièrement, au regard des règles sur le cumul régional. Dès lors, à compter de la publication de l'avis, le redevable ne pouvait plus être considéré comme étant de bonne foi. En revanche, pour les importations réalisées avant la publication de l'avis, rien ne permettait de douter de la bonne foi du redevable ni de sa diligence.

19 Ensuite, la Commission a examiné, aux considérants 39 à 48 de la décision attaquée, les conditions posées par l'article 239 du CDC pour qu'une remise des droits soit accordée pour les importations postérieures au 21 mai 2010. S'agissant de la première condition, la Commission a estimé que le redevable ne se trouvait pas dans une situation particulière par rapport à celle d'autres opérateurs exerçant la même activité économique, après avoir rappelé que la confiance dans la validité de certificats d'origine, qui se révélaient être non valables, n'impliquait pas l'existence d'une situation particulière. La Commission a également précisé que la seconde condition tenant à la diligence attendue d'un importateur expérimenté n'était pas non plus remplie et a renvoyé aux considérations tenant à la diligence du redevable examinée au titre de l'application de l'article 220 du CDC.

20 Par conséquent, dans la décision attaquée, la Commission a conclu ce qui suit :

« Article premier

Il est procédé à la remise des droits à l'importation d'un montant de 999 863,58 euros, demandée par le Royaume d'Espagne le 18 avril 2013, relativement aux importations effectuées entre le 1er janvier 2009 et le 20 mai 2010.

Article 2

Il n'est pas procédé à la remise des droits à l'importation d'un montant de 1 094 987,04 euros, demandée par le Royaume d'Espagne le 18 avril 2013, relativement aux importations effectuées entre le 21 mai 2010 et le 24 septembre 2010. »

Procédure et conclusions des parties

21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 juillet 2014, le Royaume d'Espagne a introduit le présent recours. La Commission a présenté son mémoire en défense le 7 octobre 2014. Le 22 décembre 2014, le Royaume d'Espagne a déposé la réplique et, le 17 février 2015, la Commission la duplique.

22 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure.

23 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 6 avril 2016.

24 Le Royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler l'article 2 de la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

25 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours dans sa totalité ;

— condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

En droit

26 Le Royaume d'Espagne présente trois moyens à l'appui de son recours. Le premier est tiré d'une violation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC, le deuxième d'une violation de l'article 239 du CDC et, le troisième, soulevé à titre subsidiaire, d'une violation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC en ce qui concerne la règle du cumul régional prévue par le règlement nº 2454/93.

Sur le premier moyen tiré de la violation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC

27 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC subordonne le non-recouvrement a posteriori des droits à l'importation par les autorités nationales à trois conditions cumulatives (voir, par analogie, arrêt du 14 novembre 2002, Ilumitrónica, C-251/00, EU:C:2002:655, point 37 et jurisprudence citée).

28 Ainsi, tout d'abord, les droits ne doivent pas avoir été perçus à la suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes. Ensuite, l'erreur commise par celles-ci doit être d'une nature telle qu'elle ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable de bonne foi, en dépit de son expérience professionnelle et de la diligence dont il devait faire preuve. Enfin, ce dernier doit avoir observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane (voir, par analogie, arrêt du 14 novembre 2002, Ilumitrónica, C-251/00, EU:C:2002:655, point 38 et jurisprudence citée).

29 Le respect de ces conditions est apprécié à la lumière de l'objectif de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, lequel consiste en la protection de la confiance légitime du redevable quant au bien-fondé de l'ensemble des éléments intervenant dans la décision de recouvrer ou non les droits de douane (voir, par analogie, arrêt du 14 novembre 2002, Illumitrónica, C-251/00, EU:C:2002:655, point 39 et jurisprudence citée).

