

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. L. A. GEELHOED

présentées le 14 octobre 2004¹

I — Introduction

1. La présente affaire trouve son origine dans le pourvoi formé par Peter Biegi Nahrungsmittel GmbH (ci-après «Biegi») et Commonfood Handelsgesellschaft für Agrar-Produkte mbH (ci-après «Commonfood») contre l'arrêt rendu le 17 septembre 2003 par le Tribunal de première instance (quatrième chambre) dans l'affaire Biegi Nahrungsmittel et Commonfood/Commission (T-309/01 et T-239/02, Rec. p. II-3147). Dans cet arrêt, le Tribunal a rejeté les demandes d'annulation (partielle) des deux décisions de la Commission.

2. L'affaire T-309/01 concernait la décision C(2001)2533 de la Commission, du 14 août 2001 (REC 4/00), constatant qu'il pouvait être procédé à la prise en compte a posteriori des droits d'importation qui n'avaient pas été perçus à charge de Biegi pour l'importation de viande de volaille en provenance de Thaïlande pendant les périodes allant du 13 au 18 juillet 1995 et du 4 au 22 septembre 1995. Nous faisons remarquer à cet égard que le recouvrement a posteriori pour

septembre 1995 n'était pas contesté dans cette affaire. L'affaire T-239/02 concernait la décision C(2002) 857 de la Commission, du 5 mars 2002 (REC 4/01), contenant la même constatation, mais à l'égard de Commonfood et pour l'importation qui a eu lieu le 24 juillet 1995.

3. De même que les recours devant le Tribunal, le pourvoi est limité au recouvrement a posteriori des droits d'importation pour le mois de juillet 1995, correspondant dans l'affaire T-309/01 à un montant de 218 605,65 DEM et dans l'affaire T-239/02 à un montant de 222 116,06 DEM.

4. Ces affaires, engagées par deux des principaux importateurs de viande de volaille en Allemagne, se situent dans le contexte suivant. Le 1^{er} juillet 1995, la législation allemande relative à l'importation de viande de volaille a introduit un droit d'importation à taux nul pour les importations de viande de poulet, sans qu'il ressorte de cette réglementation que, pour bénéficier de ce taux nul, un certificat d'importation était exigé. Cette lacune de la réglementation nationale était basée sur une interprétation erronée des règles de droit communautaire en matière douanière. Biegi et Commonfood ont ensuite

1 — Langue originale: le néerlandais.

présenté différents lots de viande de volaille en provenance de Thaïlande à l'importation et le bureau de douane allemand compétent leur a accordé la franchise des droits d'importation. Le 22 août 1995, la réglementation nationale concernée a été modifiée avec effet rétroactif en ce sens que, pour l'application du taux nul, un certificat d'importation était exigé. Un recouvrement a posteriori a alors été décidé.

- b) le montant des droits légalement dus n'avait pas été pris en compte par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes, qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne la déclaration en douane;

[...]»

II — Le cadre

5. La disposition centrale dans la présente procédure est celle de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire². En tant que de besoin, cette disposition se lit comme suit:

«2. [...] il n'est pas procédé à une prise en compte a posteriori, lorsque:

Pour un exposé plus exhaustif du cadre juridique, nous renvoyons aux points 1 à 7 de l'arrêt du Tribunal.

6. Les faits et la procédure sont décrits aux points 8 à 18 de l'arrêt du Tribunal. En substance, les importateurs en cause de viande de volaille ont formé un recours contre le recouvrement a posteriori devant le Finanzgericht Bremen. Sur proposition de cette juridiction, les autorités allemandes ont invité la Commission à dire s'il était licite, sur la base de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC, de ne pas procéder à la prise en compte a posteriori des droits d'importation dans les litiges opposant l'administration fiscale à Biegi et à Common-

[...]

2 — JO L 302, p. 1, ci-après le «CDC».

food³. Le recours devant le Tribunal est dirigé contre les décisions négatives que la Commission a prises à la suite de ces demandes.

