ARRÊT DE LA COUR
9 février 1994 *

Dans l'affaire C-119/92,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Antonio Aresu et M^me^ Blanca Rodríguez Galindo, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en adoptant des mesures, dispositions et pratiques qui entraînent des difficultés pour l'activité de déclarant en douane et

* Langue de procédure: l'italien.

créent des privilèges de fait injustifiés en faveur des expéditeurs en douane italiens, en violation du règlement (CEE) n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO L 38, p. 1), et du règlement (CEE) n° 3632/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, définissant les conditions selon lesquelles une personne est admise à faire une déclaration en douane (JO L 350, p. 1), et en approuvant des tarifs professionnels obligatoires et absolus pour les prestations professionnelles des expéditeurs en douane italiens, en violation des articles 9 et 12 du traité CEE, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, et P. J. G. Kapteyn (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Darmon,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 22 juin 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 octobre 1993,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête du 24 mars 1992, inscrite au registre de la Cour le 13 avril 1992, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169, deuxième alinéa, du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, d'une part, en adoptant des mesures, dispositions et pratiques qui entraînent des difficultés pour l'activité de déclarant en douane et créent des privilèges de fait injustifiés en faveur des expéditeurs en douane italiens, en violation du règlement (CEE) n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO L 38, p. 1, ci-après le « règlement transit »), et du règlement (CEE) n° 3632/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, définissant les conditions selon lesquelles une personne est admise à faire une déclaration en douane (JO L 350, p. 1, ci-après le « règlement déclarant »), et, d'autre part, en approuvant des tarifs professionnels obligatoires et absolus pour les prestations professionnelles des expéditeurs en douane italiens, en violation des articles 9 et 12 du traité CEE.

2 En vertu de l'article 2 du règlement déclarant « la déclaration en douane peut être faite par toute personne en mesure de présenter ou de faire présenter au service des douanes compétent, selon les dispositions prévues à cet effet, la marchandise en cause ainsi que tous les documents dont la production est prévue par les dispositions régissant le régime douanier demandé pour cette marchandise. »

3 Aux termes de l'article 3 du règlement,

« 1) Lorsque la déclaration en douane est faite par écrit, la personne visée à l'article 2 peut, sans préjudice des autres dispositions du présent article, faire cette déclaration:

a) en son nom propre et pour son propre compte;

ou

b) au nom et pour le compte d'autrui

(représentation directe);

ou

c) en son nom propre, mais pour le compte d'autrui

(représentation indirecte).

2) La possibilité de faire la déclaration visée au paragraphe 1, point c), ne peut être exercée que si les États membres en ont ainsi disposé.

3) Lorsqu'un État membre autorise la possibilité de faire la déclaration visée au paragraphe 1, point c), il peut réserver le droit:

a) soit de faire des déclarations au nom et pour le compte d'autrui;

b) soit de faire des déclarations en leur nom propre, mais pour le compte d'autrui,

aux personnes exerçant, en tant qu'activité non salariée, la profession consistant à faire des déclarations en douane, soit à titre principal, soit à titre accessoire à une autre activité. »

4 Selon l'article 6, sous a), du même règlement, celui-ci ne fait pas obstacle aux dispositions des États membres qui réservent l'exercice de la profession, conformément à l'article 3, paragraphe 3, à des personnes habilitées à cet effet par les autorités compétentes de l'État membre concerné — les expéditeurs en douane — et qui présentent les qualifications professionnelles requises et les garanties jugées nécessaires à l'exercice de la profession. En vertu de l'article 6, sous b), les États membres, lorsqu'ils prévoient la possibilité, pour les entreprises, de recourir à des employés salariés spécialisés pour faire les déclarations au nom et pour le compte de ces entreprises, peuvent subordonner cette possibilité à la possession d'une qualification professionnelle appropriée.

5 Les dispositions italiennes pertinentes se trouvent dans le décret n° 43 du président de la République du 23.1.1973, approuvant le texte unique des dispositions législatives en matière douanière (GURI, supplemento ordinario, n° 80 du 28.3.1973, ci-après « Testo unico »).

6 Relativement à la représentation des propriétaires de la marchandise, l'article 40, premier et deuxième alinéas, du Testo unico, dispose:

« Chaque fois que les dispositions en matière douanière imposent au propriétaire de la marchandise de faire une déclaration ou d'accomplir certains actes déterminés ou d'observer des normes et obligations spéciales, ou bien l'autorisent à exercer certains droits déterminés, ce propriétaire peut agir par l'intermédiaire d'un représentant.

