Dans l'affaire 49/82,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M^e^ Alberto Prozzillo, assisté par M^e^ Thomas van Rijn, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DES PAYS-BAS, représenté par M. Adriaan Bos, conseiller juridique adjoint du ministère des affaires étrangères à La Haye, en qualité d'agent ayant élu domicile au siège de l'ambassade des Pays-Bas à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en constatation de manquement aux obligations qui incombent au royaume des Pays-Bas en vertu du traité, résultant de l'autorisation du conditionnement, en petits emballages, de beurre en provenance de pays tiers dans des entrepôts douaniers, contraire aux dispositions de l'article 1 de la directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux manipulations usuelles pouvant être effectuées dans les entrepôts douaniers et dans les zones franches (JO L 143, p. 28),

LA COUR,

composée de MM. P. Pescatore, président de la deuxième chambre, f. f. de président, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Dans le but d'éviter que la disparité des régimes nationaux des entrepôts douaniers soit à l'origine de détournements de trafic et de recettes douanières, dus notamment à la circonstance que l'entreposage d'une marchandise entraîne la non-perception, pour la marchandise considérée, des droits de douane, des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles, le Conseil a arrêté, le 4 mars 1969, la directive 69/74 concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime des entrepôts douaniers (JO L 58, p. 7).

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, alinéa 1, de la directive 69/74, «les marchandises placées dans les entrepôts douaniers doivent pouvoir y faire, dans les conditions fixées par les autorités compétentes, l'objet de manipulations usuelles destinées à assurer leur conservation ou à améliorer leur présentation ou leur qualité marchande». En vertu de l'article 9, paragraphe 2, «les marchandises faisant l'objet de traitements autres que les manipulations usuelles visées au paragraphe 1 sont soumises aux règles en vigueur en matière de perfectionnement actif».

La liste commune des manipulations usuelles pouvant être effectuées dans les différents types d'entrepôts a été fixée, conformément à l'article 9, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 69/74, par la directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971.

La législation néerlandaise prise en application de la directive 71/235 est conforme aux dispositions communautaires dans la mesure où l'article 210 de l'arrêté d'exécution de la loi générale sur les douanes et accises (Algemene wet inzake Beschuit de Douane en Accijnzen AWDA), modifié par l'arrêté royal du 9 février 1976 (Stbl. 1976, n° 58), renvoie à la liste des manipulations usuelles autorisées figurant à l'article 1 de la directive 71/235. Les autorités néerlandaises donneraient cependant à cette liste un contenu différent de celui qui a été défini par le Conseil.

Par lettre en date du 27 février 1979, adressée à la Commission, en réponse à une demande de renseignements du 6 février 1978, la représentation permanente des Pays-Bas a déclaré que le conditionnement, en petits emballages, de beurre provenant de pays tiers et stocké dans les entrepôts douaniers avant sa réexportation était effectué aux Pays-Bas comme «manipulation usuelle» sous le régime des entrepôts douaniers, conformément aux dispositions de l'article 1 de la directive 71/235.

Par lettre en date du 14 mars 1980, la Commission a ouvert, contre les Pays-Bas, la procédure prévue à l'article 169 du traité. De l'avis de la Commission, le conditionnement en petits emballages, tel qu'il est pratiqué aux Pays-Bas, ne saurait être considéré comme «manipulation usuelle» au sens de la directive 71/235, dans la mesure où la simplicité de l'opération exigée pour que celle-ci puisse être considérée comme «manipula-

tion usuelle» exclut le mélange ou la séparation d'aliments avec mise en forme et pesage, de telles opérations nécessitant, au surplus, un équipement important.

Considérant que l'autorisation du conditionnement en petits emballages constitue une infraction aux dispositions de la directive 71/235, la Commission invita le gouvernement néerlandais à présenter ses observations dans un délai d'un mois.

Dans sa réponse du 21 avril 1980, la représentation permanente des Pays-Bas a déclaré que le gouvernement néerlandais considérait le conditionnement du beurre comme une manipulation usuelle au sens de l'article 1, paragraphe 1, point 8, de la directive 71/235 dans la mesure où il s'agit d'un emballage. Le fait que les emballeuses utilisées procèdent, dans le cadre des opérations d'emballage, au malaxage et à la mise en forme du beurre, sans additif, ne saurait avoir d'incidence sur la qualification de la manipulation. La représentation permanente ajoute que le mot «simple», contenu à l'article 1, paragraphe 1, point 8, de la directive se rapporte uniquement au transvasement ou au reconditionnement et non pas, par exemple, à l'emballage. Cela ressortirait tant de la version néerlandaise que du texte français de la directive.

