

Dans l'affaire 105/83

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (tribunal d'appel en matière économique des Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

PAKVRIES BV, agence en douane, ayant son siège à Rotterdam,

et

MINISTÈRE NÉERLANDAIS DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, à La Haye,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 59 du règlement n° 542/69 du Conseil, du 18 mars 1969, relatif au transit communautaire,

LA COUR (quatrième chambre)

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

En décembre 1976 et janvier 1977, la société à responsabilité limitée Pakvries

BV, ayant son siège à Rotterdam, a présenté, en sa qualité d'agent en douane, au bureau du receveur des douanes et accises à Rotterdam des déclarations d'expédition T 1, titres de circulation sous la procédure du transit communautaire externe selon le règlement n° 542/69 du Conseil, du 18 mars 1969, relatif au transit communautaire (JO L 77, p. 1) applicable à l'époque et entre-temps remplacé par le règlement n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976 (JO L 38, p. 1). Ces déclarations concernaient le transport par camion de six lots de viande bovine en provenance d'Argentine, stockés à Rotterdam, avec Rotterdam comme bureau de départ et Milan comme bureau de destination.

Le titre II du règlement n° 542/69 organise, de façon détaillée, les procédures du transit communautaire externe. Il prévoit notamment, aux paragraphes 1 et 3 de l'article 12, que la marchandise doit faire l'objet d'une déclaration dite «T 1», signée par la personne qui demande à effectuer l'opération de transit ou par son représentant habilité, et est produite en trois exemplaires au moins au bureau de départ. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, le bureau de départ enregistre la déclaration T 1 et prescrit le délai dans lequel les marchandises sont à représenter au bureau de destination; l'article 13 prévoit l'obligation de représenter les marchandises intactes, dans le délai prescrit, au bureau de destination; celui-ci, selon l'article 26, annote les exemplaires du document T 1 qui lui sont présentés en fonction du contrôle effectué et renvoie un exemplaire au bureau de départ.

Il a été établi que les marchandises pour lesquelles les déclarations d'expédition avaient été introduites par la société Pakvries n'ont jamais été présentées au bureau de destination de Milan; une enquête menée par le service fiscal de

recherches et de renseignements néerlandais a révélé qu'elles avaient été irrégulièrement mises en libre pratique en Belgique et que les documents renvoyés au receveur de Rotterdam étaient pourvus de fausses indications et de timbres falsifiés.

L'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 542/69 dispose:

Quand il est constaté qu'au cours ou à l'occasion d'une opération de transit communautaire une infraction ou une irrégularité a été commise dans un État membre déterminé, le recouvrement des droits et autres impositions, éventuellement exigibles est poursuivi par cet État membre, conformément à ses dispositions législatives, réglementaires et administratives, sans préjudice de l'exercice des actions pénales.

Il résulte de ce texte que, lorsque des marchandises ont été illicitement mises en libre pratique dans un État membre, l'administration de celui-ci est compétente pour opérer les recouvrements qui s'imposent.

Toutefois, selon l'article 59 du règlement n° 542/69,

Par dérogation aux dispositions du présent règlement, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas peuvent appliquer aux documents de transit communautaire les accords conclus ou à conclure entre eux en vue de réduire ou de supprimer les formalités au passage des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise.

L'article 5 du protocole additionnel, portant dispositions propres à la matière

des impôts, annexé à la Convention, du 29 avril 1969, concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux stipule:

1. Quand un document délivré ou validé en vue de sortir ses effets dans plusieurs pays n'est pas apuré ou ne l'est pas complètement, les marchandises que le document concerne sont soumises aux droits, accises, taxes et autres impôts qui sont exigibles du chef du non-apurement ou de l'apurement incomplet d'un document national de l'espèce dans celui des pays pour lesquels le document Benelux est délivré ou validé, où le montant total de ces impôts est le plus élevé.
2. Les droits, accises, taxes et autres impôts, ainsi que les amendes éventuellement dues du chef du non-apurement ou de l'apurement incomplet, sont recouverts, pour son propre compte, par le pays où le document est délivré ou validé.
3. Si le pays dans lequel les marchandises sont placées dans la même situation que celle de marchandises pour lesquelles les droits, accises, taxes et autres impôts qui les concernent auraient été payés, vient à être déterminé, ces marchandises sont, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1, soumises aux droits, accises, taxes et autres impôts, applicables dans ce pays. Si le document n'est pas délivré ou validé dans ce pays, le produit des impôts non unifiés revient, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2, audit pays.

En vertu des dispositions en vigueur à l'intérieur de l'union économique Be-

nelux, il appartient donc à l'État de délivrance des documents de procéder au recouvrement en cas de mise en libre pratique illicite.

Faisant application des dispositions du droit commun Benelux, le receveur des droits de douane et accises de Rotterdam a notifié à la société Pakvries, le 19 septembre 1979, six injonctions de paiement, prises en application du décret néerlandais de 1968 portant régime des prélèvements et restitutions agricoles, et dont il résultait qu'elle était redevable d'un montant de 695 945,30 florins à titre de prélèvements agricoles.