La représentation en matière d'opérations de douane peut être exclusivement conférée à un expéditeur en douane inscrit au registre professionnel créé par la loi du 22 décembre 1960, n° 1612, sous réserve des dispositions de l'article 43. »

7 L'article 43, premier alinéa, prescrit ensuite:

« La représentation du propriétaire de la marchandise en vue de l'exécution d'opérations en douane peut également être octroyée à un expéditeur en douane non inscrit au registre professionnel, à condition qu'il s'agisse d'un employé de ce propriétaire. »

8 Sur la déclaration en douane proprement dite, l'article 56 dispose:

« Toute opération en douane doit être précédée d'une déclaration à effectuer par le propriétaire de la marchandise dans les formes indiquées à l'article 57.

Est considéré comme propriétaire de la marchandise celui qui la présente en douane ou qui la détient au moment de son entrée sur le territoire douanier ou à sa sortie de ce territoire. Les douanes conservent dans tous les cas le droit de vérifier, à tous effets du présent Testo unico, qui est propriétaire de la marchandise faisant l'objet des opérations en douane. »

9 Par ailleurs, les articles 47 et suivants du Testo unico déterminent les conditions de qualification auxquelles doivent satisfaire les expéditeurs en douane. Selon ces dispositions, le ministre des Finances organise les examens pour l'obtention d'une patente d'expéditeur en douane qui est ensuite délivrée par le ministère des Finances après avis du Conseil national des expéditeurs en douane.

10 Enfin, il ressort des articles 11 et 14 de la loi italienne n° 1612 du 22 décembre 1960 (GURI n° 4 du 5.1.1961) que les tarifs pour les prestations professionnelles des expéditeurs en douane sont fixés par le Conseil national des expéditeurs. Ils sont approuvés par décret du ministre des Finances. Selon l'article 11, deuxième alinéa, de cette même loi, les prestations des expéditeurs en douane ne peuvent en aucun cas donner lieu à des rémunérations inférieures ou supérieures à celles approuvées par le Conseil national.

11 Il ressort de la requête de la Commission qu'elle formule deux séries distinctes de griefs à l'encontre du gouvernement italien. Les cinq premiers griefs portent sur l'incompatibilité de certaines dispositions du Testo unico avec les règlements déclarant et transit ainsi que sur la manière dont ces dispositions sont interprétées et appliquées par les autorités douanières italiennes. Par son sixième et dernier

grief, la Commission tend à faire constater que les tarifs professionnels pour les prestations des expéditeurs en douane constituent des taxes d'effet équivalent.

Sur la violation des règlements déclarant et transit

12 A titre liminaire, il y a lieu de relever que le gouvernement italien insiste sur le fait que la situation n'a pas changé depuis l'arrêt du 25 octobre 1979, Commission/Italie (159/78, Rec. p. 3247).

13 A cet égard, il suffit de constater que cet arrêt se rapporte à une violation des articles 30, 34 et 52 du traité CEE, qu'il ne concerne pas le règlement transit et qu'il date d'une époque antérieure au règlement déclarant adopté par le Conseil le 12 décembre 1985. Il convient, dès lors, de réexaminer la législation italienne sous l'angle de ce nouveau règlement ainsi que du règlement transit.

14 Selon son préambule, le règlement déclarant vise à définir au plan communautaire les conditions auxquelles une personne est habilitée à faire une déclaration en douane. Par ailleurs, le règlement lui-même ne fait pas obstacle au maintien d'une réglementation d'un État membre qui réserve l'exercice de la profession consistant à faire des déclarations en douane, soit au nom d'autrui, soit en nom propre mais pour le compte d'autrui, à des expéditeurs en douane.

15 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de déterminer si les dispositions législatives nationales respectent les règles établies par le règlement.

Sur le premier grief

16 Dans un premier grief, la Commission allègue que la République italienne a enfreint l'article 2 du règlement déclarant en exigeant, à l'article 56, premier alinéa, du Testo unico, que la déclaration en douane soit faite par le « propriétaire » des marchandises. Une telle formulation risquerait d'entretenir une confusion préjudiciable à l'application directe de l'article 2 du règlement déclarant, et ce malgré la fiction légale créée par l'article 56, deuxième alinéa, de la même législation, selon lequel est considéré comme propriétaire de la marchandise celui qui la présente en douane ou qui la détient au moment de son entrée sur le territoire douanier ou à sa sortie de ce territoire.