Le 18 février 1981, la Commission a émis l'avis motivé prévu par l'article 169, alinéa 1, du traité. Cet avis constate que «le royaume des Pays-Bas, en autorisant le confectionnement en entrepôt du beurre en provenance des pays tiers en petits emballages, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE». Transmis au gouvernement des Pays-Bas le 20 février 1981, l'avis motivé invitait ce dernier à se conformer à ses prescriptions dans un délai de deux mois.

Le 22 mai 1981, le gouvernement néerlandais a fait savoir qu'il persistait dans son opinion en soulignant, notamment, que malgré l'emploi d'un équipement important eu égard aux quantités ainsi qu'à la rapidité et à l'efficacité de la manipulation litigieuse, celle-ci est en substance simple et doit être considérée comme une «manipulation usuelle».

La Commission a introduit le présent recours qui a été enregistré au greffe de la Cour le 11 février 1982.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour, conformément à l'article 21 du statut et à l'article 45 du règlement de procédure, a décidé de procéder à des mesures d'instruction.

Par lettre en date du 18 novembre 1982, le greffier de la Cour a invité:

1. La Commission et le royaume des Pays-Bas à répondre aux deux questions suivantes:

   a) en quoi le régime du «perfectionnement actif» se distingue-t-il du régime de «l'entrepôt douanier»? Le second de ces régimes présente-t-il, de façon générale, pour les opérateurs économiques des avantages supérieurs à ceux que procure le premier? Si oui, lesquels?

   b) Le fait pour le gouvernement néerlandais d'avoir autorisé le conditionnement du beurre en petits emballages sous le régime de «l'entrepôt douanier», a-t-il eu pour effet de faire bénéficier cette opération de certains avantages malgré son exclusion formelle du régime du «perfectionnement actif»

pendant la période du 15 janvier 1976 au 1er avril 1980 par les règlements du Conseil 3066/75 du 24 novembre 1975 (JO L 307, p. 3) et 875/77 du 26 avril 1977 (JO L 106, p. 23) et le règlement de la Commission 3352/75 du 23 décembre 1975 (JO L 330 p. 28)? Si oui, de quels avantages s'agissait-il?

2. Le royaume des Pays-Bas à préciser l'objet de la manipulation litigieuse, notamment:

   a) l'état du beurre avant et après conditionnement;

   b) la nature exacte de chaque opération dont il s'agit.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater qu'en autorisant le conditionnement en petits emballages de beurre provenant des pays tiers et stocké dans des entrepôts douaniers, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2) condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

Le *royaume des Pays-Bas* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours comme non fondé;

2) condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission* estime que le conditionnement du beurre autorisé aux Pays-Bas ne se rapporte à aucune des manipulations mentionnées à l'article 1, paragraphe 1, point 8, de la directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971, à savoir «emballage, déballage, changement d'emballage, réparation d'emballage, transvasement ou reconditionnement simple dans d'autres récipients». En particulier, le malaxage, la mise en forme et le pesage ne sauraient être couverts par la notion d'emballage. L'argument selon lequel toutes ces opérations, préalables et nécessaires à l'emballage, sont effectuées en un seul et même cycle de travail ne serait pas pertinent dans la mesure où l'emballage ne constitue, en réalité, que la dernière phase de la manipulation litigieuse.

Selon la Commission, les manipulations usuelles au sens de l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235 ne peuvent être que des opérations simples, ainsi que l'indique la répétition de l'adjectif simple aux points 2, 5, 8, 10, 11, 12 et 19 de cette même disposition, ce qui exclut l'emploi d'un équipement important.

De l'avis de la Commission, la notion de «manipulation usuelle» s'entend strictement, compte tenu de la nature et de la fonction des entrepôts douaniers. Selon le sixième considérant de la directive 69/74, la fonction essentielle des entrepôts douaniers, où les marchandises peuvent être entreposées en attendant leur destination ultérieure, est d'assurer le stockage des marchandises et non leur traitement ou leur transformation. Ce n'est que dans le souci de tenir compte de la réalité économique que la possibilité a été reconnue de procéder à certaines manipulations destinées à assurer la conservation ou à améliorer la présentation ou la qualité marchande des marchandises. Ces autorisations doivent

cependant être considérées comme des dispositions dérogatoires.