30 Toutefois, en vertu de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC, le redevable ne peut pas invoquer sa bonne foi lorsque la Commission a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis aux importateurs signalant des doutes fondés en ce qui concerne la bonne application du régime préférentiel par le pays tiers bénéficiaire (voir, en ce sens, ordonnance du

1er octobre 2009, Agrar-Invest-Tatschl/Commission, C-552/08 P, EU:C:2009:605, points 56 et 57), la possibilité pour le redevable de démontrer sa bonne foi en prenant des mesures supplémentaires afin d'assurer l'authenticité et l'exactitude des certificats à fin préférentielle n'étant pas prévue par cette disposition (arrêt du 8 octobre 2008, Agrar-Invest-Tatschl/Commission, T-51/07, EU:T:2008:420, point 42).

31 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner le premier moyen du recours.

32 À titre principal, le Royaume d'Espagne soutient, en substance, que la Commission, lorsqu'elle entend s'écarter de la position adoptée par les autorités nationales, doit prouver, sur la base d'éléments de fait pertinents, l'existence d'un comportement manifestement négligent de la part de l'opérateur. La Commission se serait contentée de se référer à l'obligation pour les importateurs de prendre toutes les précautions requises pour contrôler les preuves d'origine contenue dans l'avis, sans démontrer en quoi le redevable aurait manqué à son obligation de diligence ou de bonne foi. Or, selon le Royaume d'Espagne, la publication de l'avis n'empêcherait pas le redevable d'invoquer sa bonne foi puisque cet avis ne concernerait que les importations originaires de Colombie et d'El Salvador et ses effets ne pourraient être étendus aux autres pays faisant partie du groupe régional II, tel que l'Équateur, entre lesquels s'applique la règle de cumul régional (voir, également, point 48 ci-après).

33 La Commission considère que l'argumentation du Royaume d'Espagne doit être rejetée. En substance, elle rappelle, au préalable, qu'en principe dès lors qu'une marchandise ayant éventuellement bénéficié du traitement tarifaire préférentiel n'a pas l'origine invoquée ou que son origine ne peut être vérifiée, les autorités compétentes doivent procéder à une prise en compte a posteriori des droits à l'importation.

34 Selon la Commission, la première condition prévue par l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC afin qu'il n'y ait pas de recouvrement a posteriori est remplie dans la mesure où les autorités équatoriennes ont commis une erreur en délivrant les certificats d'origine « formule A » nonobstant le non-respect des règles sur le cumul régional.

35 Si les deux autres conditions prévues par cet article étaient remplies avant le 21 mai 2010, elles auraient cessé de l'être ensuite. À compter de cette date, le redevable ne pourrait plus, en vertu de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC, invoquer sa bonne foi, dans la mesure où l'avis serait également applicable à l'Équateur et où il n'aurait pas fait preuve de diligence pour s'assurer du respect des conditions relatives au traitement tarifaire préférentiel.

36 La Commission considère que la jurisprudence de l'Union n'a pas tranché le point de savoir si l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC instaure une présomption irréfragable. La Commission est d'avis que, dans certaines circonstances exceptionnelles, un opérateur peut invoquer sa bonne foi après avoir démontré que des vérifications supplémentaires avaient été effectuées à la suite de la publication d'un avis aux importateurs.

37 En outre, la Commission estime que, en cas de publication d'un avis aux importateurs, la charge de la preuve de la bonne foi et de la diligence incombe au redevable. En l'espèce, aucune preuve des mesures supplémentaires prises par le redevable pour s'assurer de l'origine des marchandises après la publication de l'avis n'aurait été apportée par le Royaume d'Espagne.

38 La Commission relève que l'avis mentionne la Colombie et l'El Salvador et, pour les neuf autres pays du groupe régional II, l'éventualité d'irrégularités pour les produits relevant de la même sous-position tarifaire que les importations litigieuses. Ainsi, selon elle, l'avis fait référence à ces neuf autres pays, sans les nommer expressément. Un opérateur expérimenté déduirait de l'avis l'existence de risques pour tous les pays du groupe régional II en ce qui concerne le cumul régional. La Commission rappelle également qu'elle peut légitimement et de façon générale se référer à plusieurs pays dans un avis aux importateurs, ce qu'elle a fait à deux reprises antérieurement.