17 Il y a lieu d'accueillir l'argumentation de la Commission. Contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, la législation italienne, par le recours à la notion de « propriétaire », qui est étrangère au règlement déclarant, est susceptible de laisser subsister des doutes sur la personne habilitée à présenter ou à faire présenter la déclaration. Or, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, l'arrêt du 30 janvier 1985, Commission/Danemark, 143/83, Rec. p. 427), les principes de sécurité juridique et de protection des particuliers exigent que, dans les domaines couverts par le droit communautaire, les règles nationales soient formulées de manière non équivoque permettant aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations d'une manière claire et précise et aux juridictions nationales d'en assurer le respect.

18 Le premier grief est dès lors fondé.

Sur le deuxième grief

19 Par son deuxième grief, la Commission fait valoir que la législation italienne a, pour les déclarations en douane, réservé la représentation à des expéditeurs en

douane, sans avoir prévu expressément, ainsi que l'exige l'article 3, paragraphe 2, du règlement déclarant, la possibilité pour une personne de déclarer une marchandise en son nom propre mais pour le compte d'autrui. Seule l'incorporation d'une telle autorisation dans leur législation permettrait aux États membres de réserver l'une des deux formes de représentation mentionnées à l'article 3, paragraphe 3, à des expéditeurs en douane.

20 Il convient donc d'examiner d'abord si la législation italienne est en conformité avec l'article 3, paragraphe 2, du règlement déclarant.

21 Il est vrai que, comme le soutient le gouvernement italien, la Cour, dans l'arrêt Commission/Italie, précité, (point 14), a évoqué la possibilité qui existerait en droit italien, pour une personne, de déclarer une marchandise en son nom propre et pour le compte d'autrui. Il importe toutefois de remarquer que cet arrêt se borne à constater que la circonstance que cette possibilité s'opère à travers une fiction légale, exprimée à l'article 56, deuxième alinéa, du Testo unico, ou à travers la notion juridique qualifiée de « représentation indirecte », ne saurait être considérée comme déterminante pour apprécier le caractère équivalant à une restriction quantitative des formalités en cause.

22 Dans la présente affaire, en revanche, il ne s'agit pas d'apprécier la législation en cause au regard des articles 30 et 34 du traité, mais de vérifier sa conformité avec l'article 3, paragraphe 2, du règlement déclarant.

23 Cette disposition exige que la possibilité de faire une déclaration en nom propre et pour le compte d'autrui ne puisse être exercée que si les États membres en ont ainsi disposé.

24 Il importe d'observer à cet égard que, selon l'article 3, paragraphe 3, du règlement déclarant, un État membre n'a le droit de réserver aux expéditeurs en douane une

des deux formes de représentation, mentionnées au paragraphe 1 de cet article, qu'à condition d'avoir autorisé la représentation en nom propre et pour le compte d'autrui.

25 Dès lors que les articles 40, deuxième alinéa, et 43, premier alinéa, du Testo unico réservent la représentation à des expéditeurs en douane, la législation italienne aurait dû autoriser d'une manière claire et précise la représentation en nom propre mais pour le compte d'autrui.

26 Or, la fiction légale, telle qu'elle est formulée à l'article 56, deuxième alinéa, du Testo unico, ne satisfait pas non plus à cette condition. Comme il a été constaté au point 17, le recours à la notion de « propriétaire » laisse subsister des doutes sur la personne habilitée à présenter ou à faire présenter la déclaration.

27 Dès lors, il convient de constater, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les plaintes auxquelles s'est référée la Commission à l'appui de son argumentation peuvent être prises en considération, que le deuxième grief est fondé.

Sur le troisième grief

28 Par son troisième grief, la Commission estime que le Testo unico établit une discrimination entre personnes morales et personnes physiques, dans la mesure où les premières ne peuvent faire une déclaration en leur nom et pour leur propre compte. Étant donné qu'elles ne peuvent agir, en ce qui concerne les rapports externes, que lorsqu'elles sont représentées par des personnes physiques, elles seraient obligées, dans le système italien, de recourir aux services professionnels des agents en douane.