La Commission déclare que si l'article 9, paragraphe 1, de la directive-cadre 69/74 du Conseil, du 4 mars 1969, prévoit l'établissement d'une «liste commune» des manipulations usuelles, cela ne signifie nullement que cette liste constitue un inventaire de toutes les pratiques usuelles autorisées dans les États membres. L'inventaire des pratiques nationales ne se fait que dans une première phase du travail d'harmonisation qui suppose la prise en considération d'éléments divers. Dans la note explicative de l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235, jointe à la proposition de directive en question, la Commission précise que la liste des manipulations usuelles a été «établie sur la base de celles en vigueur dans les États membres, des usages commerciaux traditionnels, des exigences actuelles des usagers des entrepôts douaniers et des zones franches, ainsi que de l'évolution des techniques et des moyens de contrôle» (PE, document de séance 54/71, du 4. 6. 1971, p. 14). Aussi, dans la «liste commune» définitivement reconnue par le Conseil, certaines manipulations usuelles autorisées dans les États membres ont-elles été reprises alors que d'autres en ont été exclues.

La Commission tient à souligner que lorsque le gouvernement néerlandais a communiqué la liste des manipulations usuelles autorisées sur son territoire, il s'est simplement référé aux articles 15, paragraphe 2, et 40 de la loi générale sur les douanes et accises dont les termes ne permettaient aucunement de conclure que la manipulation litigieuse se rattachait à l'une des catégories mentionnées par ces dispositions.

La Commission rappelle également que l'infraction au droit communautaire, commise par les autorités néerlandaises, ne saurait être justifiée par la circonstance que la manipulation litigieuse est autorisée dans un autre État membre, à savoir la république fédérale d'Allemagne. En tout état de cause, le conditionnement de beurre dans les entrepôts douaniers allemands a été interdit à compter du 24 juin 1980.

De l'avis de la Commission, le fait que la manipulation litigieuse ne soit pas une manipulation usuelle, soumise aux règles relatives aux entrepôts douaniers, ne pouvait faire aucun doute dans la mesure où, d'une part, le comité des régimes douaniers de perfectionnement s'était rallié, lors de sa réunion des 25 et 26 janvier 1978, à la thèse selon laquelle «le conditionnement du beurre en vrac en petits emballages pour la vente au détail est un traitement qui ne peut être effectué comme manipulation usuelle mais qui est soumis aux règles en vigueur en matière de perfectionnement actif» et où, d'autre part, la Commission avait déjà exprimé cette conception dans le règlement 3352/75, du 23 décembre 1975, interdisant le recours au régime de perfectionnement actif pour le beurre (JO L 330, p. 28).

Selon le *gouvernement néerlandais,* l'interprétation restrictive proposée par la Commission sur la base de la fonction des entrepôts douaniers est inexacte dans la mesure où elle ne tient aucun compte du mode d'établissement de la liste des manipulations usuelles.

Le gouvernement néerlandais rappelle qu'aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la directive-cadre 69/74 du Conseil, du 4 mars 1969, les marchandises placées dans les entrepôts doivent pouvoir y faire l'objet «dans les conditions fixées par les autorités compétentes» de manipulations usuelles dont «la liste commune» doit être établie par le Conseil sur proposition de la Commission.

Selon le gouvernement néerlandais, il ressort de ce texte que la liste commune figurant à l'article 1, paragraphe 1, de la

directive 71/235, du 21 juin 1971, reflète les pratiques usuelles, c'est-à-dire traditionnelles, alors autorisées et suivies par les États membres et recensées par le Conseil. Le fait que les manipulations autorisées par les États membres n'ont pas toutes été reprises dans la liste commune n'affecterait en rien cette thèse.

Le gouvernement néerlandais souligne que dans la mesure où l'opération d'emballage, mentionnée aux articles 15, paragraphe 2, et 40 de la loi générale néerlandaise sur les douanes et accises, vise différents types de marchandises, il ne lui était pas paru nécessaire de préciser que le conditionnement du beurre était autorisé sur la base de ces dispositions.

