Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En percevant des droits de magasin lors de la présentation de marchandises importées en Belgique, originaires d'un État membre ou se trouvant en libre pratique, à un magasin spécial en vue du seul accomplissement des formalités douanières, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 12 du traité.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 17 mai 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 20 AVRIL 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les affaires auxquelles se rapportent les présentes conclusions ont pour origine deux recours que la Commission a introduits en vertu de l'article 169 du traité CEE contre le royaume de Belgique (affaire 132/82) et le grand-duché de Luxembourg (affaire 133/82).

1 — Traduit de l'italien.

Selon la requérante, les États défendeurs ont manqué aux obligations que leur imposent les articles 9 et 12 du traité. Ce manquement consisterait en l'institution de «droits» à percevoir lorsque les marchandises originaires d'un État membre ou circulant en libre pratique sont présentées à un magasin spécial d'un entrepôt public.

Relevons tout de suite que le Luxembourg ayant reproduit les dispositions belges, la législation des deux États est substantiellement identique. Les motifs de recours le sont également et les moyens de défense des deux gouvernements sont rédigés en termes analogues. Cela nous permet d'examiner les arguments opposés dans un seul contexte et de manière unitaire.

2. Résumons les données normatives auxquelles nous avons fait allusion. La réglementation belge et la réglementation luxembourgeoise relatives au dépôt douanier et au dépôt temporaire (respectivement la loi du 20. 1. 1978 et le décret royal du 29. 1. 1979, Moniteur belge 1978, p. 3174, et 1979, p. 2596; les règlements ministériels du 21. 4. 1978 et du 29. 1. 1979, Mémorial 1978, p. 508, et 1979, p. 1189), prévoient que des «droits de magasin» sont dus sur les marchandises remises aux gérants des entrepôts publics. Les entrepôts sont généralement mis à la disposition des importateurs par les communes et par les institutions portuaires; ce sont aussi ces dernières qui perçoivent les droits tandis que l'État intervient pour en fixer le montant maximal et pour réglementer les modalités de leur paiement. En particulier, les articles 25-28 de la loi belge disposent, d'une part, que ces droits sont calculés forfaitairement selon le poids de la marchandise et le type d'opération effectuée; d'autre part, qu'ils ne dépassent pas 5,5 francs par colis ou par quintal si la marchandise est déchargée à l'intérieur du magasin; 3,5 francs par colis ou par quintal si la marchandise est déposée sur le quai ou dans la cour; 13 francs par tonne (avec un maximum de 130 francs et un minimum de 58 francs par wagon, camion ou remorque), si, avec la permission des autorités douanières, il n'y a pas eu de déchargement.

Or, auprès des entrepôts publics, il existe des magasins spéciaux où les marchandises importées et ayant fait l'objet d'une déclaration sommaire à la frontière peuvent être gardées pendant un délai maximal de quinze jours en attendant d'être déclarées pour une des destinations — consommation, transit, importation en franchise temporaire, expédition vers un autre magasin spécial ou un autre dépôt public ou un dépôt particulier, fictif, fictif de réexportation — que l'article 35 de la loi belge autorise. L'article 30 du décret royal du 29 janvier 1979 établit, en outre, que les droits sont exigibles au moment où la marchandise arrive au magasin spécial, qu'il y ait eu ou non déchargement, tandis que l'article 34 de la même réglementation dispose que l'importateur est tenu de payer même si, lors de la présentation de la marchandise, il a obtenu une dispense d'emmagasinage ou renonce à son transit.

3. Quelques mots sur les faits qui ont précédé les recours. La Commission, estimant que les droits sur les marchandises présentées aux magasins spéciaux apparaissent comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et sont par conséquent interdits par le traité, a ouvert la procédure visée à l'article 169 par une lettre de préavis envoyée à la

Belgique (2 août 1978) et au Luxembourg (16 février 1981). Les deux gouvernements ont répondu que les charges *de quibus* ne sont que les équivalents d'un service avantageux rendu effectivement et individuellement aux importateurs, mais la Commission n'a pas été convaincue par leurs arguments. Elle a donc émis les avis motivés du 13 mars 1981 (Belgique) et du 8 décembre de la même année (Luxembourg). Seul le gouvernement belge a répondu, tout en maintenant son avis. La Commission a alors saisi notre Cour en introduisant les deux recours le 23 avril 1982.

