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.

Le régime des entrepôts douaniers peut être comparé à ceux du perfectionnement actif et du perfectionnement passif pour lesquels les dispositions applicables ont été harmonisées respectivement par la directive du Conseil 69/73 du 4 mars 1969 (JO L 58 du 8. 3. 1969, p. 1) et par la directive du Conseil 76/119 du 18 décembre 1975 (JO L 24 du 31. 1. 1976, p. 58). On entend par régime du perfectionnement actif le régime douanier par lequel les marchandises importées peuvent être mises en œuvre «sans qu'elles supportent la charge des droits de douane, des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles, ... lorsque ces marchandises sont destinées à être exportées en dehors du territoire douanier de la Communauté» (article 2, paragraphe 1, de la directive 67/73); le régime du perfectionnement passif est le régime correspondant «qui permet d'exporter temporairement des marchandises de toute espèce et de toute origine en dehors du territoire douanier de la Communauté en vue de leur réimportation sous forme de produits compensateurs ... en exemption partielle ou totale des droits à l'importation après qu'elles ont fait l'objet, en dehors du territoire douanier de la Communauté, d'une ou plusieurs opérations de perfectionnement» (article 2, paragraphe 1, de la directive 76/119); les produits compensateurs sont ceux résultant d'une ou plusieurs des opérations de perfectionnement définies à l'article 3, autrement dit l'ouvraison, y compris le montage, l'assemblage ou l'adaptation, la transformation et la réparation.

Bien que le régime des entrepôts douaniers et celui des perfectionnements actif et passif permettent de suspendre l'application de droits de douane pour un certain temps, leurs objectifs sont différents. Le perfectionnement actif permet à des marchandises qui ne sont pas destinées au marché communautaire d'être importées en exemption de droits pour pouvoir être transformées en vue de leur réexportation par des entreprises situées dans la Communauté. Le régime du perfectionnement passif s'applique lorsque la transformation de marchandises destinées au marché communautaire a lieu à l'extérieur du territoire douanier de la Communauté. Par ailleurs, le régime des entrepôts douaniers constitue simplement une modalité de stockage de marchandises de sorte qu'un importateur peut, par exemple, accumuler des stocks et payer les droits et les autres charges afférentes aux marchandises lorsque celles-ci sont mises à la consommation sur le marché communautaire.

Il est constant que certaines opérations peuvent être effectuées pendant que les marchandises sont stockées dans un entrepôt douanier. Cela résulte clairement du préambule de la directive 69/74 et de son article 9 qui dispose que:

«1. Les marchandises placées dans les entrepôts doivent pouvoir y faire l'objet, dans les conditions fixées par les autorités compétentes, de manipulations usuelles destinées à assurer leur conservation ou à améliorer leur présentation ou leur qualité marchande.

Au plus tard un an après la notification de la présente directive, le Conseil, sur proposition de la Commission, établit la liste commune des manipulations usuelles visées au premier alinéa et pouvant être effectuées dans les différents types d'entrepôt.

2. Les marchandises faisant l'objet de traitement autre 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 est contenue dans la directive 71/235. En vertu de la directive 74/147

du Conseil du 4 mars 1974 (JO L 84 du 28. 3. 1984, p. 1), certaines opérations peuvent également être effectuées sous le régime du perfectionnement actif. Inversement, certaines opérations qui peuvent être effectuées sous le régime du perfectionnement actif ne peuvent tomber sous le coup des dispositions relatives à l'entreposage douanier.

D'après l'article 6 de la directive 71/235, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 1971. Aux Pays-Bas, cette mise en œuvre a été réalisée par un arrêté, le «Besluit Douane en Accijnzen», modifié par la suite le 9 février 1976. L'article 210 de l'arrêté se réfère à l'article 1 de la directive 71/235 en ce qui concerne la définition des manipulations usuelles. Le paragraphe 1 de l'article 1 présente la liste commune, laquelle comprend:

«1. examen, inventaire et échantillonnage;

2. réparation à la suite d'avaries survenues au cours du transport ou du stockage, pour autant qu'il s'agisse d'opérations élémentaires;

3. nettoyage;

4. élimination des parties avariées;

5. triage, tamisage, vannage, clarification mécanique, filtrage, dépotage, soutirage ou tout autre traitement simple similaire;