39 L'avis attirerait l'attention des importateurs sur la nécessité de prendre des précautions à l'égard des importations de tout pays du groupe II. En effet, les matières premières en provenance de Colombie ou d'El Salvador pourraient être exportées vers un autre pays du groupe II, en vue d'être utilisées dans l'ouvraison de produits issus de la transformation du thon pour être exportées vers l'Union. Par application du principe du cumul régional, ces produits pourraient être considérés comme étant originaires d'Équateur, sans que l'origine de la matière première soit connue de l'importateur dans l'Union.

40 De plus, la Commission soutient qu'il ne ressort ni du texte de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, ni de ses communications du 5 décembre 2000 précisant les conditions de l'information des opérateurs économiques et des administrations des États membres en matière de régimes tarifaires préférentiels en cas de « doute fondé » concernant l'origine des marchandises (JO 2000, C 348, p. 4) et du 30 octobre 2012 précisant les conditions dans lesquelles, dans le cadre des régimes tarifaires préférentiels, les opérateurs économiques et les administrations des États membres sont informés des cas de « doute fondé » concernant l'origine des marchandises (JO 2012, C 332, p. 1), auxquelles se réfère le Royaume d'Espagne devant le Tribunal, que les doutes fondés doivent être exprimés à l'égard des pays ou des produits relevant du champ d'application de l'avis, ces doutes, formulés à l'égard de certains pays, impliquant également l'existence d'irrégularités concernant les autres pays du même groupe régional.

41 Concernant la période postérieure à la publication de l'avis, la Commission considère que le redevable aurait dû prendre des mesures afin de s'assurer de l'origine des marchandises. Elle estime que l'avis invitait à redoubler de précaution quant aux importations provenant de tout pays du groupe régional II, un produit prétendument originaire d'Équateur pouvant inclure de la matière première provenant de Colombie ou d'El Salvador potentiellement irrégulière. Au vu du nombre très limité d'avis aux importateurs publiés par la Commission, un redevable qui importe des produits d'un pays appartenant au même groupe régional que celui faisant l'objet de l'avis sans prendre celui-ci en considération ne peut pas être qualifié de diligent. En tout état de cause, le redevable n'aurait pas pris les précautions nécessaires pour assurer un contrôle adéquat des preuves d'origine pour l'application du traitement tarifaire préférentiel.

42 Dans la duplique, la Commission soutient que, si le rapport final de l'OLAF prévoit la possibilité d'abroger ou de modifier l'avis si l'El Salvador modifie son comportement, cela ne concerne que ce pays, alors que l'avis reste en vigueur pour les autres pays du groupe régional II. Selon la Commission, les avis aux importateurs qu'elle cite ne seraient pas affectés par un manque de sécurité juridique et ne constitueraient pas une exception au régime général. En ce qui concerne la diligence de l'opérateur, la Commission ajoute que, dès lors que l'avis exprimait des doutes quant à l'application correcte des dispositions relatives au cumul régional, il revenait, selon la jurisprudence, au redevable de s'informer et de rechercher tous les éclaircissements possibles pour ne pas contrevenir aux dispositions visées, ce qu'il n'a pas fait.

43 Enfin, la Commission estime que, même s'il lui appartenait de prouver le manque de diligence du redevable, elle s'est acquittée de cette charge en expliquant le contenu de l'avis, en relevant la grande expérience du redevable dans l'importation des produits visés, de sorte qu'il aurait dû avoir des doutes sur la correcte application des règles d'origine, et en soulignant l'absence de précautions supplémentaires prises par le redevable après la publication de l'avis.

44 Selon une jurisprudence constante, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime doivent être respectés, notamment, par les institutions de l'Union (voir arrêt du 9 juillet 2015, Salomie et Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, point 30 et jurisprudence citée). Il en résulte notamment que la législation de l'Union doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables, cet impératif de sécurité juridique s'imposant avec une rigueur particulière s'agissant d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître

avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose (arrêts du 15 décembre 1987, Irlande/Commission, 325/85, EU:C:1987:546, point 18, et du 9 juillet 2015, Salomie et Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, point 31).