4. Comme nous le savons, les interdictions en matière douanière constituent les clés de voûte du titre I du traité CEE: l'article 9, qui interdit les droits de douane à l'importation et toute taxe d'effet équivalent pour les produits originaires des pays membres et pour les marchandises qui, provenant de pays tiers, se trouvent en libre pratique sur le territoire communautaire; l'article 12, qui interdit aux États membres d'introduire ou d'augmenter des charges financières du même type.

La jurisprudence de la Cour a apporté une contribution très importante à la clarification de ces deux dispositions. En premier lieu, elle a affirmé leur caractère fondamental dans le système du traité et, par le célèbre arrêt van Gend & Loos, elle a reconnu leur effet direct. Elle a ensuite donné une interprétation de plus en plus large du concept de taxe d'effet équivalent, en l'enrichissant de nombreuses références ponctuelles. Laissons de côté les décisions initiales dans lesquelles l'élément de l'effet discriminatoire ou protectionniste domine encore, avec des conséquences limitatives évidentes. Le progrès décisif a été réalisé avec l'arrêt rendu dans l'affaire 24/68, qui voit dans cette notion «une charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelle que soit son appellation et sa technique, et frappant les marchandises nationales ou étrangères à raison du fait qu'elles franchissent la frontière . . . alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'État, qu'elle n'exercerait aucun effet discriminatoire ou protecteur et que le produit imposé ne se trouverait pas en concurrence avec une production nationale» (arrêt du 1. 7. 1969, Commission/République italienne, Recueil 1969, p. 193, attendu n° 9, et, en termes analogues, arrêt du 1. 7. 1969, affaires jointes 2 et 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders/Brachfeld et Chougol, Recueil 1969, p. 211; arrêt du 26. 2. 1975, affaire 63/74, Cadsky/Istituto nazionale per il Commercio Estero, Recueil 1975, p. 281; arrêt du 25. 1. 1977, affaire 46/76, Bauhuis/Pays-Bas, Recueil 1977, p. 5; arrêt du 8. 11. 1979, affaire 251/78, Denkavit Futtermittel/ministère de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, Recueil 1979, p. 3369).

En somme, la Cour a mis l'accent sur les obstacles à la circulation des marchandises découlant des charges imposées au passage des frontières; elle l'a fait, d'une part, sans tenir compte des augmentations de prix qu'elles peuvent provoquer, d'autre part, en accordant une place très réduite à des données telles que le moment où le prélèvement est effectué, son montant, les modalités de perception, l'organisme percepteur, la destina-

tion des sommes perçues et les finalités de la charge. Ce faisant, elle n'a cependant pas élargi la notion de taxe d'effet équivalent au-delà des limites du raisonnable. Ainsi — a-t-elle disposé — n'entrent pas parmi les mesures interdites par les articles 9 et 12 les charges qui: a) apparaissent comme des équivalents d'un service rendu à l'importateur (voir la jurisprudence citée au paragraphe 5); b) frappent de la même manière les produits importés et les produits nationaux similaires ou comparables; c) se ramènent à un système général de contributions internes en l'absence de produits de ce genre et dans les limites prévues par le traité (voir surtout les arrêts du 25. 1. 1977, affaire 46/76, citée, et du 28. 6. 1978, affaire 70/77, Simmenthal/Administration des finances, Recueil 1978, p. 1453).

Or, il est clair que les droits de magasin perçus en Belgique et au Luxembourg ne grèvent que les marchandises importées et par conséquent n'entrent pas dans les catégories énumérées *sous* b) et c). Il reste donc à établir s'ils peuvent être considérés comme des équivalents d'un service individuel et effectivement avantageux rendu à l'importateur.

5. Du reste, c'est précisément sur cette exception que se fonde la défense des gouvernements défendeurs. Le service — affirment-ils en premier lieu — consiste en la mise à disposition et en l'usage des infrastructures que contiennent les magasins spéciaux. En effet, les importateurs occupent les édifices et les aires de stationnement où leur marchandise est surveillée par l'administration. Ajoutons que, selon les deux ordres juridiques, le dépôt dans les magasins spéciaux est généralement effectif, c'est-à-dire non fictif, comme le prouve l'article 34 de la loi belge selon lequel la marchandise peut y être conservée pendant un délai maximal de quinze jours, à l'expiration duquel l'importateur doit en déclarer la destination. En définitive, il est vrai que des opérations douanières s'effectuent dans les magasins. Toutefois, il est également vrai que l'effet générateur de la charge n'est pas le dédouanement mais la jouissance des infrastructures. Ce n'est pas par hasard — observe le gouvernement belge — que l'avocat général Roemer a estimé comme équivalant à un service, et donc légitimes, les taxes «pour un dédouanement effectué la nuit ou les jours fériés, pour l'utilisation d'entrepôts de douane et le recours aux services d'experts» (affaires jointes 52 et 55/65, Recueil 1966, p. 255).