Le gouvernement néerlandais considère que la thèse selon laquelle les manipulations usuelles doivent être des opérations simples ne correspond qu'aux intentions initiales du Conseil. La comparaison entre le texte de la proposition soumise au Conseil le 3 mars 1971 (doc. R/319/71 — Éco 32), annexé au mémoire en duplique, et le texte définitif de la directive 71/235 révélerait notamment que l'expression «dès lors qu'il s'agit d'opérations simples» n'a été maintenue que dans certains cas précis. Par ailleurs, la nature des opérations mentionnées à l'article 1, paragraphe 1, point 20, de la directive démontrerait que les manipulations usuelles au sens de la directive 71/235 ne sont pas toujours des opérations simples.

Le gouvernement néerlandais fait valoir que contrairement à ce que soutient la Commission les différentes opérations qui précèdent l'emballage du beurre, à savoir le malaxage, la mise en forme et le pesage, ne doivent pas être considérées comme des opérations distinctes mais comme s'intégrant dans un processus ininterrompu.

Contrairement à ce qu'affirme la Commission, le règlement 3352/75, du 23 décembre 1975, n'établirait pas que l'emballage du beurre, ne pouvant être effectué dans les entrepôts douaniers, relève, de ce fait, du régime de perfectionnement actif. Le gouvernement néerlandais considère que ce règlement exclut simplement l'emballage du beurre de l'application des règles relatives au perfectionnement actif. De l'avis du gouvernement néerlandais, cette constatation en saurait emporter interdiction de conditionner le beurre dans les entrepôts douaniers.

Le gouvernement néerlandais prend acte du fait qu'en république fédérale d'Allemagne, la manipulation litigieuse est désormais interdite, en précisant toutefois que les observations qu'il avait faites à ce sujet visaient exclusivement à illustrer que les États membres ont manifestement des points de vue différents sur l'application de la directive.

IV — Résumés des observations écrites déposées en réponse aux questions posées par la Cour

En réponse à la question de savoir en quoi le régime du «perfectionnement actif» se distingue du régime de «l'entrepôt douanier», la Commission et le gouvernement des Pays-Bas déclarent que si ces deux régimes permettent de suspendre, pendant une période déterminée, la perception des droits et taxes, notamment les droits de douanes et prélèvements agricoles sur les marchandises importées dans la Communauté, ils se distinguent en fonction des éléments suivants:

— *Leur objet*

Sous le régime du perfectionnement actif, les marchandises importées temporairement peuvent faire l'objet de toutes sortes de traitements ou transformations en vue de leur exportation en dehors du territoire de la Communauté, alors que

sous le régime de l'entrepôt douanier, les marchandises, qui sont simplement stockées, peuvent faire l'objet uniquement des manipulations usuelles citées à l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971, c'est-à-dire d'opérations destinées à assurer leur conservation ou à améliorer leur présentation ou leur qualité marchande.

— *Leurs conditions d'application*

En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 69/73 du Conseil, du 4 mars 1969, le régime du perfectionnement actif ne peut être appliqué que si le traitement ou la transformation peut «contribuer» à réunir les «conditions les plus favorables à l'exportation des marchandises résultant de ce perfectionnement, sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts essentiels des producteurs communautaires».

Pour le régime de l'entrepôt douanier, ces conditions, dites économiques, ne sont pas posées, les manipulations autorisées ne pouvant, étant donné leur simplicité, porter atteinte aux intérêts des producteurs communautaires.

— *Les formalités*

Une opération effectuée sous le régime du perfectionnement actif entraîne généralement un plus grand nombre de formalités que les manipulations effectuées dans un entrepôt douanier.

En ce qui concerne la question relative aux avantages que procure le régime de l'entrepôt douanier par rapport à celui du perfectionnement actif, la Commission déclare qu'il est difficile de comparer, voire de classer, les avantages qui résultent de chacun de ces deux régimes, dans la mesure où ils répondent à des besoins différents. Le régime de l'entrepôt douanier permet aux opérateurs économiques de stocker les marchandises importées pendant des délais plus ou moins longs, lorsque, par exemple, le destinataire final des marchandises n'est pas connu au moment de l'importation ou lorsque la mise à la consommation des marchandises est échelonnée dans le temps.

Le but du régime de perfectionnement actif est de permettre aux entreprises communautaires d'offrir leurs produits ou leurs services sur les marchés étrangers à des prix compétitifs et de contribuer à assurer un meilleur emploi de la main-d'œuvre communautaire.