La société Pakvries a, le 17 octobre 1979, introduit auprès du College van Beroep voor het Bedrijfsleven (tribunal d'appel en matière économique des Pays-Bas) des recours visant à l'annulation de ces décisions. Elle n'a pas contesté que les marchandises n'avaient pas été présentées au bureau de destination de Milan, qu'elles avaient été irrégulièrement mises en libre pratique en Belgique et que les indications et mentions portées sur les exemplaires des documents T1 renvoyés au bureau de Rotterdam étaient fausses. Elle a, par contre, contesté la compétence du bureau néerlandais des douanes, en se fondant sur l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 542/69; dans ce contexte, elle fait valoir que l'administration belge aurait effectivement engagé elle-même une action en recouvrement.

Le Ministère néerlandais de l'agriculture et de la pêche, partie défenderesse devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, a conclu au rejet du recours, en invoquant la compétence des autorités néerlandaises sur base de l'article 5 du protocole additionnel Benelux, combiné avec l'article 59 du règlement n° 542/69.

Estimant que, pour statuer sur les recours dont il est saisi, il est nécessaire de connaître la portée de la dérogation prévue au profit du droit Benelux par l'article 59, le *College van Beroep voor het Bedrijfsleven a*, par ordonnance du 20 mai 1983, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur la question suivante:

L'article 59 du règlement n° 542/69, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} juillet 1977, doit-il être interprété en ce sens que les Pays-Bas peuvent appliquer à un document de transit communautaire un accord Benelux qui prévoit, par dérogation à l'article 36, paragraphe 1, dudit règlement, que l'action de recouvrement d'impôts est poursuivie par le pays du Benelux dans lequel le document a été délivré, même lorsqu'il est constaté qu'une irrégularité a été commise, à l'occasion de l'opération de transit communautaire, dans un autre pays du Benelux?

L'ordonnance du *College van Beroep a* a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 juin 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 17 août 1983 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. van Lier, membre de son service juridique, assisté de M^e P. V. F. Bos, avocat à Amsterdam, le 26 août 1983 par la société Pakvries, représentée par M^e J. M. F. Finkensieper, conseiller fiscal à Amsterdam, et le 6 septembre 1983 par le gouvernement du Royaume des Pays-Bas, représenté par le secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, M. I. Verkade.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission et le gouvernement néerlandais à répondre par écrit à un certain nombre de questions; il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

Par ordonnance du 7 décembre 1983, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, de son règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la quatrième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La société *Pakvries*, demanderesse au principal, après avoir relevé qu'elle n'est impliquée dans le litige au principal qu'en tant que titulaire des documents et qu'elle n'a été associée d'aucune façon aux irrégularités constatées, soutient que l'action en recouvrement intentée contre elle par l'administration néerlandaise est contraire à l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 542/69, qui attribuerait compétence aux autorités belges. L'article 59 du règlement ne pourrait déroger en l'espèce à son article 36, pour plusieurs raisons.

a) Il ressortirait du texte même de l'article 59 que son effet est clairement limité aux formalités au passage des frontières internes du Benelux. Le régime de transit Benelux ne pourrait déroger aux règles communautaires que dans la mesure limitée à la suppression des

contrôles et formalités aux frontières intérieures du Benelux. Aucune dérogation ne serait consentie à des règles de principe, telles que celles de l'article 36 relatives aux compétences des États membres et à la législation applicable en matière de recouvrement.

b) Les documents T1 auraient été établis à destination de l'Italie et pour un transport par les Pays-Bas, la Belgique et la France. Leur effet ne serait pas limité au Benelux; l'article 36, paragraphe 1, du règlement serait donc applicable par priorité à l'article 5 du protocole additionnel, circonscrit, par nature, aux matières internes du Benelux.

c) L'article 36 du règlement n° 542/69 réglerait de manière exhaustive les compétences des États membres en matière de recouvrement. En vertu du principe de la primauté du droit communautaire, consacré par la jurisprudence de la Cour, le règlement prévaudrait sur le droit Benelux, à moins qu'il ne prévoie lui-même explicitement la possibilité d'une réglementation dérogatoire. Or, l'article 59 ne contiendrait pas une telle dérogation en matière de recouvrement des droits; l'application de l'article 36 ne serait pas non plus écartée par les dispositions combinées des paragraphes 1 et 3 de l'article 3 du règlement: cet article ne permettrait d'effectuer des transports de marchandises sur la base d'autres documents que les documents communautaires qu'à l'intérieur même du Benelux. En l'espèce, il se serait agi de lots destinés à l'Italie, circulant sous couvert de documents T1 et relevant entièrement du champ d'application du règlement communautaire. D'ailleurs, aux termes du paragraphe 2 de l'article 3, les mesures communautaires et, par conséquent, les modalités de recouvrement de l'article 36 resteraient applicables.

d) Il conviendrait de constater que l'article 36 du règlement n° 542/69 en matière de recouvrement prévaut sur la réglementation dérogatoire de l'article 5 du protocole additionnel portant dispositions propres à la matière des impôts, annexé à la Convention Benelux du 29 avril 1969.