III — L'arrêt du Tribunal

7. Aux points 55 à 84 de son arrêt, le Tribunal examine le premier moyen des requérantes: violation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC. Il rejette ce moyen au motif qu'une condition jurisprudentielle, permettant aux autorités compétentes de renoncer à la prise en compte a posteriori des droits d'importation, n'est pas remplie: l'erreur commise par les autorités compétentes doit être d'une nature telle qu'elle ne pouvait raisonnablement pas être décelée par un redevable de bonne foi (point 55 de l'arrêt).

8. Au point 61 de son arrêt, le Tribunal affirme: «Selon une jurisprudence constante, le caractère décelable d'une erreur commise par les autorités douanières compétentes doit être apprécié en tenant compte de la nature de l'erreur, de l'expérience professionnelle des opérateurs intéressés et de la diligence dont ces derniers ont fait preuve».

9. La nature de l'erreur doit être appréciée au vu de la complexité de la réglementation

en cause (point 62 de l'arrêt). Aux points 63 et 67 de son arrêt, le Tribunal explique que la réglementation concernée n'était pas tellement complexe. Quoi qu'il en soit, les requérantes sont des opérateurs professionnels expérimentés, à l'égard desquels il y a lieu de supposer qu'ils connaissaient l'importance du certificat d'importation pour bénéficier du contingent tarifaire. Ils ont aussi effectivement établi un lien entre le certificat et le contingent et ont approché les autorités allemandes pour dissiper leurs doutes (points 69 à 72 de l'arrêt). Au point 73, le Tribunal se prononce comme suit: «Pour ce qui est de la diligence de l'opérateur économique concerné, il résulte de la jurisprudence qu'il appartient à ce dernier, dès lors qu'il a lui-même des doutes quant à la nécessité d'un certificat d'importation pour bénéficier d'un contingent tarifaire préférentiel, de s'informer et de rechercher tous les éclaircissements possibles pour vérifier si ses doutes sont ou non justifiés».

10. Selon le Tribunal, le principe de diligence exige en tout cas que l'opérateur expérimenté ne puisse pas se fonder uniquement sur les données figurant dans une réglementation tarifaire nationale. Des dispositions tarifaires communautaires constituent le seul droit positif en la matière, droit que nul n'est censé ignorer. Un tarif d'usage national ne constitue qu'un manuel de valeur purement indicative pour l'accomplissement des formalités douanières (point 75 de l'arrêt). Il ne suffit pas qu'un opérateur se fonde sur des renseignements téléphoniques inexacts. On ne saurait pas non plus admettre l'argument des requérantes selon lequel elles ne disposaient pas du temps nécessaire pour demander par écrit aux

3 — Selon la procédure prévue à l'article 871 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 2913/92 (JO L 253, p. 1).

autorités nationales compétentes des éclaircissements sur leur situation juridique. Le Tribunal indique que les intéressées avaient disposé en l'espèce d'un temps suffisant. En outre, accepter cet argument pourrait avoir pour effet que l'obligation de diligence incombant aux opérateurs concernés, telle qu'elle est définie par la jurisprudence, soit dépourvue de sens (points 76 à 83 de l'arrêt).

IV — Sur le premier moyen

A — Moyens et arguments

11. Dans leur pourvoi, les requérantes allèguent comme premier moyen que le Tribunal a violé le droit communautaire par une application erronée de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC. Selon elles, le Tribunal a basé à tort son arrêt sur le fait qu'elles auraient pu déceler l'erreur commise par les autorités douanières compétentes. Elles prétendent que le Tribunal soumet à des exigences trop importantes l'obligation de diligence à laquelle les opérateurs concernés sont soumis. En outre, le Tribunal n'aurait pas tenu compte de la complexité de la réglementation applicable.