45 Par ailleurs, il a été jugé que l'exclusion absolue de la bonne foi en cas de publication d'un avis aux importateurs assurait un niveau de sécurité juridique très élevé (arrêt du 8 octobre 2008, Agrar-Invest-Tatschl/Commission, T-51/07, EU:T:2008:420, point 43).

46 En effet, il résulte du texte même de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC que la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* d'un avis aux importateurs signalant des doutes fondés en ce qui concerne la bonne application du régime préférentiel par le pays tiers bénéficiaire interdit aux importateurs, à compter de la publication, de se prévaloir de leur bonne foi, assurant ainsi un niveau de sécurité juridique très élevé, et conduisant les autorités nationales ou la Commission à rejeter la demande de non-recouvrement des droits à l'importation.

47 En l'espèce, l'article 2 de la décision attaquée rejette la demande de non-recouvrement des droits à l'importation pour la période à compter du 21 mai 2010, date de publication de l'avis.

48 Le Royaume d'Espagne contestant l'application de l'avis aux importations litigieuses, qui proviennent d'Équateur et non de Colombie et d'El Salvador, pays visés par l'avis, il convient de déterminer la portée de l'avis avant de répondre, éventuellement, aux arguments par lesquels il est soutenu que le redevable a agi de bonne foi. À cet égard, à titre liminaire et tenant compte des arguments de la Commission présentés devant le Tribunal, il y a lieu de relever que, conformément à l'article 72, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 2454/93, aux fins de l'application du cumul régional, le groupe régional II se compose des pays suivants : Bolivie, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Pérou et Venezuela.

49 Premièrement, il convient de relever que l'avis s'adresse aux opérateurs économiques qui sont importateurs dans l'Union de produits à base de thon, c'est-à-dire à des professionnels dont un certain nombre peut être expérimenté ou très expérimenté.

50 Deuxièmement, il convient de constater qu'aucune mention de l'Équateur n'est faite dans l'avis, que ce soit dans son titre ou dans le corps même de ce dernier. Au contraire, il ressort clairement du premier alinéa de l'avis qu'il fait référence à des importations de produits à base de thon dans l'Union déclarées comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador.

51 Troisièmement, l'avis fait état, sans plus de précision, de « doutes fondés » relativement à la bonne application du régime préférentiel et à l'applicabilité des preuves d'origine présentées dans l'Union, diverses enquêtes ayant révélé que des quantités importantes de produits à base de thon étaient déclarées originaires de Colombie ou d'El Salvador et qu'elles ne bénéficiaient pas du régime préférentiel.

52 Quatrièmement, l'avis n'exclut pas l'hypothèse que les importations proviennent d'autres pays bénéficiant du SPG et qu'elles ne répondent pas aux règles d'origine du SPG relatives au cumul de l'origine. Il convient de relever, à cet égard, qu'aucune spécification additionnelle explicite n'est donnée quant au SPG visé.

53 Force est de constater que ces deux derniers éléments ne sont pas clairs, même s'il convient de tenir compte d'une lecture par un professionnel expérimenté ou très expérimenté. En effet, ils ne permettent pas de comprendre, d'une part, pourquoi les importations déclarées comme étant en provenance de Colombie et d'El Salvador ne bénéficient pas du régime préférentiel et, d'autre part, si l'expression relative aux importations provenant d'autres pays visent des produits déclarés comme tels lors de leur importation dans l'Union ou des produits déclarés comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador, mais provenant en réalité d'autres pays bénéficiant du SPG. Enfin, comme le fait

valoir, à juste titre, le Royaume d'Espagne, il est possible de s'interroger sur la question de savoir si, par la mention du SPG, l'avis vise tous les pays bénéficiant d'un tel régime ou seulement ceux faisant partie du même groupe régional que la Colombie et l'El Salvador, à savoir le groupe régional II.