Il résulte des observations de la Commission que le fait, pour le gouvernement néerlandais, d'avoir autorisé le conditionnement du beurre en petits emballages sous le régime de l'entrepôt douanier a permis de contourner l'interdiction d'importer du beurre des pays tiers sous le régime de perfectionnement actif, pendant la période du 15 janvier 1976 au 1er avril 1980, posée par les règlements du Conseil 3066/75 du 24 novembre 1975 et 875/77 du 26 avril 1977 et le règlement de la Commission 3352/75 du 23 décembre 1975.

Selon la Commission, la situation du marché entre 1976 et 1980 était telle qu'il fallait assurer en priorité l'écoulement du beurre CEE sur le marché des pays tiers. Un des moyens de parvenir à cet objectif était de faire travailler les industries transformatrices de la CEE avec du beurre CEE et non pas avec du beurre des pays tiers.

Ainsi l'exclusion du beurre importé des pays tiers du régime de perfectionnement actif avait-elle pour effet de subordonner le conditionnement éventuel de ce beurre au paiement du prélèvement agricole dû lors de la mise à la consommation. En permettant aux transformateurs néerlan-

dais de conditionner le beurre sous le régime des entrepôts douaniers, les autorités néerlandaises avaient favorisé ceux-ci par rapport aux transformateurs des autres États membres.

Le gouvernement des Pays-Bas déclare que, si le conditionnement litigieux a permis de vendre le beurre, en dehors de la Communauté, à des conditions plus favorables que si ce conditionnement avait été effectué sous le régime du perfectionnement actif, cette possibilité existe depuis 1968.

Précisant l'objet de la manipulation litigieuse effectuée dans les entrepôts douaniers néerlandais, le gouvernement des Pays-Bas déclare ce qui suit:

«Le beurre est stocké dans l'entrepôt dans des boîtes contenant 15 ou 25 kg. Dans l'entrepôt, le beurre est pesé avant d'être déballé. Après avoir été déballé, les mottes de beurre sont placées manuellement dans un appareil qui malaxe le beurre pour en faire une masse homogène. Selon le type de conditionnement visé (paquets de 10, 15 ou 250 g, ou boites de 1 000 g), le beurre est ensuite transféré, sans intervention humaine, dans une des machines d'emballage, qui fractionne le beurre en lots du poids voulu et l'emballe ou le met dans des boites. Puis un tapis roulant amène les paquets ou les boîtes à un banc de conditionnement, où on les place manuellement dans des caisses.

Tout le beurre emballé est vendu et livré pour approvisionner des bateaux de haute mer. Actuellement, on utilise dans l'entrepôt douanier du beurre provenant de Finlande, de Norvège, de Suède, ainsi que du beurre mis précédemment à la consommation aux Pays-Bas.»

V — Procédure orale

La Commission, représentée par M. A. Prozzillo assisté par M. J. F. Verstrynge, en qualité d'agents, et le royaume des Pays-Bas, représenté par M. A. Bos, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 2 février 1983.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mars 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour, le 11 février 1982, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en autorisant le conditionnement en petits emballages de beurre en provenance de pays tiers et stocké dans des entrepôts douaniers, contrairement aux dispositions de l'article 1 de la directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux manipulations usuelles pouvant être effectuées dans les entrepôts douaniers et les zones franches (JO L 143, p. 28).

2 La directive 71/235 du Conseil, du 21 juin 1971, constitue une directive d'application de la directive 69/74, du 4 mars 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives réglementaires et administratives relatives au régime des entrepôts douaniers (JO L 58, p. 7).

3 Adoptée dans le but d'éviter que la disparité des régimes nationaux des entrepôts douaniers soit à l'origine de détournements de trafic et de recettes douanières, la directive 69/74 du Conseil prévoit, en son article 9, paragraphe 1, que les marchandises placées dans les entrepôts douaniers doivent pouvoir y faire l'objet «dans les conditions fixées par les autorités compétentes» de «manipulations usuelles» dont la liste commune doit être établie par le Conseil sur proposition de la Commission.

4 La liste commune des manipulations usuelles autorisées en entrepôts douaniers, arrêtée par le Conseil, conformément aux dispositions précitées, figure à l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235. Aux termes du point 8 de ce paragraphe 1, figurent parmi ces manipulations usuelles les opérations d'«emballage, déballage, changement d'emballage, réparation d'emballage, transvasement ou reconditionnement simple dans d'autres récipients».

