CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GENERAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 29 juin 1995 *

Introduction

1. Le giudice conciliatore de Milan (Italie), qui a engagé la présente procédure préjudicielle, avait initialement posé à la Cour cinq longues questions. Quelques jours avant la procédure orale, il en a supprimé trois à la demande conjointe des deux parties litigantes répondant à une initiative de l'avvocato dello Stato. Le texte des deux questions restantes est le suivant:

« 1. Les dispositions de la directive 83/643/CEE sont-elles, en vertu des règlements (CEE) pris pour l'application, dans la Communauté, des accords conclus entre la Communauté économique européenne et les pays de la zone AELE, des protocoles additionnels auxdits accords et de leurs modifications ultérieures, applicables également aux opérations douanières ayant pour objet les échanges CEE/AELE et relatives aux produits visés dans ces accords mêmes et dans leurs modifications ultérieures? En particulier, s'agissant d'opérations douanières ayant pour objet des produits visés dans les accords CEE/AELE susvisés, la législation d'un État membre du genre de celle prévue à l'article 15 du DPR n° 254 du 8 mai 1985 et à l'article 11, deuxième alinéa, sous b), du DPR n° 43 du 23 janvier 1973 est-elle compatible avec les règles, ci-dessus rappelées, du droit communautaire dérivé, en tant qu'elle disposait, contrairement aux prévisions de l'article 5, premier alinéa deuxième tiret de la directive 83/643/CEE du 1er décembre 1983, que les heures d'ouverture habituelles des bureaux de douane à la frontière étaient limitées à six heures, du lundi au vendredi, et autorisait la perception du 'coût du service' pour les opérations douanières effectuées en dehors de l'horaire normal susvisé?

2. S'agissant de compléter et de clarifier ce qui a été jugé par l'arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-209/89 Commission/Italie, qui se référait explicitement aux échanges intracommunautaires, les principes énoncés dans cet arrêt du 21 mars 1991 sont-ils applicables également aux échanges avec les pays tiers et avec les pays faisant partie de l'AELE, en vertu des règles du traité CEE sur l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, sur l'union douanière et sur l'instauration du tarif douanier commun et les dispositions ultérieures de droit dérivé? En particulier, les dispositions précitées du droit communautaire s'opposent-elles, également *en ce qui concerne les opérations douanières ayant pour objet les*

* Langue originale: l'espagnol.

échanges avec les pays tiers, les dispositions ci-dessus rappelées du droit communautaire font-elles obstacle à l'introduction et/ou au maintien, par un État membre, d'une réglementation nationale telle que celle instaurée par les Decreti Ministeriali des 29 juillet 1971 (GURI n° 193 du 31 juillet 1971), 30 janvier 1979 (GURI du 5 février 1979), en vertu de laquelle les opérateurs privés se voyaient facturer le montant du service 'en dehors de l'horaire normal' non pas sur la base du coût horaire du personnel effectivement employé pour les opérations douanières sollicitées et simultanément effectuées pour le commissionnaire en douane, mais sur la base d'une rémunération unique, pour chaque opération douanière sollicitée, proportionnée à la nature et à la durée du service rendu le plus rémunérateur, et indépendamment du paiement dû séparément pour chacune des autres opérations douanières demandées par le commissionnaire en douane et effectuées en même temps que ledit service? »

2. En résumé, les questions initialement formulées avaient trait:

— premièrement, à l'incidence des normes et principes de droit communautaire sur le régime juridique national de restitution de certains droits indûment perçus par l'administration douanière italienne, à savoir la loi italienne n° 428 du 20 décembre 1990 (ci-après: « la loi n° 428 ») [1];

— deuxièmement, à l'applicabilité de ces normes et principes de droit communautaire aux marchandises originaires de pays tiers, applicabilité qui aurait pour conséquence que les taxes et autres droits perçus en raison du dédouanement de ces marchandises seraient soumis aux mêmes règles que les taxes et droits applicables aux marchandises originaires des États membres.

3. Les première, deuxième et troisième questions, qui ont été supprimées, portaient plus spécifiquement sur le premier problème. Par ces questions, le juge de renvoi souhaitait à l'origine que la Cour applique ou, plus précisément, « complète et clarifie » sa jurisprudence relative à l'obligation de restituer les droits indûment perçus lorsqu'un État a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire en maintenant en vigueur des taxes ou autres droits de douane incompatibles avec lui.

4. La quatrième et la cinquième question, quant à elles, qui sont les seules questions maintenues par le juge de renvoi, ont pour objet de faire préciser si les règles et interdictions générales applicables aux importations intracommunautaires (concrètement, l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane) s'appliquent également aux opérations douanières relatives à des marchandises originaires de pays tiers et, en particulier, aux marchandises originaires des pays appartenant à l'Association européenne de libre-échange (AELE).

1 — Loi n° 428, du 29 décembre 1990, portant dispositions de mise en œuvre des obligations imposées à l'Italie par son appartenance aux Communautés européennes (GURI, supplément 1991, n° 10).