54 Afin de déterminer précisément le sens et la portée de l'avis, il convient d'en vérifier les autres versions linguistiques, lesquelles peuvent éventuellement faire apparaître plus clairement le contenu de l'information donnée aux importateurs. Toutefois, le seul fait qu'il soit nécessaire de comparer les différentes versions linguistiques d'un avis aux importateurs pour en comprendre correctement la portée constitue déjà un indice négatif quant à la clarté et la précision dudit avis. En effet, en principe, chacune des versions linguistiques devrait, à elle seule, permettre aux opérateurs concernés d'être suffisamment informés sur les points pertinents et sur les risques visés par la Commission, dans la mesure où il ne saurait être exigé de ces mêmes opérateurs qu'ils procèdent, de manière généralisée, à une exégèse comparative du sens d'un avis compte tenu de ses différentes versions linguistiques.

55 En l'espèce, s'agissant du deuxième alinéa de l'avis, dont le sens et la portée n'apparaissent pas de manière évidente à la lecture de la version française (voir point 53 ci-dessus), la version en espagnol, particulièrement pertinente en l'espèce, en raison des opérateurs et des pays en cause, est la suivante : « Diversas investigaciones han permitido constatar que cantidades importantes de atún en conserva y de lomos de atún congelados de la subpartida 1604 14 del SA se declaran como originarias de Colombia o El Salvador, sin cumplir las condiciones para ello. » Il en découle que les importations déclarées originaires de Colombie ou d'El Salvador ne remplissent pas les conditions pour être déclarées comme étant originaires d'un de ces deux pays. La version en anglais indique la même chose : « From various investigations, it results that significant quantities of canned tuna and frozen tuna loins of HS subheading 1604 14 are declared as having origin of Colombia or El Salvador, for which they are not eligible. »

56 Il résulte de ces versions linguistiques de l'avis que les importations de produits à base de thon déclarées comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador ne pouvaient, à bon droit, se voir reconnaître une telle origine, ce qui fournit une certaine explication au refus du bénéfice du régime préférentiel, mentionné dans la version française de façon insuffisante pour bien comprendre la portée de l'avis. Toutefois, force est de constater que les autres versions linguistiques précitées n'ajoutent rien quant aux fondements exacts dudit refus. En effet, la raison précise pour laquelle les importations en cause ne pouvaient, à bon droit, se voir reconnaître ladite origine n'a pas été donnée.

57 Partant, il convient uniquement de déduire des deux premiers alinéas de l'avis que, en raison des doutes fondés sur l'applicabilité des preuves d'origine présentées dans l'Union, les importations de produits à base de thon déclarées comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador ont été considérées comme non éligibles au régime préférentiel, au motif que ces preuves ne démontraient pas que, en application du SPG, les produits en cause pouvaient se voir reconnaître une telle origine.

58 En d'autres termes, l'avis informe les importateurs que les produits déclarés comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador ne peuvent être considérés comme ayant une telle origine, qu'elle ait été déduite du fait que ces produits avaient été pêchés et transformés dans ces pays ou qu'elle ait été déduite du fait qu'ils avaient été considérés comme étant originaires de ces deux pays après avoir été pêchés ou transformés dans un autre pays bénéficiant du SPG. Comme il a déjà été constaté, l'avis mentionne le régime préférentiel SPG sans autre précision, notamment quant au groupe de pays concerné.

59 Or, s'il peut, certes, être déduit de l'une des lectures possibles de l'avis que cette référence vise à renvoyer, en substance, au groupe régional II, dont font partie les deux pays en question, et ce notamment sur la base de la mention du « cumul d'origine », il n'en demeure pas moins que, en raison de la rédaction imprécise de l'avis, il ne saurait pas non plus être exclu que certains opérateurs, même très expérimentés, puissent interpréter l'avis comme visant toutes les importations en provenance d'un pays quelconque bénéficiaire d'un SPG qui ne remplissent pas, cependant, les

critères requis des règles d'origines de ce SPG relatifs au cumul de l'origine, tout en étant déclarées comme provenant de la Colombie et d'El Salvador. Cette interprétation demeure possible dès lors que, d'une part, il est uniquement indiqué dans l'avis que les importations en cause « ne répondent pas aux règles d'origine du SPG relatives au cumul de l'origine », sans autre explication et que, d'autre part, il convient de tenir compte du fait que le troisième alinéa de l'avis est nécessairement lu à la lumière de ses deux premiers alinéas, qui laissent apparaître que les problèmes sont liés aux importations désignées comme étant originaires de la Colombie et d'El Salvador.