12. Les requérantes font valoir que la disposition concernée vise à sauvegarder la

confiance légitime du contribuable dans l'exactitude de tous les facteurs qui jouent un rôle dans la décision de procéder ou de ne pas procéder au recouvrement a posteriori des droits de douane⁴. Selon elles, il est important pour l'appréciation du litige que les autorités ont persisté pendant un certain temps dans leur erreur. Non seulement la législation nationale concernée n'était pas correcte, mais les autorités ont aussi persisté dans leur conception erronée lors de plusieurs entretiens téléphoniques. C'est la plus haute autorité douanière nationale qui s'est trompée pendant près de deux mois. À cet égard, elles font aussi valoir que l'annexe du règlement (CE) n° 1359/95 de la Commission, du 13 juin 1995⁵, ne précise pas que, pour entrer en considération pour le contingent tarifaire des morceaux de volaille congelés, il fallait satisfaire à d'autres exigences communautaires, telles que l'obligation de produire un certificat d'importation.

13. L'erreur des autorités ne pouvait pas être décelée par les opérateurs, même expérimentés. Les requérantes soutiennent qu'elles se sont efforcées de respecter le principe de diligence, exigé par la jurisprudence, en s'informant plusieurs fois auprès des autorités au sujet du certificat d'importation, ce qui a mis les autorités en mesure de réparer l'erreur.

4 — Voir arrêt du 14 novembre 2002, *Ilumitrónica* (C-251/00, Rec. p. I-10433, point 39).

5 — Règlement modifiant les annexes I et II du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun et abrogeant le règlement (CEE) n° 802/80 (JO L 142, p. 1).

14. La Commission estime que le pourvoi — et, partant, également le premier moyen — est irrecevable, puisque les requérantes ne font que répéter les moyens et arguments qu'elles avaient déjà invoqués devant le Tribunal. En outre, le pourvoi porterait sur une appréciation des faits, par exemple en ce qui concerne la complexité de la réglementation ou la durée de l'erreur.

le point de vue de la Commission selon lequel le pourvoi porte sur une appréciation des faits. Il concerne essentiellement une précision de l'interprétation que la jurisprudence donne de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC.

15. Subsidiairement, la Commission estime que le recours est dénué de fondement. Elle utilise dans son mémoire en réponse des arguments qui sont comparables à ceux sur lesquels le Tribunal a fondé son arrêt.

C — *Sur le fond*

B — *La recevabilité*

16. Nous estimons que le premier moyen est recevable. Il est vrai que la Cour exige dans sa jurisprudence qu'un pourvoi qui ne fait que répéter des moyens et arguments déjà avancés devant le Tribunal n'est pas recevable, mais cette condition ne peut pas être interprétée de telle manière que la procédure de pourvoi perdrait de son importance. L'appréciation juridique du Tribunal peut être remise en cause dans le cadre du pourvoi⁶. En outre, nous ne partageons pas

17. Dans la présente affaire, il s'agit de déterminer dans quelle mesure un importateur professionnel et expérimenté — en l'espèce, de viande de poulet — peut se fier aux autorités douanières nationales lorsque celles-ci font une interprétation erronée du CDC.

18. Tout d'abord, la présente affaire ne soulève pas vraiment un nouveau problème. La Cour doit régulièrement se prononcer dans des affaires comparables sur la question de savoir dans quelle mesure une erreur des autorités peut être imputée a posteriori à une entreprise. Sa règle de base est qu'une erreur des autorités peut être imputée à un opérateur. Ce n'est que s'il est satisfait à trois exigences lourdes que la sécurité

6 — Voir, de manière plus exhaustive, nos conclusions dans l'affaire Médiateur européen/Lamberts (arrêt du 23 mars 2004, C-234/02 P, Rec. p. I-2803, points 90 et suiv.).

juridique peut avoir pour effet que l'opérateur ne doit pas satisfaire à un recouvrement *a posteriori*.