Les faits à l'origine de la procédure préjudicielle

5. La société à responsabilité limitée de droit italien « Aprile », qui exerçait les activités d'agent en douanes à Milan (en Italie), a été déclarée en faillite le 20 octobre 1992. Après avoir examiné la comptabilité de l'entreprise, le syndic de la faillite a décidé de réclamer à la Tesoreria Provinciale dello Stato le remboursement des sommes versées par l'entreprise au cours des années précédentes à titre de taxe sur des opérations douanières effectuées en dehors de l'horaire normal de travail des fonctionnaires ou en dehors du périmètre douanier.

6. Ayant essuyé un refus de l'administration, le syndic de la faillite a introduit au moins deux demandes après en avoir préalablement reçu l'autorisation du juge: il a formé la première devant le Tribunale de Milan pour un montant de 618 436 900 LIT et l'autre, d'un montant inférieur, devant le giudice conciliatore de la même ville. Comme il l'a expliqué dans sa demande d'autorisation d'ester en justice, la raison pour laquelle le syndic a décidé de scinder sa demande en deux actions distinctes, dont il a saisi deux juridictions différentes, était d'obtenir dans la seconde affaire « le renvoi quasi immédiat, devant la Cour de justice, des questions qui sont le *thema decidendum* ».

7. Dans la demande qu'elle a formée devant le giudice conciliatore, et qui est à l'origine de la présente procédure préjudicielle, Aprile réclame à l'administration italienne la somme de 933 200 LIT qui correspond aux taxes payées pour les devoirs accomplis les 22, 23, 24 et 26 novembre 1990 par la douane de Segrate — Aeroporto di Linate (Milan). Ces taxes avaient été acquittées en application de la législation italienne qui, à cette date, permettait de frapper de taxes spéciales les opérations douanières d'importation effectuées en dehors de l'horaire normal de travail des fonctionnaires des douanes.

8. L'Amministrazione delle Finanze dello Stato ayant contesté cette prétention, le giudice conciliatore de Milan a saisi la Cour du présent renvoi préjudiciel par ordonnance du 26 avril 1994.

9. Le 5 mai 1995, alors que la procédure préjudicielle suivait son cours, que la procédure écrite avait été clôturée et que la date de la procédure orale avait été fixée au 11 mai, l'avvocato dello Stato s'est présenté devant le giudice conciliatore de Milan et a déclaré, au nom de l'administration défenderesse, que, « étant donné le caractère non fiscal des versements faisant l'objet de la demande de remboursement présentée par la partie requérante », il reconnaissait que les paragraphes 2 et 7 de l'article 29 de la loi n° 428 n'étaient pas applicables en l'espèce et qu'en conséquence, il renonçait à l'exception qu'il avait soulevée contre la demande. C'est la raison pour laquelle il a demandé au juge de

modifier l'ordonnance de renvoi et de limiter sa consultation préjudicielle aux deux dernières questions qui y étaient énoncées. La demanderesse s'est immédiatement ralliée à cette proposition.

10. Par ordonnance de ce même 5 mai 1995, le giudice conciliatore de Milan a fait savoir à la Cour qu'il n'était plus nécessaire qu'elle se prononce sur les trois premières questions qu'il avait formulées dans son ordonnance initiale.

Observations préliminaires sur la recevabilité

11. Avant d'aborder l'analyse au fond, le gouvernement italien observe que le juge de renvoi a omis d'examiner si une décision sur les questions qu'il pose est nécessaire pour la solution du litige. Il estime qu'il aurait dû tout d'abord résoudre certains des points pertinents pour son jugement.

12. Cette objection se réfère à l'ordonnance de renvoi initiale dans son ensemble et n'a pas été modifiée après que la demande préjudicielle a été limitée à ses deux dernières questions. Bien que le rapport qui existe entre les cinq questions initialement posées par le juge de renvoi rende difficile l'analyse différenciée d'une objection de caractère procédural soulevée à propos de la recevabilité de l'ensemble de la demande préjudicielle en tant que telle, la renonciation à une partie importante des questions par le juge qui en était l'auteur exige que je m'emploie au moins à examiner cette objection séparément.

13. En ce qui concerne la disposition légale dont l'administration s'était prévalue à l'origine pour refuser le remboursement de l'indu, cette objection devait incontestablement être rejetée. Dans l'ordonnance par laquelle il a posé les questions préjudicielles, le juge de renvoi a souligné comment les thèses des parties litigantes se fondaient, affirmativement ou négativement, sur une loi nationale régissant précisément le remboursement ou la restitution des paiements indûment faits à l'administration douanière italienne « en application des dispositions nationales incompatibles avec le droit communautaire ».

14. Cela étant, compte tenu des doutes qui subsistent quant à l'incidence du droit communautaire sur le régime de remboursement institué par la loi italienne n° 428, doutes qui ont même été à l'origine d'arrêts de la Corte suprema di cassazione [2], il apparaît que le juge de renvoi a dûment motivé le jugement d'opportunité ou de pertinence que les juridictions nationales doivent nécessairement porter avant de déférer des questions préjudicielles à la Cour.

2 — Voir l'arrêt de la Corte suprema di cassazione, Sezione I Civile, du 10 avril 1992, cité en annexe aux mémoires des parties.