60 À cet égard, au vu de l'importance particulière d'un avis aux importateurs, conformément à ce qui a été constaté aux points 44 et 45 ci-dessus, celui-ci doit être particulièrement clair, notamment sur la question de savoir quels sont les pays visés. Il en est d'autant plus ainsi qu'il ressort directement du libellé de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC qu'un tel avis doit signaler des doutes fondés en ce qui concerne la bonne application du régime préférentiel « par le pays bénéficiaire ». Ainsi, la disposition en cause ne renvoie ni à un « groupe de pays » ni à plusieurs pays qu'il appartiendrait aux opérateurs de déterminer par déduction, sur base d'affirmations générales de la Commission portant sur une éventuelle présence d'autres risques non spécifiés. De surcroît, il convient de constater que la Commission pouvait, sans grands inconvénients, préciser la portée de l'avis, pays par pays, d'autant plus que, comme elle l'admet, elle n'avait, par le passé, publié qu'un nombre très limité d'avis aux importateurs (voir point 41 ci-dessus), ce qui constitue un fait dont il découle qu'il n'est pas possible de prendre en considération une quelconque nécessité de facilitation administrative qui l'obligerait, par quête de rapidité, à procéder à une désignation par groupe de pays.

61 Dans ces circonstances, s'agissant du troisième alinéa de l'avis, il convient de constater, encore plus particulièrement, que sa signification n'est pas suffisamment claire pour comprendre la portée exacte de l'avis, que ce soit dans sa version en français, libellée de manière très générale, ou dans certaines autres versions linguistiques pertinentes.

62 Dans la version en espagnol, il est écrit : « Por otro lado, no se puede excluir que haya importaciones procedentes de otros países que se acojan al sistema de preferencias generalizadas (SPG) sin cumplir los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen. » Cela signifie qu'il ne peut être exclu qu'il y ait des importations provenant d'autres pays qui bénéficient du SPG sans en remplir les conditions requises quant aux règles d'origine relatives au cumul d'origine. Or, même une telle formulation demeure particulièrement large et peu précise quant aux pays concrètement visés ou aux conditions exactes qui n'étaient pas remplies, c'est-à-dire quant à la base sur laquelle fût constaté que le cumul d'origine ne pouvait pas être accordé.

63 Quant à la version en anglais, elle n'apporte pas de précisions additionnelles : « Moreover, it cannot be excluded that consignments are imported from other countries benefitting from the generalized system of preferences (GSP) without fulfilling requirements of GSP rules of origin concerning cumulation of origin. ». Les importations dont il est question peuvent être celles déclarées comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador, mais provenant en réalité d'un autre pays.

64 Ainsi, les trois premiers alinéas de l'avis, même lus ensemble, ne contiennent pas suffisamment d'indications pour définir précisément sa portée.

65 Comme il a déjà été indiqué, il ressort simplement des deux premiers alinéas de l'avis que, en raison des doutes fondés sur l'applicabilité des preuves d'origine présentées dans l'Union, les importations de produits à base de thon déclarées comme étant originaires de Colombie ou d'El Salvador ont été considérées comme non éligibles au régime préférentiel, puisque ces preuves ne démontraient pas que, en application du SPG, les produits en cause pouvaient se voir reconnaître une telle origine (voir point 57 ci-dessus). Une méconnaissance des règles d'origine a donc été constatée s'agissant des importations déclarées comme provenant de deux pays du groupe régional II pour l'application du SPG.