19. Eu égard au contexte dans lequel les droits d'importation et les contingents sont fixés et mis en œuvre, il est aussi nécessaire que des erreurs commises par les autorités puissent en principe être imputées à l'opérateur concerné ou, en d'autres termes, que des opérateurs ne puissent pas profiter trop facilement d'erreurs commises par les autorités à leur avantage. Il y a tout d'abord l'importance de l'application uniforme du CDC. Des disparités dans la mise en œuvre entre les États membres aboutiraient tout simplement à des distorsions de concurrence. En outre, d'autres entreprises subissent un préjudice si une entreprise peut tirer profit d'une application erronée des taux préférentiels: les contingents tarifaires, qui sont généralement fixés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, ont un contenu limité. En deuxième lieu, nous avons en vue les intérêts financiers de la Communauté. Il s'agit de ressources propres de la Communauté qui subissent un préjudice considérable. Si des erreurs non susceptibles d'être réparées étaient commises sur une grande échelle dans les États membres, le budget communautaire pourrait subir un préjudice. En troisième lieu, il s'agit généralement d'importateurs professionnels, dont on peut s'attendre à ce qu'ils connaissent et examinent la réglementation communautaire qui leur est applicable.

20. Il existe un parallélisme évident avec la jurisprudence de la Cour relative au recouvrement d'aides d'État indûment octroyées. En effet, selon la Cour, un opérateur avisé sera normalement en mesure de s'assurer que la procédure de l'article 88 CE a été suivie⁷. Il a à cet égard une obligation de recherche active. Cela nous amène aux critères utilisés par la Cour: la nature de l'erreur, l'expérience professionnelle et le degré de diligence (voir ci-dessus, le point 8).

21. En ce qui concerne la nature de l'erreur: dans sa jurisprudence, la Cour tient compte du degré de complexité d'une réglementation. En l'espèce, les requérantes allèguent essentiellement un manque de clarté de la réglementation communautaire. Elles n'ont pas tout à fait tort. Si on lit le règlement n° 1359/95 hors contexte, on pourrait effectivement aboutir à la conclusion qu'un certificat d'importation n'est pas nécessaire. Le règlement ne renvoie pas à d'autres dispositions communautaires imposant le certificat d'importation, ce qui pourrait susciter l'impression qu'un tel certificat ne doit pas être produit. Le règlement ne permet pas non plus de savoir quelles autres dispositions communautaires sont applicables aux importations à taux préférentiel.

22. On peut donc se demander si la réglementation satisfait aux exigences énon-

⁷ — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 20 mars 1997, *Alcan Deutschland* (C-24/95, Rec. p. I-1591).

cées dans l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998, concernant les lignes directrices communautaires pour la qualité rédactionnelle de la réglementation communautaire⁸. Selon la première ligne directrice, des textes législatifs communautaires doivent être rédigés de manière claire, simple et précise. Ainsi que la Commission l'a encore souligné à l'audience devant la Cour, le fait que les droits de douane sont fixés par le Conseil, conformément à l'article 26 CE, et que les intéressés ne pouvaient donc pas se baser uniquement sur le règlement n° 1359/95, qui ne peut par nature contenir que des dispositions d'application d'un acte du Conseil, n'y change rien.

23. Ce qui précède ne veut toutefois pas dire que la réglementation concernée ne pourrait pas être opposée au justiciable. Les lignes directrices communautaires précitées ne sont pas contraignantes. En revanche, un élément plus important est que la réglementation en cause s'adresse à des professionnels expérimentés, soumis, ainsi que nous l'avons déjà dit, à une obligation de recherche. Ils ne peuvent pas se baser tout simplement sur un texte isolé.

24. La Cour a tiré, dans un certain nombre de cas, du caractère persistant d'une erreur une indication que le problème à résoudre était complexe et que l'opérateur n'avait pas

été diligent. L'arrêt *Belovo*⁹ concernait un opérateur qui avait reçu neuf fois, dans une longue période, un certificat qui confirmait chaque fois l'exactitude d'un point de vue qui s'est avéré par la suite erroné et qui avait été à la base des paiements litigieux. L'arrêt *Faroe Seafood e.a.*¹⁰ concernait, lui aussi, des opérateurs qui avaient obtenu plusieurs fois, sur une période relativement longue de deux ans et demi, la délivrance de certificats. Dans l'arrêt *Ilumitrónica*¹¹, la durée de l'application erronée de la loi dépassait même vingt ans.