15. Néanmoins, dès l'instant où le juge de renvoi réduit sa consultation préjudicielle à des questions qui se réfèrent exclusivement à des biens originaires de pays tiers, l'objection d'irrecevabilité gagne en force car l'ordonnance de renvoi n'expose pas avec la précision nécessaire certains faits importants pour la solution définitive du litige, en particulier en ce qui concerne l'origine concrète des marchandises.

16. Il est de jurisprudence constante à la Cour que, si la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que ce dernier définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou, à tout le moins, qu'il explique les prémisses sur lesquelles ces questions sont fondées, il suffit que le dossier transmis par la juridiction nationale et les observations écrites présentées par les parties au principal aient fourni à la Cour des informations suffisantes lui permettant d'interpréter les règles de droit communautaire au regard de la situation faisant l'objet du litige, même si le juge national n'a pas présenté la situation factuelle et juridique de manière exhaustive [3]. La rigueur avec laquelle cette exigence s'impose peut varier en fonction des caractéristiques de chaque cas particulier et de la teneur des questions posées à la Cour bien que, dans une décision récente [4], celle-ci se montre moins encline à admettre des questions préjudicielles lorsque les ordonnances de renvoi ne contiennent pas d'informations suffisantes et n'expliquent pas les raisons du choix des dispositions communautaires concernées ni la relation entre celles-ci et les règles nationales applicables au litige.

17. Comme le gouvernement italien l'a signalé, et comme la Commission doit elle-aussi le reconnaître, le juge de renvoi a omis de fournir certaines données importantes pour la solution du litige, à savoir qu'il ne précise pas suffisamment si les biens pour lesquels ont été acquittées les taxes dont le remboursement est demandé étaient ou non originaires de pays tiers ni, si tel était le cas, ne désigne ces pays. Cette omission s'explique peut-être par le fait que le juge national a rendu son ordonnance après avoir reçu la demande introductive d'instance (en mars 1994) et le mémoire en défense de l'avvocato dello Stato (en avril 1994) sans avoir pris, pour sa part, aucune mesure de vérification et de preuve des faits qui, sur le point de la provenance des marchandises, n'étaient pas exposés avec suffisamment de précision dans les documents annexés à ces deux mémoires.

18. Il est certain également, bien que cela présente une moindre importance en matière de recevabilité, que l'imprécision avec laquelle les questions déférées à la Cour se réfèrent, sans plus de détail, aux taxes perçues en contrepartie de services douaniers

3 — Voir l'arrêt du 16 juillet 1992, Meilicke, (C-83/91, Rec. p. I-4871), et l'arrêt du 3 mars 1994, Vaneetveld, (C-316/93, Rec. p. I-763).

4 — Arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90, C-321/90 et C-322/90, Rec. p. I-393). Voir également l'ordonnance du 7 avril 1995, Grau Gomis, (C-167/94, non encore publiée au Recueil).

peut prêter à confusion dès lors que, comme chacun sait, ces services peuvent revêtir des formes différentes, soumises chacune à un régime propre: s'agit-il de services prestés en dehors de l'horaire normal de travail, de services prestés en dehors du périmètre douanier ou encore de services prestés simultanément à divers opérateurs?

19. Ces imprécisions ne devraient cependant pas rendre le recours irrecevable. D'une part, c'est l'avvocato dello Stato lui-même qui a déclaré, dans le mémoire en défense qu'il a présenté pour l'administration douanière (ministère des Finances), que les importations en cause ne concernaient pas toutes des marchandises d'origine communautaire, admettant ainsi qu'il s'agissait à la fois de marchandises originaires de la Communauté et de marchandises importées de pays tiers. D'autre part, accumuler des références aux taxes ou droits perçus pour l'une ou l'autre des formes de services évoquées plus haut ne présente guère d'importance puisqu'il a été clairement précisé dans le litige au principal qu'il s'agit de taxes acquittées en contrepartie de services douaniers prestés en dehors de l'horaire général.

20. Il ne faut pas non plus oublier que l'administration défenderesse a en sa possession les éléments de preuve nécessaires pour déterminer l'origine extracommunautaire des biens dont l'importation a été grevée des taxes en cause puisqu'il s'agit d'opérations douanières enregistrées. Par conséquent, l'administration non seulement a confirmé a sensu contrario les dires de la demanderesse, à savoir que « certaines » des marchandises taxées étaient d'origine extracommunautaire, mais elle a également reconnu qu'elle aurait pu démontrer le contraire au moyen de documents, chose qu'elle n'a pas faite. On se souviendra que la demanderesse avait sollicité du giudice conciliatore l'ouverture du délai de preuve précisément pour que la douane de Segrate-Aeroporto de Linate (Milan), puisse fournir les données de fait relatives aux importations en question.

21. En résumé, tout en reconnaissant qu'il aurait été souhaitable de définir avec une plus grande précision l'origine extracommunautaire des échanges commerciaux qui ont été grevés des taxes dont le remboursement est sollicité, j'estime qu'il n'y a pas lieu de déclarer le recours irrecevable pour ce motif étant donné qu'aussi bien la demanderesse que la défenderesse reconnaissent qu'une partie au moins des marchandises importées par la société requérante et frappées des taxes en cause étaient originaires de pays tiers.