66 En outre, le troisième alinéa de l'avis indique « qu'il ne peut être exclu » que des importations proviennent d'autres pays bénéficiant du SPG, mais qu'elles ne remplissent pas les conditions requises quant aux règles d'origine relatives au cumul d'origine, comme l'indique notamment la version en espagnol. Or, d'une part, comme il a déjà été souligné, alors même que l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC, fait précisément référence au « pays bénéficiaire », le troisième alinéa de l'avis n'indique pas, nommément, un tel pays ou de tels pays. D'autre part, contrairement à ce qu'affirme la Commission, en l'absence de plus de précisions quant à l'erreur commise dont la conséquence était l'impossibilité de remplir les conditions du cumul d'origine, il n'est pas possible, à tout le moins avec suffisamment de certitude, de conclure que tout opérateur économique comprendrait que l'avis visait uniquement les pays du groupe régional II, c'est-à-dire les pays du même groupe que la Colombie et l'El Salvador.

67 En effet, à ce dernier égard, il convient encore de relever qu'il appartenait à la Commission, si telle avait été son intention, de libeller le texte de l'avis à tout le moins en effectuant une limitation précise au groupe II du SPG, de sorte que les « pays bénéficiaires » soient identifiables sans aucun doute par tout opérateur intéressé. Or, cette mention n'est pas contenue dans l'avis et ne saurait être nécessairement déduite, comme il a été indiqué ci-dessus, de la seule référence faite au « cumul régional ». Dans ces circonstances, il ne saurait être exclu qu'un opérateur puisse lire l'avis comme contenant une référence généralisée à l'ensemble des situations pouvant advenir pour un quelconque régime de SPG et visant toutes les mesures de contournement des règles relatives au cumul d'origine.

68 Par suite, il convient de considérer que, à la lecture de l'avis, même un importateur expérimenté ne devait pas nécessairement comprendre que les importations des produits à base de thon en question provenant d'un des pays du même groupe régional que la Colombie et l'El Salvador, à savoir le groupe régional II, étaient seules concernées par les doutes exprimés quant aux preuves d'origine. Le caractère insuffisamment clair de l'avis, qui ne contenait qu'une indication générale selon laquelle des irrégularités dans d'autres pays ne sauraient être exclues, ne permettait pas d'écarter des doutes quant à l'envergure de son application géographique.

69 Enfin, le fait qu'il appartienne aux opérateurs d'exercer une analyse méticuleuse de l'avis, en essayant de l'interpréter dans toutes les acceptions éventuellement possibles ou en comparant ses différentes versions linguistiques, est un indice additionnel que la rédaction de cet avis ne peut être jugée suffisamment précise, aux fins de l'application des principes fixés par la jurisprudence rappelée aux points 44 et 45 ci-dessus, c'est-à-dire dans le but d'assurer la sécurité juridique et la protection de la confiance légitime des opérateurs. D'ailleurs, la Commission elle-même a admis, lors de l'audience, qu'il aurait été plus précis de mentionner, nommément, les pays visés par l'avis. Dans ces circonstances, alors même que le dernier alinéa de l'avis fait référence au fait que les opérateurs de l'Union prennent « toutes les précautions nécessaires » se rapportant aux « produits en question », il ne saurait être jugé que ces notions pouvaient être comprises, à partir du texte de l'avis, comme concernant, également, les importations litigieuses, en provenance d'Équateur.

70 C'est, par conséquent, en commettant une erreur de droit que la Commission soutient que l'avis concerne les importations litigieuses, originaires d'Équateur, pays qui fait partie du groupe régional II aux fins du SPG, sans qu'ait d'incidence le fait que ce pays n'est pas mentionné dans l'avis. Partant, eu égard aux analyses ressortant des points 49 à 69 ci-dessus, la Commission a également commis une erreur de droit en estimant que le redevable ne pouvait ainsi se prévaloir de sa bonne foi.

71 Les autres allégations de la Commission ne sauraient invalider cette conclusion. En effet, premièrement, la question de sa pratique dans d'autres avis aux importateurs, qui ne mentionneraient pas non plus toujours nommément les pays en cause, est indifférente, même à la considérer avérée, dans la mesure où, d'une part, les conditions fixées par le libellé même de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, du CDC sont claires et, d'autre part, la question de savoir si un avis aux

importateurs spécifique remplit ou non les conditions prévues par la législation doit relever d'une appréciation ad hoc et non d'une analyse au regard d'une prétendue pratique antérieure de la Commission.