5 La Commission estime que le conditionnement du beurre en petits emballages, autorisé aux Pays-Bas comme manipulation usuelle au sens de l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235, ne relève pas du régime des entrepôts douaniers dans la mesure où le malaxage, la mise en forme et le pesage, qui précèdent l'emballage du beurre, ne sont pas des manipulations visées par les dispositions précitées. Selon la Commission, les manipulations effectuées en entrepôts douaniers sont nécessairement des opérations simples. Cette exigence de simplicité mentionnée à plusieurs reprises par les différentes dispositions de l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235 résulterait de la fonction des entrepôts douaniers qui est d'assurer le stockage des marchandises et non leur traitement ou leur transformation.

6 Le royaume des Pays-Bas fait valoir que les différentes opérations qui précèdent l'emballage du beurre sont des manipulations simples qui s'intègrent à un seul et même cycle de travail. Selon le royaume des Pays-Bas, les manipulations autorisées en entrepôts douaniers ne se caractérisent pas toutes par leur simplicité. L'examen des travaux préparatoires de la directive 71/235 suffirait à démontrer que l'exigence de simplicité n'a été maintenue que dans

certains cas précis. Le royaume des Pays-Bas fait valoir, en outre, que l'interprétation de la directive 71/235 proposée par la Commission sur la base de la fonction des entrepôts douaniers méconnaît le mode d'établissement de la liste des manipulations usuelles. Selon le royaume des Pays-Bas, il ressort des termes précités de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 69/74, que la liste commune figurant à l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235, reflète les pratiques usuelles traditionnelles, suivies par les États membres et recensées par le Conseil.

7 Ce dernier argument visant à faire admettre que le conditionnement litigieux entre dans le cadre des manipulations prévues par l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235, dans la mesure où il était traditionnellement autorisé dans les entrepôts douaniers néerlandais, ne saurait être retenu. Si l'inventaire des pratiques nationales a constitué une première phase des travaux préparatoires de la directive, celle-ci n'a pas pour but de les maintenir mais, au contraire, d'établir des pratiques uniformes. L'objectif de l'harmonisation est précisément d'amener les États membres à procéder, dans les délais prévus, aux réformes et aux adaptations nécessaires.

8 Il résulte des observations écrites du gouvernement néerlandais que la manipulation litigieuse est effectuée dans les entrepôts douaniers de la manière suivante: les mottes de beurre sont d'abord décongelées; puis elles sont déballées et placées manuellement dans un appareil qui les malaxe pour en faire une masse homogène. Selon le type de conditionnement voulu (paquets de 10, 15 ou 250 g, ou boîtes de 1 000 g), le beurre est ensuite transféré sans intervention humaine, dans une machine d'emballage, qui le fractionne en lots du poids voulu et l'emballe ou le met dans des boîtes. Un tapis roulant amène enfin les paquets ou les boîtes à un banc de conditionnement où on les place manuellement dans des caisses. Le gouvernement néerlandais a précisé que le beurre ainsi emballé est destiné à l'approvisionnement des bateaux de haute mer et provient, notamment, de Finlande, de Norvège et de Suède.

9 Il apparaît à la Cour que la question de savoir si le conditionnement litigieux relève ou non du régime de l'entrepôt douanier défini par la directive 71/235 ne peut être tranchée au regard de la lettre du texte précité de l'article 1, paragraphe 1, point 8, de cette directive, et qu'il convient de considérer cette opération à la lumière de la finalité du système des entrepôts douaniers.

10 Il résulte, à cet égard, de l'article 9, paragraphe 1, alinéa 1, de la directive 69/74, dont les termes sont éclairés par le sixième considérant de cette même directive, que la fonction essentielle des entrepôts douaniers est d'assurer le stockage des marchandises; c'est pour cette raison que les manipulations autorisées au cours de l'entreposage se limitent aux «manipulations usuelles destinées à assurer leur conservation ou à améliorer leur présentation ou leur qualité marchande». Il faut donc admettre que de telles opérations ne sont pas destinées, en principe, à permettre le passage d'une marchandise d'un stade de commercialisation à un autre, et qu'il est nécessaire qu'une disposition expresse prévoie des exceptions à cette règle pour certaines opérations concernant des produits spécifiques.