Le cadre juridique national et le cadre juridique communautaire

22. La formulation originelle des questions préjudicielles se référait en premier lieu à la réglementation italienne relative à la répétition de l'indu pour mettre ensuite l'accent sur la jurisprudence selon laquelle certaines taxes acquittées par la société demanderesse seraient contraires au droit communautaire.

23. Pour mieux comprendre le litige, il paraît indiqué de citer brièvement la loi italienne que l'administration a invoquée dans un premier temps pour s'opposer à l'action en restitution et dont elle a reconnu ultérieurement qu'elle ne s'appliquait pas après avoir, paradoxalement, reconnu le « caractère non fiscal » des sommes dont le remboursement était sollicité. Il s'agit de la loi n° 428 dont l'article 29, sous la rubrique « remboursement des taxes reconnues incompatibles avec les règles communautaires », contenait les dispositions suivantes:

— le premier alinéa étend le délai quinquennal de forclusion institué par l'article 91 du texte unique des dispositions législatives douanières à toutes les actions en restitution de sommes payées à l'occasion d'opérations en douane; ce délai de forclusion est néanmoins réduit à trois ans, à l'instar du délai de prescription prévu par l'article 84 du même texte, à partir du nonantième jour après l'entrée en vigueur de la loi;

— le deuxième alinéa dispose que « les droits de douane à l'importation, les impôts de fabrication, les impôts de consommation, la surtaxe sur le sucre et les droits d'État encaissés en application de dispositions nationales incompatibles avec les règles communautaires sont remboursés, à moins que la charge y relative ait été répercutée sur d'autres sujets »;

— le septième alinéa ajoute que la disposition du deuxième alinéa s'applique même si le remboursement porte sur des sommes versées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi (à savoir le 27 janvier 1991).

24. La partie demanderesse a fait valoir que l'application de cette règle au remboursement des taxes contestées est contraire au droit communautaire dans la mesure où elle soumet l'exercice du droit au remboursement de taxes incompatibles avec le droit communautaire à des conditions de temps plus restrictives pour les intéressés que les conditions prévues par le droit commun et que, de surcroît, elle le fait avec effet rétroactif. Elle a en outre déclaré que la loi était également incompatible avec le droit communautaire en ce qu'elle ne permettait pas l'action en restitution lorsque la charge fiscale avait été répercutée sur des tiers.

25. Etant donné que le gouvernement italien a reconnu ultérieurement que la loi n° 428 ne s'appliquait pas en l'espèce (sans toutefois se rallier totalement, semble-t-il, aux prétentions de la partie demanderesse, auquel cas il aurait été inutile de poursuivre la procédure au principal), il n'est plus nécessaire d'examiner le contenu de cette disposition au regard des obligations qui résultent du droit communautaire en matière de restitution de droits indûment perçus.

26. Pour ce qui est de la facturation des services prestés par les douanes italiennes « en dehors de l'horaire » et du calcul du « coût du service », la Cour les a déclarés partiellement incompatibles avec le droit communautaire respectivement dans l'arrêt qu'elle a rendu le 30 mai 1989 dans l'affaire 340/87, Commission/Italie [5], et dans l'arrêt qu'elle a rendu le 21 mars 1991 dans l'affaire 209/89, Commission/Italie [6].

27. Dans le premier de ces deux arrêts, la Cour a analysé l'article 11 du décret n° 43 du président de la République italienne, du 23 janvier 1973, portant texte unique des dispositions législatives en matière douanière, tel qu'il a été modifié par l'article 1er, point 2, du décret n° 254 du 8 mai 1985. Aux termes de cette disposition, il est perçu un montant correspondant au coût du service pour les opérations douanières effectuées pendant la période d'ouverture des bureaux qui dépasse l'horaire normal de travail des employés civils de l'État, lequel est, en République italienne, de six heures par jour, du lundi au samedi. La Cour a également analysé l'article 15 de ce décret n° 254 qui dispose, d'une manière plus générale, que les contrôles et les formalités administratives visés par le décret, qui sont effectués pendant les heures d'ouverture des bureaux dépassant l'horaire normal des employés civils de l'État, sont assurés moyennant la rémunération du coût du service.

5 — Rec. p. 1483.
6 — Rec. p. I-1575.

28. La Cour a dit pour droit dans cet arrêt que:

« en mettant, à l'occasion du commerce intracommunautaire, à la charge des opérateurs économiques le coût des contrôles et formalités administratives effectués pendant une partie des heures normales d'ouverture des bureaux de douane des postes frontières, telles qu'elles sont fixées par l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive 83/643 du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres, telle que modifiée par la directive 87/53, [la République italienne] a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 12 du traité CEE ».

29. Dans le second des deux arrêts que j'ai cités (c'est-à-dire, dans l'arrêt Commission/Italie, 209/89), la Cour a déclaré qu'il était également incompatible avec le droit communautaire d'exiger de chaque entreprise individuellement, lorsque des services sont rendus simultanément à plusieurs entreprises, à l'occasion de l'accomplissement des formalités douanières dans le cadre des échanges intracommunautaires, le paiement d'une rémunération disproportionnée par rapport au coût des services rendus. Il s'agissait en l'espèce de la rémunération tant de services prestés en dehors de l'horaire normal de travail que de services prestés en dehors du

périmètre douanier. Le régime de ces rémunérations était défini par les arrêtés ministériels italiens du 29 juillet 1971 et du 30 janvier 1979.