25. Le Tribunal cite ces arrêts *a contrario* à l'appui de son raisonnement selon lequel le problème du cas d'espèce n'était pas tellement complexe. En effet, le problème allégué par les requérantes est relativement facile à résoudre. En outre, le Tribunal attache de l'importance au fait que les entreprises concernées étaient manifestement perplexes et ont demandé par téléphone des éclaircissements aux autorités douanières allemandes. Nous sommes d'accord avec le résultat de ce raisonnement, mais pas avec le raisonnement lui-même. Tout d'abord, il ne nous semble pas correct de rétorquer aux opérateurs qu'ils doivent s'adresser à l'administration en cas de doute quant à l'interprétation correcte d'une règle communau-

9 — Arrêt du 16 juillet 1992 (C-187/91, Rec. p. I-4937, point 18).

10 — Arrêt du 14 mai 1996 (C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465, points 7 et 104).

11 — Voir points 58 et suiv. de l'arrêt précité à la note 4.

8 — JO 1999, C 73, p. 1.

taire. Ensuite, une confirmation par les autorités d'une pratique — qui s'avère par la suite — incorrecte peut précisément constituer une présomption, à confirmer, de la conformité d'une pratique au droit communautaire. Il ne nous semble à cet égard pas déterminant de savoir si cette confirmation est donnée verbalement ou par écrit. Si un justiciable s'adresse à une autorité pour lui demander une interprétation d'une disposition législative, il doit en principe pouvoir se fonder sur l'exactitude de la réponse.

26. Selon nous, c'est un autre raisonnement qu'il faut suivre. Ce qui est déterminant, c'est le texte d'une réglementation communautaire, et non l'interprétation qui en est donnée par une autorité. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'un justiciable peut tirer de cette interprétation contraire au texte de la disposition une confiance, qui doit être sauvegardée par le juge, telle que ce texte ne peut plus lui être opposé. Pareille exception peut exister en cas de confirmation systématique, pendant plusieurs années, d'une interprétation légale erronée, sur laquelle le justiciable aligne ensuite durablement son comportement. Bref, une réglementation communautaire doit non seulement être complexe, mais elle doit aussi être systématiquement interprétée de manière incorrecte. Tel n'a pas été le cas en l'espèce.

27. La deuxième condition que la Cour applique est celle de l'expérience professionnelle de l'intéressé. Son recours à l'arti-

cle 220, paragraphe 2, sous b), du CDC aura d'autant moins de chances de succès qu'il a une longue expérience dans sa profession et que son entreprise est d'une taille considérable. Le Tribunal explique dans son arrêt que les importateurs de viande de poulet étaient en l'espèce expérimentés.

28. On attend d'un importateur expérimenté un degré élevé de diligence. Selon ce que l'arrêt du Tribunal dit à juste titre, un tel importateur ne peut pas seulement se baser sur des règles nationales d'application, puisque les règlements communautaires ont un effet direct. On peut attendre d'un importateur expérimenté qu'il base son action sur la réglementation communautaire elle-même et qu'il étudie aussi soigneusement cette réglementation. Eu égard à l'importance pour les importateurs d'une aptitude à réagir rapidement à des modifications tarifaires, cette exigence, à laquelle un importateur satisfera aussi normalement dans son propre intérêt, n'a rien d'excessif. Une réglementation nationale d'application n'aura pour lui qu'une valeur indicative.

29. Ensuite, l'importateur a la possibilité de s'adresser aux autorités nationales. Comme nous l'avons dit — et contrairement au Tribunal — nous ne sommes pas convaincu qu'il doive le faire par écrit, mais il nous semble important qu'une autorité douanière dispose d'un certain temps pour réagir et

qu'un importateur expérimenté ne puisse pas se baser sur une première confirmation téléphonique de son propre jugement. Le contact entre l'autorité douanière et l'importateur est caractérisé par la professionnalité et par l'égalité des connaissances.