6. apposition sur les marchandises elles-mêmes ou sur leurs emballages de marques, de cachets, d'étiquettes ou d'autres signes distinctifs similaires, à condition que cette apposition ne soit pas susceptible de conférer aux marchandises une origine apparente différente de leur origine réelle;

7. modification des marques et numéros des colis, à condition que cette modification ne soit pas susceptible de conférer aux marchandises une origine apparente différente de leur origine réelle;

8. emballage, déballage, changement d'emballage, réparation d'emballage, transvasement ou reconditionnement simple dans d'autres récipients;

9. fixation des marchandises sur support pour leur conditionnement ou pour leur présentation;

10. opérations simples d'assortiment et de classement;

11. examen, essai et mise en état de marche de machines, appareils et véhicules, pour autant qu'il s'agisse d'opérations simples;

12. mélange de marchandises autres que liqueurs, eaux-de-vie, vins et spiritueux, pour autant qu'il s'agisse d'opérations simples;

13. mélange de liqueurs entre elles;

14. mélange d'eaux-de-vie entre elles;

15. coupage de vins et autres pratiques œnologiques courantes;

16. dilution des spiritueux avec de l'eau en vue d'une réduction de leur titre alcoométrique;

17. dessalage, nettoyage et crouponnage de peaux;

18. cassage de légumes secs;

19. division des marchandises, pour autant qu'il s'agisse d'opérations simples;

20. toutes manipulations destinées à assurer la conservation en l'état des marchandises pendant leur stockage, telles que aération, séchage, même au moyen de chaleur artificielle, réfrigération et congélation, addition de moyens de conservation, fumiga-

tion et soufrage (traitement antiparasitaire), graissage, peinture antirouille, application d'une couche protectrice pour le transport.»

Il a été souligné que la possibilité d'interdire le recours au régime du perfectionnement actif en ce qui concerne le beurre avait été prévue par le règlement 3066/75 du Conseil du 24 novembre 1975 (JO L 307 du 27. 11. 1975, p. 3) dont l'application a été prorogée jusqu'en 1981 par les règlements du Conseil 875/77 du 26 avril 1977 (JO L 106 du 29. 4. 1977, p. 23) et 1363/80 du 5 juin 1980 (JO L 140 du 5. 6. 1980, p. 15). Cependant, cette possibilité a été réservée au cas où le beurre était destiné «à la fabrication de produits visés à l'article 1» du règlement (CEE) 804/68 (JO L 148 du 28. 6. 1968, p. 13) «ou à la fabrication de marchandises figurant à l'annexe du même règlement». Par le règlement 3352/75 du 23 décembre 1975 (JO L 330 du 24. 12. 1975, p. 28), la Commission a interdit le recours au régime du perfectionnement actif pour du beurre destiné à la fabrication de ces produits en excluant en outre «notamment ... le conditionnement du beurre en vrac en petits emballages pour la vente au détail ...» Cette disposition a été modifiée par le règlement (CEE) 2119/78 de la Commission du 7 septembre 1978 (JO L 246 du 8. 9. 1978, p. 12), qui interdisait l'utilisation «pour le conditionnement en petits emballages» du beurre en provenance de pays tiers pour lequel aucun prélèvement n'avait été perçu. Bien que la question n'ait pas vraiment été abordée, nous ne croyons pas à première vue que le conditionnement de beurre en vrac en de petits emballages équivaille à la fabrication d'un produit visé à l'article 1 ou à l'annexe du règlement 804/68. En tout état de cause, il ne semble pas que ces dispositions aient une incidence sur la question que la Cour est appelée à trancher dans la présente affaire.