Sur la première question préjudicielle

30. Le juge de renvoi se demande si les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, deuxième tiret, de la directive 83/643/CEE [7] sont également applicables aux opérations douanières qui ont pour objet des échanges commerciaux extracommunautaires et, plus concrètement, aux opérations douanières relatives aux échanges des produits qui sont visés par les accords conclus entre la CEE et les pays membres de l'AELE.

31. Bien que, comme la Commission le souligne à juste titre dans ses observations, la question présente aujourd'hui une signification plutôt historique en raison de la création de l'Espace économique européen, il ne faut pas exclure qu'elle revête une certaine importance à l'égard du litige soumis à la connaissance du juge de renvoi, compte tenu des dates auxquelles se sont produits les faits en cause.

32. L'article 5 de la directive règle les heures normales d'ouverture des bureaux de douane aux postes frontières. Il s'agit d'une des règles au moyen desquelles la directive 83/643 vise à faciliter les contrôles physiques et les formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres.

33. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive:

« sans préjudice des dispositions particulières en vigueur dans le cadre de réglementations communautaires générales ou spécifiques, la présente directive s'applique aux contrôles physiques et aux formalités administratives, ci-après dénommés 'contrôles' et 'formalités', concernant les transports de marchandises appelés à franchir:

— une frontière intérieure de la Communauté

ou

— une frontière extérieure, lorsque le transport entre États membres comporte la traversée d'un pays tiers ».

7 — Directive du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres, (JO 359, p. 8).

34. Comme l'avocat général M. Van Gerven l'a souligné dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Commission/Italie, 340/87 [8]: « tant le préambule que le texte de la directive 83/643/CEE indiquent que celle-ci n'est applicable qu'à la circulation intracommunautaire des marchandises... Il est donc clair qu'elle ne s'applique pas à la circulation des marchandises entre états membres et pays tiers, en d'autres termes, lorsqu'il s'agit de marchandises qui ne sont pas encore sous le régime de la libre circulation des marchandises ».

35. Il nous faut réitérer cette affirmation: la directive 83/643 s'appliquait aux échanges commerciaux intracommunautaires mais pas aux opérations commerciales extracommunautaires que chaque État membre réalisait avec des pays tiers. Etendre ses effets à ce type d'opérations excéderait les limites définies par le texte de la directive elle-même.

36. Etant donné que la première question préjudicielle se réfère spécifiquement aux horaires d'ouverture des postes de douane, il faut observer en particulier qu'il ne résulte pas de la directive 83/643 que les États membres seraient tenus de maintenir les postes de douane ouverts pendant la même durée pour leurs échanges extracommunautaires que pour leurs échanges intracommunautaires ni que la journée ou l'horaire de travail des services douaniers devraient être identiques pour les uns et pour les autres.

8 — Déjà cité à la note 5.

37. Cela ne fait pas obstacle à la possibilité que l'un des règlements par lesquels la Communauté a mis en œuvre les accords conclus entre la Communauté économique européenne et les pays de l'AELE ainsi que les protocoles complémentaires à ces accords et leurs modifications ultérieures contienne des renvois à la directive 83/643 de manière à rendre les dispositions de celle-ci obligatoires dans chaque cas concret. En pareil cas, l'applicabilité de la directive 83/643 à des échanges extracommunautaires déterminés résulterait non pas de son propre contenu, mais de la référence qui y serait faite par d'autres dispositions communautaires obligatoires régissant ces échanges.

Sur la seconde question préjudicielle

38. Dans sa dernière question, le juge de renvoi se demande si les principes que la Cour a énoncés à propos d'échanges intracommunautaires dans l'arrêt, déjà cité, qu'elle a rendu le 21 mars 1991 dans l'affaire C-209/89, Commission/Italie, principes relatifs à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, sont également applicables aux échanges avec les pays tiers.

39. En particulier, il voudrait savoir si le droit communautaire fait obstacle, également en ce qui concerne les opérations douanières ayant pour objet des échanges avec des pays tiers, à l'introduction ou au maintien, par un État membre, d'une réglementation nationale en vertu de laquelle les opérateurs privés se

voyaient facturer le montant du service « en dehors de l'horaire » (c'est-à-dire, en dehors de l'horaire normal de travail) non pas sur la base du coût horaire du personnel effectivement employé pour les opérations douanières sollicitées par le commissaire en douane et effectuées simultanément, mais sur la base d'une rémunération unique, pour chaque opération douanière sollicitée, proportionnée à la nature et à la durée du service rendu le plus onéreux, et indépendamment du paiement dû séparément pour chacune des autres opérations douanières demandées par le commissionnaire en douane et effectuées en même temps que ledit service.

40. La Cour a déclaré que ce mécanisme de taxation douanière était incompatible avec le droit communautaire dans l'arrêt, déjà cité, qu'elle a rendu le 21 mars 1991 dans l'affaire 209/89, Commission/Italie, qui avait trait aux échanges commerciaux intracommunautaires. Comme nous l'avons rappelé précédemment [9], la Cour a estimé qu'il s'agissait d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, au sens des articles 9, 12, 13 et 16 du traité, dans la mesure où le régime litigieux imposait aux opérateurs économiques le paiement d'une contre-prestation disproportionnée par rapport au service fourni.