11 Par ailleurs, aux termes de l'article 9, paragraphe 2, de la même directive «les marchandises faisant l'objet de traitements autres que les manipulations usuelles visées au paragraphe 1 sont soumises aux règles en vigueur en matière de perfectionnement actif». Selon les termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 69/73, du Conseil, du 4 mars 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement actif (JO L 58, p. 1), on entend, par perfectionnement actif, le régime douanier qui permet à des marchandises importées de pays tiers d'être réexportées en dehors du territoire de la Communauté en totalité ou en partie sous forme de produits compensateurs. En vertu de l'article 2, paragraphe 3, de cette même directive, les produits compensateurs sont obtenus à la suite d'une ou plusieurs des opérations de perfectionnement suivantes: «l'ouvraison des marchandises, y compris leur montage, leur assemblage, leur adaptation à d'autres marchandises, la transformation des marchandises; la réparation des marchandises y compris leur remise en état; leur mise au point».

12 Il ressort des pièces du dossier que l'opération litigieuse a eu pour objet et pour effet de placer le beurre en vrac stocké dans les entrepôts néerlandais dans un nouveau conditionnement adapté au destinataire final du produit. En l'absence, dans la liste figurant à l'article 1, paragraphe 1, de la directive 71/235, d'une disposition expresse autorisant une telle manipulation sur le beurre, il faut admettre que cette opération ne relève pas du régime de l'entrepôt douanier, et se rattache, en conséquence, au régime du perfectionnement actif, tel qu'il est défini par l'article 2 de la directive susmentionnée 69/73.

13 Cette interprétation trouve d'ailleurs une confirmation dans le règlement 3066/75 du Conseil, du 24 novembre 1975 (JO L 307, p. 3) et dans le règle-

ment 3352/75 de la Commission, du 23 décembre 1975 (JO L 330, p. 28) pris en application du précédent. Ces textes se sont fixé pour but de contribuer à la résorption des excédents de beurre communautaire, en obligeant les industries communautaires utilisant ce produit à des fins d'exportation, à recourir exclusivement à du beurre produit dans la Communauté. A cette fin, les textes ci-dessus mentionnés se sont bornés à réglementer le seul régime du perfectionnement actif, et en ont expressément exclu, pour une période qui a été prolongée jusqu'au 1er avril 1980, «le conditionnement du beurre en vrac en petits emballages pour la vente au détail». Il est clair que l'effet attendu de cette interdiction ne pouvait être obtenu qu'à la condition qu'une telle opération ne pût être réalisée sous le régime, aussi avantageux, de l'entrepôt douanier.

14 Il y a donc lieu de conclure de ce qui précède qu'en autorisant, sous le régime de l'entrepôt douanier, le conditionnement en petits emballages de beurre en vrac provenant de pays tiers, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

15 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le royaume des Pays-Bas ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) En autorisant, sous le régime de l'entrepôt douanier, le conditionnement en petits emballages de beurre en vrac provenant le pays tiers, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 avril 1983.

Le président f.f.

P. Heim

greffier

P. Pescatore

président de la deuxième chambre

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 10 MARS 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire a été engagée sur recours formé par la Commission au titre de l'article 169 du traité CEE afin de faire constater par la Cour que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en autorisant le conditionnement de beurre en provenance de pays tiers stocké dans des entrepôts douaniers, et cela en violation de l'article 1 de la directive 71/235 du Conseil du 21 juin 1971 (JO L 143 du 29. 6. 1971, p. 28).

Le régime des entrepôts douaniers a été harmonisé par la directive 69/74 du Conseil du 4 mars 1969 (JO L 58 du 8. 3. 1969, p. 7). Son article 2, paragraphe 1, dispose que le régime des entrepôts douaniers a pour effet «la non-perception des droits de douane, des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles, pendant la durée de l'entreposage des marchandises». A la sortie des entrepôts, les marchandises doivent pouvoir être mises à la consommation, être placées sous un autre régime douanier ou faire l'objet d'une exportation (voir article 2, paragraphe 2). Le préambule souligne que: «considérant que la fonction essentielle des entrepôts douaniers étant d'assurer le stockage des marchandises, les manipulations autorisées au cours de l'entreposage ne peuvent être que celles pratiquées pour assurer leur conservation ou pour améliorer leur présentation ou leur qualité marchande et que lorsque les marchandises stockées font l'objet d'autres traitements, elles ne bénéficient plus du régime des entrepôts douaniers et n'ont donc plus à être régies par les règles de la présente directive . . .»

1 — Traduit de l'anglais.