La question litigieuse est celle de savoir si le conditionnement de beurre stocké dans un entrepôt douanier est à ranger parmi les manipulations usuelles inscrites sur la liste. D'après les informations dont dispose la Cour, le beurre, provenant pour partie de Finlande, de Norvège et de Suède et pour partie de lots mis à la consommation aux Pays-Bas, est stocké dans les entrepôts à une température d'environ — 18 °C dans des boîtes de 15 ou 25 kilogrammes. A ce stade, il est trop dur pour être travaillé ou coupé. Il est alors sorti du congélateur et ramené à une température d'environ 10 °C à laquelle les emballages externes et internes, respectivement en carton et en papier spécial, sont enlevés. Les blocs de beurre sont placés manuellement dans une machine qui en fait une masse homogène et les coule dans une forme particulière, habituellement une longue tige de coupe rectangulaire. La manipulation est apparemment nécessaire car quelquefois les blocs de beurre n'ont pas la même couleur à la surface qu'au centre et sont plus durs en leur centre. Le produit est alors transporté mécaniquement jusqu'à une machine d'emballage qui le fractionne en lots du poids voulu et le met en paquets ou en boîtes. Le beurre est normalement destiné à être mis en paquets de 10, 15 ou de 250 g, ou en boîtes de 1 000 g. Un tapis roulant amène alors les paquets ou les boîtes à un banc de conditionnement où ils sont placés manuellement dans des chaises. Ces opérations semblent faire part d'un processus continu. Tout le beurre emballé est vendu et livré pour approvisionner des bateaux.

On a soutenu au nom de la Commission que la liste commune des manipulations usuelles avait pour objet non pas de spécifier les pratiques autorisées par les États membres mais de les harmoniser. Par conséquent la liste est limitative et les États membres ne peuvent autoriser d'autres manipulations dans les entrepôts douaniers. En outre, elle doit être interprétée restrictivement, car l'autorisation donnée par l'article 9, paragraphe 1, de la directive 69/74 d'effectuer des manipulations destinées à «assurer (la) conservation ou à améliorer (la) présentation ou (la) qualité marchande» de ces marchandises constitue une dérogation au principe de base selon lequel les entrepôts douaniers sont exclusivement affectés au stockage. Partant de ces arguments, la Commission soutient que les opérations en question ne constituent pas des manipulations couvertes par la liste, en particulier par son alinéa 8, car

1. les opérations pratiquées (pesage, manipulation et mise en forme) vont au-delà d'un simple empaquetage ou emballage du beurre, et

2. la liste n'envisage que des manipulations «simples», ce qui exclurait le mélange ou la séparation, la manipulation, la mise en forme et le pesage, toutes opérations qui nécessitent un équipement plus complexe que l'équipement requis pour un simple conditionnement.

En outre, d'après la Commission, ces opérations sont effectuées en utilisant un équipement d'usine qu'on ne trouve normalement pas dans un entrepôt et leur coût est plus élevé que celui de la transformation de beurre en «butter oil».

L'avocat du gouvernement néerlandais affirme pour sa part que la liste commune des manipulations usuelles avait pour objet d'énumérer les pratiques traditionnellement suivies dans les États membres; ces procédés faisant traditionnellement partie des manipulations pratiquées aux Pays-Bas. Ils sont appliqués en un seul cycle de travail en vue d'améliorer l'emballage ou la qualité marchande et ils tombent directement dans le champ d'application de l'alinéa 8 de l'article 1 qui, en tout état de cause, requiert seulement que l'opération de reconditionnement dans d'autres récipients soit «simple».

Il a été fait référence au procès-verbal de la réunion tenue les 4 et 5 février 1970 entre les représentants de la Commission et ceux des États membres en vue d'établir la liste ainsi qu'à la proposition de la Commission du 20 octobre 1970. Le premier document met en évidence qu'un début d'harmonisation a été considéré comme nécessaire, car certaines opérations, considérées comme appartenant au perfectionnement actif dans certains États membres, relevaient du régime des entrepôts douaniers dans d'autres États; ce document nous révèle aussi que d'autres opérations ont été exclues de la liste bien qu'elles aient été usuellement pratiquées dans l'un des États membres. D'après les observations préliminaires jointes à la proposition de la Commission, la liste des manipulations usuelles a été établie sur la base de celles en vigueur dans les États membres, en tenant compte non seulement des usages commerciaux traditionnels, mais aussi des exigences des usagers des entrepôts douaniers et des zones franches ainsi que de l'évolution des techniques et des moyen de contrôle. Nous ne considérons pas qu'il s'agisse là d'indications susceptibles de nous guider dans l'interprétation du règlement mais, d'un point de vue historique, elles montrent que la liste a été établie sur la base d'un accord et qu'elle n'était pas censée inclure toutes les manipulations autorisées à cette époque dans chacun des États membres. Par conséquent, le fait que les opérations en question aient été traditionnellement pratiquées dans les entrepôts douaniers néerlandais ne signifie pas qu'elles soient nécessairement couvertes par la liste.