41. Etendre ce jugement aux échanges avec des pays tiers pourrait présenter certaines difficultés résultant non pas des particularités de cette taxe concrète (dont le caractère de recette de droit public est difficilement réfutable), mais bien des conséquences de sa généralisation à tous les pays, produits et taxes. C'est la raison pour laquelle, dans ses observations, la Commission a souligné le côté délicat de la question.

42. Il y a lieu de contempler séparément deux hypothèses bien distinctes:

a) les échanges avec des pays tiers avec lesquels la Communauté économique européenne a conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux lorsque ces accords interdisent eux aussi les taxes d'effet équivalent. Peuvent être assimilés à ces échanges les échanges régis par des réglementations sectorielles contenant la même interdiction (comme c'est le cas des réglementations portant organisation commune des marchés des différents produits agricoles);

b) les échanges avec des pays tiers qui n'ont conclu aucun accord comportant une telle interdiction à l'égard de biens qui ne sont pas régis par une organisation commune de marché.

43. C'est précisément la première hypothèse qui se présente dans le cas de l'Association européenne de libre échange à laquelle le juge de renvoi se réfère dans son ordonnance: les accords signés en 1972 avec les dif-

9 — Voir point 29, ci-dessus.

férents États [10] — qui ont été regroupés ultérieurement dans l'accord sur l'Espace économique européen [11], comme le rappelle la Commission — interdisaient d'instituer des taxes d'effet équivalent, à l'instar de ce qui est prévu par d'autres accords bilatéraux conclus entre la Communauté et des pays tiers ou par des accords multilatéraux auxquels la Communauté est partie.

44. En pareil cas, ni la portée du concept de « taxe d'effet équivalant à un droit de douane » ni le droit subjectif des opérateurs économiques de refuser de telles taxes [12] ne peuvent être entendus d'une manière substantiellement différente de celle que la jurisprudence de la Cour a consacrée à travers les arrêts qu'elle a rendus à propos du commerce intracommunautaire. La même chose vaut a fortiori pour l'interdiction analogue qui figure dans les règlements portant organisation commune de marchés agricoles [13].

45. Dans la deuxième des hypothèses que j'évoquais tout à l'heure (absence de dispositions conventionnelles ou sectorielles à l'égard de certains pays et de certains types de produits), le problème présente des difficultés plus grandes.

46. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 13 décembre 1973 dans les affaires jointes 37/73 et 38/73, Sociaal fonds voor de Diamantarbeiders [14], relatives à une question préjudicielle qui avait « essentiellement pour objet de faire préciser si, et dans quelle mesure, les États membres peuvent instituer ou maintenir, après le 1er juillet 1968, des taxes d'effet équivalant aux droits de douane, perçues à l'importation de produits provenant directement de pays tiers, et dans quelles conditions ils sont éventuellement tenus de les supprimer », la Cour a dit pour droit que « les États membres ne peuvent, à partir de la mise en place du tarif douanier commun, introduire unilatéralement de nouvelles taxes sur les importations en provenance directe de pays tiers ou relever le niveau de celles existant à cette date ».

47. Pour arriver à cette conclusion, la Cour a considéré que la question relative à l'application de ces taxes (d'effet équivalent) dans les échanges avec des pays tiers devait être résolue en tenant compte, à la fois, des exigences impliquées par l'établissement du tarif douanier commun et de celles découlant d'une

10 — Avec la république d'Autriche, JO L 300 du 31 décembre 1972, p. 12; avec le royaume de Suède, JO L 300 du 31 décembre 1972, p. 97; avec la Confédération helvétique et avec la principauté de Liechtenstein, JO L 300 du 31 décembre 1972, p. 189 et 281; avec la république d'Islande, JO L 301 du 31 décembre 1972, p. 2; avec le royaume de Norvège, JO L 171 du 27 juin 1973, p. 2, et avec la république de Finlande, JO L 328 du 28 novembre 1973, p. 2.

11 — JO L 1 du 3 janvier 1994, p. 3.

12 — Voir l'arrêt du 5 février 1976, Bresciani (C-87/75, Rec. p. 129), à propos de l'effet direct de l'interdiction des taxes d'effet équivalent qui est énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention de Yaoundé du 20 juillet 1969.

13 — Voir, en ce sens les arrêts du 14 décembre 1971, Politi (43/71, Rec. p. 1039), et du 9 juillet 1975, Schroeder, (21/75, Rec. p. 905).

14 — Rec. p. 1609.

politique commerciale commune, au sens des articles 110 à 116 du traité.

48. Pour ce qui est des exigences résultant de l'établissement du tarif douanier commun, bien que celui-ci ait été mis en place, pour la Communauté dans sa composition originaire, par le règlement (CEE) n° 950/68 du Conseil, du 28 juin 1968 [15], qui ne prévoyait pas expressément la suppression ou l'égalisation de taxes autres que les droits de douane proprement dits, la Cour a estimé qu'il ressortait de sa finalité qu'il interdisait aux États membres de modifier, par le biais d'impositions s'ajoutant à ces droits, le niveau de la protection définie par le tarif douanier commun.