Ce n'est pas tout, relèvent encore les deux gouvernements. La nature facultative que revêt l'usage des magasins est déterminante. En effet, pour accomplir les formalités douanières, l'importateur peut utiliser d'autres méthodes. Il peut, sans rien dépenser, faire contrôler la marchandise à la frontière. Il peut la faire dédouaner à domicile à la condition de se procurer, à ses frais, les équipements nécessaires. Il peut, évidemment après paiement, recourir à des magasins privés. En somme, l'importateur n'est pas du tout tenu de présenter ses marchandises aux magasins spéciaux d'un entrepôt public. S'il le fait, c'est parce que cela lui permet d'effectuer des opérations douanières dans les lieux les plus proches de la consommation de la marchandise.

6. La Commission n'est pas d'accord. A son avis, la charge *de quo* est étroitement liée aux activités douanières que la réglementation communautaire veut gratuites

partout où elles s'effectuent. En effet, le seul bénéfice que les importateurs obtiennent en échange de son paiement consiste à pouvoir dédouaner la marchandise à brève distance des lieux de consommation: c'est trop peu pour que l'on puisse le considérer comme constituant un rapport synallagmatique comme le prétendent les gouvernements défendeurs. Il faut exclure ensuite que l'usage des entrepôts soit vraiment une faculté. La preuve en est l'inexistence d'une relation entre le montant de la taxe et la durée du rapport et, d'une manière encore plus éloquente, le fait que l'importateur doit payer les droits même s'il a obtenu une dispense d'emmagasinage.

Toutefois, les arguments que les deux gouvernements font valoir nous semblent fondés. Votre jurisprudence a identifié les caractères que le service rendu à l'importateur doit présenter pour que la charge qui lui est imposée ne puisse pas être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane. Ainsi, a) il est avant tout nécessaire que les avantages en lesquels elle consiste soient proportionnés à cette charge (voir arrêt du 1. 7. 1969, affaire 24/68, citée; arrêt du 11. 10. 1973, affaire 39/73, Rewe, Recueil 1973, p. 1039; arrêt du 26. 2. 1975, affaire 63/74, citée; arrêt du 5. 2. 1976, affaire 87/75, Bresciani, Recueil 1976, p. 129; arrêt du 25. 1. 1977, affaire 46/76, citée; arrêt du 12. 7. 1977, affaire 89/76, Commission/Pays-Bas, Recueil 1977, p. 1355; arrêt du 8. 11. 1979, affaire 251/78, citée). En second lieu, b) ces avantages doivent constituer une alternative économique authentique aux différentes possibilités dont l'importateur dispose pour accomplir les opérations douanières (arrêt du 12. 1. 1983, affaire 39/82, Donner/Pays-Bas, non encore publié). Enfin, c) par «avantages», on doit entendre non seulement les prestations liées directement et spécifiquement au mouvement des marchandises, mais également les bénéfices de *caractère plus général* qui découlent de l'utilisation des installations (arrêt du 16. 3. 1983, affaire 266/81, SIOT, Recueil 1983, p. 731. Il s'agissait en l'espèce d'installations portuaires et d'eaux dont le maintien et la navigabilité sont à la charge de l'administration publique).

Or, comme nous venons de le dire, la Commission elle-même reconnaît que le service fourni par les magasins spéciaux belges et luxembourgeois répond à la condition mentionnée *sous b)*. D'autre part, l'usage des dépôts et de leurs aires de stationnement, ainsi que la surveillance de la marchandise qu'offrent ces magasins sont pratiquement identiques aux bénéfices que vous avez illustrés dans l'arrêt SIOT. Le critère mentionné *sous c)* est donc également satisfait. Quant à la condition indiquée *sous a)*, elle nous semble largement remplie si l'on considère la modicité des montants maximaux que les articles 25-28 de la loi belge fixent pour les droits de magasin (voir *ci-avant*, paragraphe 2). Mieux encore, les gouvernements belge et luxembourgeois observent à ce sujet qu'il n'existe pas de rapport d'équivalence entre les recettes provenant de ces droits et les frais supportés par les organismes locaux ou portuaires pour les dépôts (construction, entretien, réparation, gestion) et pour la garde des marchandises: les seconds dépassent de beaucoup les premières.