Le préambule de la directive du Conseil 69/74 indique très clairement que la liste

avait pour objet de réaliser une harmonisation. Il en résulte, selon nous, que la liste doit être limitative, comme la Commission l'affirme, de sorte que les États membres ne peuvent autoriser que les manipulations qui y sont incluses.

Bien que le régime du perfectionnement actif et celui des entrepôts douaniers aient des objectifs différents, ils ne s'excluent pas mutuellement et nous avons pu voir que certaines opérations leur sont communes. La ligne de démarcation n'est pas tout à fait claire. Néanmoins, nous pensons que lorsqu'il est prouvé que des marchandises ont été introduites dans la Communauté en vue d'être transformées et ensuite réexportées plutôt qu'en vue d'être essentiellement stockées et subsidiairement traitées, le régime du perfectionnement actif devrait leur être appliqué. Par conséquent, dans la mesure où du beurre a en fait été importé en vue d'être transformé puis réexporté, nous pensons qu'il relevait du régime du perfectionnement actif et non pas de celui des entrepôts douaniers.

Cependant, l'argumentation a également porté en fait sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où les marchandises sont placées en entrepôt, la ou les manipulations effectuées sont telles que ces marchandises restent susceptibles d'être exemptées du prélèvement de droits. Dans le cas contraire, l'article 9, paragraphe 2, de la directive 69/74 les soumet aux règles en vigueur en matière de perfectionnement actif.

Les seules manipulations susceptibles d'exemption de droits sont celles nécessaires pour «assurer la conservation ou améliorer la présentation ou la qualité marchande». Par conséquent, les opérations énumérées à l'article 1 de la directive 71/235 du Conseil doivent être interprétées comme satisfaisant à l'un de ces objectifs, même si cela implique que certaines d'entre elles doivent être interprétées de façon quelque peu restrictive.

La «conservation» n'a aucune importance en l'espèce. Dans la suite de la version anglaise, on parle de «to improve packaging» alors que le texte français dit «améliorer la présentation». Cette dernière version, à l'instar d'un certain nombre d'autres versions linguistiques, nous semble rédigée en termes assez larges pour inclure le conditionnement des marchandises sous une forme ou d'une manière qui n'est pas nécessairement la même qu'à l'arrivée. Les termes «améliorer leur qualité marchande» peuvent être interprétés de façon restrictive, comme le fait la Commission, en tant que se référant simplement aux qualités essentielles des marchandises ou, plus largement, comme se référant à une amélioration de leur valeur commerciale, ce qui pourrait inclure une modification de la taille ou de la forme dans la mesure où celle-ci faciliterait la vente du produit. Tout bien considéré, cette dernière interprétation nous paraît être la bonne. S'il en était autrement, certaines des opérations énumérées dans la directive du Conseil seraient «ultra vires» ou seraient en tout état de cause d'une portée tellement limitée qu'elles perdraient la majeure partie de leur utilité. Nous n'acceptons pas l'argumentation de la Commission selon laquelle cette phrase a pour seul objet le maintien de la qualité en enlevant, par exemple, les marchandises détériorées. Cette opération tombe sous la rubrique «conservation» et l'argument n'accorde pas assez d'importance à l'usage du terme «améliorer». Nous admettrons par conséquent que, si un ou plusieurs des éléments contenus dans la liste de la directive visent le conditionnement des marchandises en emballages plus petits, cette opération pourra relever des objectifs précisés à l'article 9 de la directive 69/74.

On a soutenu que les éléments de cette liste devraient être interprétés de façon restrictive parce qu'ils entraînent en fait une exemption de droits ou de charges. Cet argument nous paraît difficile à admettre. La liste retient une large gamme d'opérations différentes et sans dénominateur commun apparent, lesquelles vont bien au-delà de simples «manipulations» au sens de mise en entrepôt, déplacement à l'intérieur de l'entrepôt et sortie de l'entrepôt. Le cassage de légumes secs, le nettoyage de peaux, le coupage de vins et autres pratiques œnologiques courantes ainsi que la clarification mécanique en sont des exemples évidents qui, en tant que «manipulations» dans un entrepôt douanier, ne sont pas moins surprenants que le procédé qui fait l'objet du litige.