29 A cet égard, il y a lieu de constater que la représentation d'une personne morale par des représentants légaux diffère de la représentation prévue par le Testo unico. En effet, une société, qui agit en son nom propre et pour son propre compte, doit nécessairement agir par l'intermédiaire d'une personne physique. Ce type de représentation ne saurait être confondu avec la représentation douanière.

30 Étant donné qu'il ne ressort pas du Testo unico qu'il empêche une société d'agir en son nom propre et pour son propre compte par le biais d'une personne physique qui la représente légalement, le troisième grief de la Commission doit être rejeté.

Sur le quatrième grief

31 Le quatrième grief de la Commission porte sur le fait que les articles 47 et suivants du Testo unico imposent les mêmes conditions d'habilitation professionnelle aux employés salariés qu'aux professionnels indépendants. Les conditions imposées aux premiers iraient au-delà de la simple reconnaissance d'une qualification professionnelle appropriée, prévue à l'article 6, sous b), du règlement déclarant. Cette interprétation n'est d'ailleurs pas contestée par le gouvernement italien qui ajoute toutefois que l'évaluation des éléments de confiance et de capacité est opérée de la même manière pour les deux catégories de personnes.

32 Selon l'article 6 du règlement déclarant, les professionnels indépendants ne peuvent être habilités à faire des déclarations en douane que quand ils possèdent les qualifications professionnelles requises et qu'ils présentent les garanties nécessaires, tandis que, seule, la reconnaissance d'une qualification appropriée est prévue pour les employés salariés.

33 Il en résulte que l'acquisition de la qualification professionnelle fait l'objet de deux régimes distincts et que cette distinction doit être établie dans la législation des États membres.

34 Dès lors, en soumettant les professionnels indépendants et les employés salariés aux mêmes conditions d'habilitation professionnelle, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 du règlement déclarant.

Sur le cinquième grief

35 Le cinquième grief concerne les déclarations en douane sous le régime du transit, tel qu'il est défini par le règlement transit. En effet, en vertu de l'article 12, paragraphe 3, de ce règlement, une déclaration de transit peut être signée par le principal obligé ou son représentant habilité et présentée à un bureau de départ. Or, selon la Commission, les autorités douanières italiennes refusent d'enregistrer ce type de déclarations au motif que seuls les expéditeurs en douane italiens peuvent accomplir de telles formalités.

36 Dans sa réplique, la Commission précise son moyen en faisant valoir que l'article 238, deuxième alinéa, du Testo unico assimile le transit communautaire aux opérations douanières visées à l'article 55. Il ressortirait en outre de cette dernière disposition, qui renvoie pour toutes les opérations douanières à la déclaration en douane visée à l'article 56, que les opérations de transit tombent sous le régime général de la déclaration en douane et donc de la représentation en douane. Il en résulterait que le recours aux expéditeurs en douane est obligatoire, même pour les opérations de transit.

37 Il y a lieu de préciser en premier lieu que, selon une jurisprudence constante, il appartient à la Commission de rapporter elle-même la preuve du manquement allégué (voir arrêt du 19 mars 1991, Commission/Belgique, C-249/88, Rec. p. I-1275, point 6).

38 En l'occurrence, la Commission, dans son avis motivé, s'est basée sur une plainte d'une certaine entreprise et sur la confirmation, par le ministre allemand de l'Économie, que les difficultés rencontrées par cette entreprise l'avaient été également par d'autres. Dans sa requête, la Commission fait ensuite état de « nombreuses plaintes » sans fournir aucun élément de preuve à cet égard. Étant donné que ces plaintes n'ont pas été communiquées au gouvernement italien qui affirme d'ailleurs ne pas en connaître la teneur, elles ne sauraient être prises en considération par la Cour.

39 Quant à l'assimilation du transit communautaire aux opérations douanières visées à l'article 55 du Testo unico, il convient d'observer, comme l'avocat général l'a fait dans ses conclusions, qu'elle ne concerne, selon l'article 238, deuxième alinéa, de la réglementation italienne, que les sanctions et tous les autres éléments non prévus et réglementés par les règlements communautaires.

40 Étant donné que l'article 238 ne renvoie à l'article 55 du Testo unico que pour des situations qui ne sont pas régies par les règlements communautaires, les opérations de transit communautaire ne tombent pas sous le régime général de la déclaration en douane du Testo unico, mais directement sous le régime du règlement transit lui-même.