72 Deuxièmement, dans la mesure où la Commission se réfère à la finalité des avis, qui est, notamment, d'une part, de permettre aux États membres de protéger les intérêts financiers de l'Union et, d'autre part, aux opérateurs de protéger leurs intérêts économiques, force est de constater que l'imprécision de l'avis en cause ne permettait pas d'accomplir lesdits buts. Si la Commission estimait qu'il convenait d'agir de sorte que ne soit pas contournée la finalité de l'avis, visant la Colombie et l'El Salvador, il lui appartenait de libeller cet avis de manière plus précise quant aux autres pays visés, afin d'exclure toute éventualité de déplacements frauduleux des flux commerciaux concernant la pêche des produits en cause.

73 Troisièmement, quant aux multiples références au fait que les opérateurs en cause sont, en l'espèce, des professionnels très expérimentés et agissant à divers endroits géographiques du monde, il convient de relever qu'il ne s'agit pas ici d'une circonstance dont il conviendrait de déduire qu'il faille leur faire porter la responsabilité d'une rédaction peu claire, par la Commission, d'un avis qui aurait dû, précisément, leur servir de guide dans leurs activités.

74 Il résulte de tout ce qui précède que, en application de l'avis, la Commission ne pouvait soutenir, dans la décision attaquée, que le redevable ne pouvait pas se prévaloir de sa bonne foi dans la mise en œuvre de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC pour obtenir que les droits à l'importation ne soient pas recouvrés en ce qui concerne la situation après la date du 21 mai 2010.

75 Il ressort tant de la décision attaquée, notamment des considérants 30 et suivants, que des réponses aux questions du Tribunal que la Commission a apporté durant l'audience, que c'est sur base de l'application de l'article 220, paragraphe 2, sous b), cinquième alinéa, et en considérant que l'avis concernait également les importations litigieuses en provenance d'Équateur, que la Commission a exclu la bonne foi du redevable ainsi que sa diligence. Il convient d'ajouter que, ainsi qu'il ressort du considérant 28 de la décision attaquée et de son article 1er, la Commission a estimé que le redevable ne pouvait détecter l'erreur avant que l'avis ne fût adopté. Par ailleurs, il est constant entre les parties que le redevable a procédé avec la même diligence avant et après l'avis du 21 mai 2010, la Commission lui reprochant plutôt de ne pas avoir procédé à un contrôle plus avancé à la suite de la publication de l'avis (voir, en ce sens, le considérant 33 de la décision attaquée).

76 Or, dans la mesure où, comme cela a été constaté, cet avis ne peut être interprété comme visant, avec suffisamment de précision, également les importations en provenance d'Équateur, il ne saurait être exigé du redevable qu'il ait modifié son approche à la suite de la publication dudit avis. Une approche différente diminuerait la sécurité juridique des opérateurs économiques dans la mesure où ils seraient obligés, en cas de doutes sur la portée d'un avis aux importateurs quelconque, d'appliquer toujours, par précaution, des mesures de protections additionnelles, et ce même pour des importations en provenance de pays non clairement identifiés comme étant ceux sur lesquels portent les doutes de la Commission.

77 Par conséquent, il convient de faire droit au premier moyen du Royaume d'Espagne, et, partant, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur ses autres moyens, d'annuler l'article 2 de la décision attaquée, par lequel la Commission a décidé de ne pas procéder à la remise des droits à l'importation d'un montant s'élevant à 1 094 987,04 euros.

Sur les dépens

78 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

79 La Commission ayant succombé, elle supportera ses propres dépens, ainsi que ceux du Royaume d'Espagne, conformément à ses conclusions.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) L'article 2 de la décision C(2014) 3007 final de la Commission, du 15 mai 2014, constatant que, dans un cas particulier, la remise des droits à l'importation est justifiée pour un certain montant, mais qu'elle ne l'est pas pour un autre montant (REM 03/2013), est annulé.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 2016.

Signatures