Nous n'admettons pas non plus l'argument selon lequel tous les processus visés doivent nécessairement être «simples» même lorsque le texte ne dispose pas expressément en ce sens; en outre, nous n'admettons pas que l'utilisation de machines autres qu'un équipement rudimentaire enlève aux opérations la qualité de manipulation usuelle. C'est la nature de l'opération qui importe plutôt que l'équipement employé. L'opération consistant à trier deux espèces de semences en employant une machine sophistiquée plutôt qu'une méthode manuelle reste, à nos yeux, une «opération simple d'assortiment». Le terme «emballage», ne se limite pas à une forme minimale d'empaquetage; nous pensons que le mot «emballage» peut englober des formes actuelles ainsi que des méthodes d'emballage et de présentation assez élaborées.

Si, comme nous le pensons, le gouvernement néerlandais a raison d'affirmer que le conditionnement de beurre en vrac en paquets pour la vente au détail constitue une seule opération, avec des temps accessoires, alors les seuls termes de l'alinéa 8 qui entrent en ligne de compte sont les termes «changement d'emballage» et «reconditionnement simple dans d'autres récipients».

Nous ne considérons pas comme «récipient» l'enveloppe dans laquelle le beurre est placé en l'espèce, de sorte qu'en l'occurrence il n'y a pas reconditionnement dans d'autres récipients. On peut évidemment soutenir que le «changement d'emballage» doit être interprété strictement comme désignant exclusivement l'opération consistant à enlever une enveloppe et à placer la marchandise dans une autre enveloppe. En partant des objectifs précisés à l'article 9 de la directive 69/74 et du contexte de la liste dans son ensemble et compte tenu, en particulier, de l'ampleur et de l'étendue de certaines des opérations visées, nous pensons, tout bien considéré, que cette interprétation n'est pas la bonne et que l'expression «changement d'emballage» permet de conditionner les produits en paquets de tailles différentes et également d'effectuer en vue du conditionnement des opérations accessoires qui ne changent pas la nature ni la composition du produit. Pour qu'il y ait manipulation usuelle, un fût ne doit pas nécessairement être transvasé dans un autre fût: il peut être transvasé dans des bouteilles. L'opération consistant à faire à partir de sachets de vingt-quatre pommes des sachets de six pommes n'est pas une simple division: elle implique également un changement d'emballage au sens du point 8 de la liste. De même, à nos yeux, l'opération consistant à diviser un produit en plusieurs parties et à emballer chaque partie séparément constitue un changement d'emballage au sens de cette disposition. Le fait que le beurre doive être décongelé, malaxé et coupé en vue du changement d'emballage n'amène pas d'autre résultat en l'espèce. Ces opérations ont un caractère accessoire au changement d'emballage et elles sont effectuées à cette seule fin: le beurre en tant que tel ne s'en trouve pas modifié.

Au cas où, tout bien considéré, le processus examiné ne constituerait pas une opération unique, la directive ne contient de toute manière rien qui interdise d'effectuer plus d'une opération dans le cadre de la manipulation autorisée. Dans cette optique, nous avons à faire en l'espèce à une opération de déballage (point 8 de la liste), éventuellement à un mélange (point 12), si le malaxage destiné à donner au produit une couleur uniforme est à considérer comme un processus distinct, à une division (point 19) et à un reconditionnement (point 8). Toutes ces opérations constituent des formes autorisées de manipulation.

Par conséquent, bien que les deux parties disposent d'arguments solides, nous concluons que l'opération consistant à diviser le beurre stocké en vrac dans des entrepôts douaniers (autre que le beurre importé pour être transformé dans la Communauté et réexporté ensuite en dehors du territoire douanier de la Communauté, auquel s'applique la directive 69/73) pour le mettre dans des emballages plus petits, dans la mesure où elle inclut les opérations accessoires de décongélation, de malaxage et de division mais n'entraîne pas de modification dans la composition ni la qualité du beurre lui-même, constitue «un changement d'emballage» au sens du point 8 de la liste du paragraphe 1 de l'article 1 de la directive du Conseil 71/235; donc, en ce qui concerne ce beurre, le royaume des Pays-Bas n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent au titre de la directive 71/235. Nous concluons par conséquent à ce que vous vous prononciez en ce sens et à ce que la Commission soit condamnée aux dépens.