41 Le cinquième grief doit dès lors être rejeté.

Sur la violation des articles 9 et 12 du traité

42 La Commission considère que les tarifs des expéditeurs en douane fixés par le Conseil national des expéditeurs en douane dont les attributions sont régies par la loi du 22 décembre 1960 et qui sont approuvés par décret du ministre des Finances constituent des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, au sens des articles 9

et 12 du traité, en tant qu'ils sont obligatoires et que leurs niveaux minimaux ne souffrent aucune dérogation. A cet égard, la Commission prétend que les expéditeurs en douane possèdent un quasi-monopole en ce qui concerne cette déclaration.

43 Les articles 9, 12 et 13 du traité interdisent les droits de douane à l'importation ainsi que des taxes d'effet équivalent dans le commerce entre États membres.

44 Selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 21 mars 1991, Commission/Italie, C-209/89, Rec. p. I-1575), la justification de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane réside dans l'entrave que des charges pécuniaires appliquées en raison ou à l'occasion du franchissement de la frontière constituent pour la libre circulation des marchandises. Dès lors, toute charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent au sens des articles 9, 12, 13 et 16 du traité, alors même qu'elle ne serait pas perçue par l'État. La charge échappe à cette qualification si elle constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à l'opérateur économique, d'un montant proportionné audit service.

45 Il convient par conséquent d'examiner si les tarifs en cause constituent une charge pécuniaire imposée unilatéralement à toute personne qui veut faire une déclaration en douane de sorte qu'elle frappe les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière.

46 A cet égard, il y a lieu de relever que, dans sa réponse aux questions de la Cour, la Commission a expliqué que les déclarations effectuées par des salariés employés ou par des employés des administrations publiques sont à considérer comme effectuées par des expéditeurs en douane sensu lato, étant donné que, en raison de la spécialisation requise et de leur activité, ces personnes peuvent être assimilées aux expéditeurs en douane professionnels. Dans sa réponse à une question posée

par la Cour lors de l'audience, la Commission a toutefois admis que ces personnes, qui effectuent 22 % de toutes les déclarations, ne sont pas soumises au tarif professionnel. Il en résulte qu'un choix effectif existe pour l'importateur, qui n'a pas l'obligation d'avoir recours à un expéditeur professionnel, et que, dès lors, le tarif n'est pas imposé de façon obligatoire à toute personne qui veut faire une déclaration en douane.

47 Dans ces conditions, les tarifs litigieux ne sauraient être qualifiés de taxes d'effet équivalent au sens des articles 9 et 12 du traité. Il s'ensuit que le manquement n'est pas établi sur ce point.

48 Il résulte de ce qui précède que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 3632/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, définissant les conditions selon lesquelles une personne est admise à faire une déclaration en douane, dans la mesure où elle a maintenu dans sa législation qu'il incombe au propriétaire de faire cette déclaration et où elle a réservé la représentation à des expéditeurs en douane, sans avoir prévu clairement la possibilité de faire une déclaration en nom propre et pour le compte d'autrui. La République italienne a en outre manqué aux obligations qui résultent pour elle de l'article 6 du même règlement, en exigeant les mêmes qualifications pour les employés salariés chargés de faire les déclarations en douane que pour les professionnels indépendants.

49 Le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

50 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut décider que chaque partie supportera ses propres dépens si les parties succombent

respectivement sur un ou plusieurs chefs. Ayant succombé chacune sur plusieurs chefs, la République italienne et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

déclare et arrête:

1) **La République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 3632/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, définissant les conditions selon lesquelles une personne est admise à faire une déclaration en douane, dans la mesure où elle a maintenu dans sa législation qu'il incombe au propriétaire de faire cette déclaration et où elle a réservé la représentation à des expéditeurs en douane, sans avoir prévu clairement la possibilité de faire une déclaration en nom propre et pour le compte d'autrui. La République italienne a en outre manqué aux obligations qui résultent pour elle de l'article 6 du même règlement, en exigeant les mêmes qualifications pour les employés salariés chargés de faire les déclarations en douane que pour les professionnels indépendants.**

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Due Moitinho de Almeida Kakouris Schockweiler

Grévisse Zuleeg Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 février 1994.

Le greffier Le président

J.-G. Giraud O. Due