30. En cas de doute quant à l'exactitude d'un comportement, les États membres peuvent s'adresser à la Commission selon la procédure de l'article 871 du règlement n° 2454/93¹². L'existence de cette possibilité influe également sur le comportement des importateurs. Ils peuvent inviter l'État membre à l'utiliser et à obtenir ainsi des éclaircissements de la Commission.

31. En bref, nous estimons que les conditions visées à l'article 220, paragraphe 2, sous b), du CDC pour qu'il ne soit pas procédé à la prise en compte a posteriori des requérantes en cause ne sont pas remplies. Nous proposons à la Cour de rejeter le premier moyen.

V — Sur le deuxième moyen

32. Le deuxième moyen porte sur une prétendue irrégularité de la procédure, dans

la mesure où le Tribunal a omis, à tort, d'entendre les témoins cités par les requérantes. Au lieu de cela, le Tribunal aurait basé sa décision sur des insinuations au dépens des requérantes.

33. Nous pouvons être bref sur ce moyen. Tout d'abord, le Tribunal n'est pas obligé d'entendre des témoins; c'est ce qui ressort de l'article 68 de son règlement de procédure — le paragraphe 2 de cet article parle de témoins dont l'audition est jugée nécessaire — et que confirme la jurisprudence de la Cour¹³. D'une manière plus générale, il appartient exclusivement au Tribunal d'apprécier si les données dont il dispose dans les affaires dont il est saisi ont éventuellement besoin d'être complétées. L'appréciation de la force probante des pièces de procédure fait partie de l'appréciation souveraine des faits qui n'est pas examinée par la Cour dans le cadre d'un pourvoi, si ce n'est dans le cas d'une interprétation erronée des moyens de preuve présentés au Tribunal ou dans le cas où l'erreur matérielle de ce qu'il a constaté résulte des pièces de procédure¹⁴.

¹² — Précité, note 3.

¹³ — Arrêt du 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe/Commission* (C-185/95 P, Rec. p. I-8417, point 77). La version allemande de cette disposition est moins explicite que les versions néerlandaise et française. Elles se lisent respectivement comme suit: «Die Zeugen werden aufgrund eines Beschlusses des Gerichts geladen»; «De getuigen wier verhoor noodzakelijk wordt geacht, worden opgeroepen krachtens een beschikking»; «Les témoins dont l'audition est reconnue nécessaire sont cités en vertu d'une ordonnance». En dépit de ces disparités entre les différentes versions linguistiques, la Cour a expressément confirmé dans la jurisprudence précitée que le Tribunal n'est pas obligé d'entendre des témoins.

¹⁴ — Voir, en particulier, arrêt du 10 juillet 2001, *Ismeri Europa/Cour des comptes* (C-315/99 P, Rec. p. I-5281, point 19).

34. Les requérantes n'ont pas allégué d'arguments qui, eu égard à la jurisprudence exposée ci-dessus, doivent amener la Cour à procéder à une appréciation sur le fond et qui sont susceptibles de conduire à une annulation de l'arrêt du Tribunal. Nous faisons encore remarquer à cet égard que le rejet du premier moyen est essentiellement basé sur l'étendue de l'obligation de recherche des requérantes, et non sur l'appréciation du contenu des entretiens (téléphoni-

ques) qui ont eu lieu entre les requérantes et les autorités allemandes.

35. Bref, le deuxième moyen n'est pas non plus fondé.

VI — Conclusion

36. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour de déclarer dénué de fondement le pourvoi formé par Peter Biegi Nahrungsmittel GmbH et Commonfood Handelsgesellschaft für Agrar-Produkte mbH contre l'arrêt du Tribunal du 17 septembre 2003, Biegi Nahrungsmittel et Commonfood/Commission (T-309/01 et T-239/02).