49. Quant à la politique commerciale commune, la Cour a déclaré dans le même arrêt que l'existence de pareilles taxes pouvait être inconciliable avec les nécessités d'une telle politique dans la mesure où, aux termes de l'article 113, paragraphe 1, du traité, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes (notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale) et dans la mesure où la définition de ces principes uniformes implique, comme le tarif commun lui-même, la suppression des disparités nationales, fiscales et commerciales affectant les échanges avec les pays tiers.

15 — JO L 172, p. 1.

50. Dans l'arrêt, déjà cité, qu'elle a rendu le 30 mai 1989 dans l'affaire Commission/Italie, 340/87 [16], la Cour a dégagé une conclusion analogue et déclaré à propos des opérations douanières portant sur des échanges avec des pays tiers que « les États membres n'ont pas, en règle générale, la faculté d'ajouter des redevances nationales aux droits dus en vertu de la réglementation communautaire, sous peine de faire perdre à celle-ci sa nécessaire uniformité ». Elle s'est exprimée en termes similaires dans les arrêts qu'elle a rendus le 16 mars 1983 dans l'affaire Siot [17] et dans les affaires jointes SPI et SAMI [18].

51. Cette jurisprudence doit, à mon estime, être maintenue. La politique commerciale commune est intimement liée à l'établissement d'une union douanière homogène fondée sur un tarif douanier commun applicable aux importations de produits originaires de pays tiers. Pour être cohérent et efficace, un tel régime uniforme implique tant la suppression des restrictions quantitatives [19] adoptées de manière unilatérale par les États membres que la suppression des charges nationales unilatérales imposées à l'importa-

16 — Voir le point 27 ci-dessus.

17 — C-266/81, Rec. p. 731.

18 — C-267/81, C-268/81 et C-269/81, Rec. p. 801.

19 — Cette exigence est expressément formulée par le règlement (CEE) n° 288/82 du Conseil, du 3 février 1982, fixant le régime applicable aux importations de produits originaires de Yougoslavie, en raison de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté (JO L 30, p. 1), règlement qui était en vigueur à la date des faits en cause dans les affaires susmentionnées. Le règlement n'excluait cependant pas certaines mesures nationales de sauvegarde et certaines restrictions à des conditions analogues à celles qui sont applicables au commerce intracommunautaire.

tion de ces produits, charges qui peuvent être assimilées à des taxes d'effet équivalent [20].

52. Toute autre solution aurait pour effet d'énerver l'application du tarif douanier commun car les États membres pourraient aisément modifier le niveau de la charge douanière résultant de son application en lui ajoutant, par un procédé indirect, d'autres taxes dotées du même effet. La perception additionnelle de droits ou taxes analogues à des droits de douane — produisant le même effet fiscal — imposés unilatéralement par chaque État membre à l'importation de produits originaires de pays tiers bouleverserait en pratique l'uniformité du système douanier communautaire.

53. Ces considérations ne peuvent évidemment pas être étendues sans distinction à n'importe quel prélèvement interne. Elle concernent essentiellement le traitement douanier des marchandises originaires de pays tiers frappées de taxes qui ont le même effet que les droits de douane frappant les produits importés.

54. Cette précision est nécessaire pour dissiper les doutes qui pourraient surgir à propos de la lecture de l'arrêt que la Cour a rendu le 13 juillet 1994 dans l'affaire Oto [21] et dans lequel elle a déclaré, à propos d'une imposition intérieure, que:

« il est également de jurisprudence constante que l'article 95 du traité n'est applicable qu'aux marchandises en provenance des États membres et, le cas échéant, aux marchandises originaires de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres. Il s'ensuit que cette disposition est inapplicable aux produits importés directement des pays tiers (voir arrêt Simba e.a. précité, point 14) [22].

[...]

Quant à une éventuelle application de l'article 113 du traité, il convient d'observer, d'une part, que le traité ne comporte, pour les échanges avec les pays tiers, aucune règle similaire à l'article 95 en ce qui concerne les impositions intérieures, sans préjudice toutefois des dispositions conventionnelles éventuellement en vigueur entre la Communauté et le pays d'origine d'une marchandise déterminée (voir arrêt du 10 octobre 1978,

20 — Le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1) définit expressément les droits à l'importation comme étant à la fois les droits de douane proprement dits et les taxes d'effet équivalent prévus à l'importation des marchandises.

21 — C-130/92, Rec. p. I-3281, points 18 et 20.

22 — Arrêt du 9 juin 1992 (C-228/90 à C-234/90, C-239/90 et C-353/90, Rec. p. I-3713).

Hansen, 148/77, Rec. p. 1787, point 24) et, d'autre part, que, même si l'article 113 attribue à la Communauté des compétences qui lui permettent de prendre toutes mesures appropriées en matière de politique commerciale commune, cette disposition ne fournit, en tant que telle, aucun critère juridique suffisamment précis pour permettre de porter une appréciation sur les droits nationaux contestés (voir arrêt du 16 mars 1983, SIOT, 266/81, Rec. p. 731, point 29) ».