Il est vrai — et la Commission ne manque pas de le souligner — que dans l'arrêt du 1er juillet 1969 rendu dans l'affaire 24/68, vous avez refusé d'attribuer

de l'importance aux chiffres. «Le . . . taux minime (d'une taxe) — avez-vous dit — ne saurait lui enlever sa qualification au regard des principes du traité, celui-ci ne permettant pas, pour le contrôle de la légalité de ces impositions, de substituer un critère de quotité à ceux tirés de la nature de la taxe». (Recueil 1969, p. 193, attendu n° 14). Toutefois, il ne nous semble pas que cette objection atteigne son but. Le montant de la charge est *en lui-même* sans importance; si la charge ne peut pas être située dans un cadre synallagmatique, ce ne sera pas sa modicité qui lui enlèvera le caractère fiscal qui lui est propre. Mais, lorsqu'elle est imposée en contrepartie d'avantages concrets (et il n'est pas douteux que des avantages de ce genre existent dans notre cas), il devient juste ou au moins utile d'apprécier ce montant. Autrement, vous n'auriez pas parlé, dans le même arrêt du 1er juillet 1969, de nécessaire «proportionnalité» entre service rendu et compensation demandée à l'importateur.

7. Une autre exception soulevée par la Commission est de moindre importance. Selon les gouvernements défendeurs, le fait également que les droits de magasin ne sont pas perçus par l'État mais par les communes et par les organisations portuaires milite en faveur de leur légalité: cela, argumentent la Belgique et le Luxembourg, accentue leur analogie avec les équivalents que les importateurs versent aux entreprises privées lorsqu'ils recourent à leurs dépôts. La Commission réplique en citant votre jurisprudence établie selon laquelle une charge perçue pour le dédouanement ne cesse pas d'apparaître comme une «taxe d'effet équivalent» pour la seule raison que ce n'est pas l'État qui l'encaisse ou en tire profit (voir arrêt du 1. 7. 1969, affaires jointes 2 et 3/69, citées; arrêt du 10. 7. 1969, affaire 24/68, citée; arrêt du 26. 2. 1975, affaire 63/74, citée; arrêt du 18. 6. 1975, affaire 94/74, IGAV/ENCC, Recueil 1975, p. 699; arrêt du 25. 1. 1977, affaire 46/76, citée). Mais ce rappel aurait une valeur si les droits *de quibus* étaient précisément perçus pour le dédouanement, et, comme nous le savons désormais, il faut exclure qu'ils le soient.

Enfin, le caractère facultatif du recours aux magasins spéciaux. Comme nous l'avons dit (paragraphes 5 et 6), les gouvernements défendeurs affirment, et la Commission conteste, sa véracité. Il nous paraît véridique. Pour le déroulement des opérations douanières, il convient de le répéter, l'importateur peut choisir entre différentes possibilités, certaines gratuites et d'autres onéreuses, et les États membres sont tenus de l'avantager en lui permettant de dédouaner à l'intérieur du pays plutôt qu'aux frontières. En ce sens, la réglementation CEE (voir le sixième considérant du règlement n° 227/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire, JO L 38, p. 1) contient une invitation ou, si l'on préfère, une exhortation, mais certainement pas une obligation. Et cela suffit, nous semble-t-il, pour estimer qu'en instituant les entrepôts publics, les États visent deux objectifs: faciliter les échanges commerciaux dans le cadre du marché commun et favoriser les importateurs.

L'objection — à première vue efficace — de la requérante selon laquelle le caractère non facultatif de l'usage serait prouvé par le fait que l'importateur est soumis à la charge même quand il produit une dispense de dépôt, perd ainsi

de sa force. En effet, l'avantage de l'importateur est constitué par l'usage, même de très brève durée, qu'il fait, en chaque cas, des infrastructures; puis, il y a la possibilité que nous venons de mentionner de déclarer la marchandise dans le lieu le plus proche de sa commercialisation. C'est cet usage et surtout cette possibilité que la loi lui impose de compenser.

8. En conclusion, nous estimons que les «droits de magasin» perçus en Belgique et au Luxembourg dans les magasins spéciaux des entrepôts publics sur les marchandises importées constituent l'équivalent d'un service rendu individuellement à l'importateur, dont il tire un avantage effectif. Ils n'entrent donc pas dans la notion de taxes d'effet équivalant à un droit de douane.

Nous vous proposons donc de rejeter les recours introduits, le 23 avril 1982, par la Commission des Communautés européennes contre le royaume de Belgique et le grand-duché de Luxembourg, et de condamner la Commission, partie perdante, aux dépens.