55. Il est nécessaire de rappeler que l'imposition intérieure analysée dans l'arrêt Oto était un impôt national à la consommation, appartenant au système général italien des impositions internes, qui était appliqué sur la base d'un critère objectif indépendant de l'origine du produit et qui, par conséquent, n'affectait pas directement ni exclusivement les importations. Ce type d'imposition ne peut être qualifié de taxe d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation et, dans cette mesure, les considérations que la Cour a faites à cet égard ne doivent pas lui être étendues: dans le premier cas, la norme de référence est l'article 95 du traité (qui se situe dans le domaine du titre V relatif à la concurrence, à la fiscalité et au rapprochement des législations) tandis que, dans le second cas, l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation résulte de l'application conjointe de l'article 113 (qui concerne la politique commerciale commune) et de l'article 9 (qui a trait à l'établissement du tarif douanier commun).

56. Dans ces conditions, il faut répondre à la dernière question formulée par le juge de renvoi en partant du principe, plus général, de l'uniformité de la politique commerciale et douanière commune et en excluant que chacun des États membres puisse imposer, de manière unilatérale, des taxes d'effet équivalant à des droits de douane sur les opérations commerciales avec des pays tiers.

57. A la différence des hypothèses analysées dans l'arrêt Sociaal fonds voor de Diamantarbeiders, déjà cité [23], il n'y a pas lieu en l'espèce de se poser des problèmes de temps concernant le maintien extraordinaire des taxes nationales d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation qui étaient en vigueur avant l'établissement du tarif douanier commun. Il est clair que, dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, les mesures en cause ont été mise en œuvre après le 1er juillet 1968 qui est la date d'entrée en vigueur du tarif douanier commun: les arrêtés ministériels italiens applicables qui sont cités par le juge de renvoi dans sa seconde question portent la date du 20 juillet 1971 et du 30 janvier 1979.

58. Enfin, il faut fournir quelques précisions supplémentaires à propos de la portée de

23 — Voir le point 46 ci-dessus.

l'interdiction de ce type de mesures dans le cadre des échanges avec des pays tiers. Comme la Cour l'a déjà déclaré dans l'arrêt qu'elle a rendu le 28 juin 1978 dans l'affaire Simmenthal [24], cette interdiction n'a pas le même caractère inconditionnel et absolu que celle qui prévaut dans les échanges intracommunautaires: les autorités communautaires peuvent l'assortir d'exceptions ou de dérogations, ou admettre celles-ci, lorsqu'il s'agit d'assurer l'uniformité des conditions d'importation de produits originaires de pays tiers, but qui, en définitive, est l'objectif final à atteindre par la politique commerciale commune.

59. Dans le cas de l'espèce, il n'est pas apparu — et il n'a pas été mentionné par le gouvernement italien ou par la Commission — que les autorités communautaires auraient adopté des dispositions particulières au nom de l'uniformité de la politique commerciale commune, dispositions qui auraient permis au gouvernement italien de prendre ou de maintenir, en ce qui concerne les échanges avec des pays tiers, les mesures d'effet équivalant à des droits de douane auxquelles le juge de renvoi se réfère dans sa deuxième question.

60. Dans la mesure, donc, où, dans l'arrêt, déjà cité, qu'elle a rendu le 21 mars 1991 dans l'affaire C-209/89, Commission/Italie, la Cour a considéré comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane certaines taxes italiennes perçues à titre de contre-prestation des services douaniers fournis simultanément à différentes entreprises à l'occasion d'opérations commerciales intracommunautaires (quelle que soit la dénomination que l'on puisse donner à ces taxes dont le gouvernement italien, revenant sur sa position initiale, reconnaît aujourd'hui le caractère non fiscal), il y a lieu d'étendre cette conclusion dans la même mesure aux échanges avec des pays tiers.

61. En d'autres termes, étant donné que les taxes qui étaient au centre de l'arrêt précité pesaient de manière disproportionnée sur les opérateurs économiques en mettant à leur charge des frais qui ne correspondaient pas aux services réellement prestés à l'occasion du dédouanement de certaines marchandises, leur caractère de taxe d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation était incontestable, tout comme l'était à ce titre leur incompatibilité avec le droit communautaire. A défaut de dispositions conventionnelles ou particulières relatives à certains types de produits ou à certains pays tiers bénéficiant d'un régime particulier, cette conclusion pouvait s'appliquer tant aux échanges intracommunautaires qu'aux importations d'origine extracommunautaire.

24 — 70/77, Rec. p. 1453.

Conclusion

En conséquence, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles qui lui ont été déférées par le giudice conciliatore de Milan:

« 1) Le champ d'application de la directive 83/643/CEE du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entres États membres, se limite aux échanges commerciaux intracommunautaires et ne s'étend pas aux opérations commerciales que les États membres réalisent avec des pays tiers.

2) Sans préjudice des dispositions conventionnelles ou spéciales relatives à certains types de produits ou à certains pays tiers, les considérations que la Cour a faites dans l'arrêt qu'elle a rendu le 21 mars 1991 dans l'affaire Commission/Italie, C-209/89, à propos des taxes d'effet équivalant à des droits de douane qu'elle y analysait, sont également applicables au commerce avec les pays tiers. »