Cette conclusion serait confortée par la considération que la réglementation prévue par le protocole Benelux aboutit, pour des raisons tenant à l'organisation judiciaire interne, à une procédure impossible en cas de litige avec les autorités néerlandaises.

Le gouvernement du Royaume des Pays-Bas souligne que la question préjudicielle dont est saisie la Cour pose une question de principe, portant sur la relation entre le droit communautaire et le droit Benelux en matière de recouvrement de taxes et prélèvements. Il s'agirait, plus particulièrement, de savoir si les Pays-Bas sont en droit de procéder au recouvrement litigieux, en application d'un accord Benelux et par dérogation aux dispositions communautaires, notamment à l'article 36 du règlement n° 542/69.

a) Aux termes de l'article 233 du traité CEE, les dispositions de ce traité ne font pas obstacle à l'existence d'une union économique entre les pays du Benelux. L'article 59 du règlement n° 542/69 ne constituerait qu'une application de ce principe à un domaine particulier; il permettrait aux États du Benelux d'appliquer aux documents de transit communautaire les accords conclus entre eux. L'article 36 du règlement serait écarté sur la base de son article 59, une réglementation ayant été établie à cet effet dans le cadre du Benelux.

b) Pour établir le contexte matériel et juridique du problème, il conviendrait d'examiner le contenu des règles Benelux. A cet égard, il y aurait lieu de relever que la question posée à la Cour porte uniquement sur l'applicabilité du droit Benelux, et non pas sur son interprétation, réservée à la compétence du juge national ou de la Cour de justice Benelux.

La Convention Benelux à laquelle est annexé le protocole additionnel constituerait un accord au sens de l'article 59 du règlement n° 542/69; dès lors, l'article 5, paragraphe 2, du protocole s'appliquerait en lieu et place de l'article 36 du règlement.

L'article 5 du protocole additionnel aurait instauré un régime de recouvrement des taxes et prélèvements dus en vertu de documents Benelux. Un document douanier communautaire pourrait également être considéré comme document Benelux, étant donné que serait considéré comme tel tout document valable dans un ou plusieurs pays du Benelux.

L'article 5 du protocole additionnel déterminerait, à ses paragraphes 1 et 2, dans quel pays du Benelux et pour quel montant le recouvrement est effectué. Cette réglementation serait indispensable dans une union économique pour éviter un conflit dans la détermination du pays compétent.

Par ailleurs, l'article 5 du protocole empêcherait les intéressés de se créer un avantage en acquittant les droits dans celui des trois pays de l'union dans lequel ils sont les moins élevés. Du point de vue de la suppression des barrières douanières, cette réglementation irait nettement plus loin que la législation communautaire en la matière.

c) Il résulterait des dispositions applicables du droit communautaire, à savoir l'article 233 du traité CEE, les articles 36 et 59 du règlement n° 542/69 et l'article 5 du protocole additionnel portant dispositions propres à la matière des impôts, annexé à la Convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux, que l'action en recouvrement des droits dus au titre du non-apurement de documents douaniers communautaires, qui doivent aussi être considérés en l'espèce comme des documents Benelux, doit avoir lieu en conformité des dispositions du droit du Benelux.

La *Commission* considère que la question posée par le *College van Beroep* concerne la relation entre l'article 233 du traité CEE et les réglementations de l'union économique Benelux. Il s'agirait, plus précisément, de savoir si l'article 5 du protocole additionnel à la Convention Benelux du 29 avril 1969 prime les dispositions combinées de l'article 59 et de l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 542/69.

a) La compétence de la Cour pour statuer sur cette question trouverait incontestablement son fondement dans l'article 233 du traité CEE: il s'agirait d'un conflit implicitement prévu par cette disposition entre le droit Benelux et le droit communautaire.

b) Pour établir la relation entre l'article 59 du règlement et l'article 5 du protocole, il conviendrait de considérer les articles 59 et 36, paragraphe 1, dans leur contexte et de les interpréter par référence à l'union économique Benelux et aux réglementations adoptées pour sa mise en œuvre.

L'union Benelux tendrait, dans plusieurs domaines spécifiques, à l'unification

territoriale, au plan administratif et judiciaire, des trois pays qui la composent; la Convention préciserait les modalités de cette unification.

Elle serait, dans le domaine des impôts, réalisée par le protocole additionnel. L'article 5 de celui-ci instituerait un régime spécial pour le recouvrement des droits, accises, taxes et autres impôts en cas de non-apurement ou d'apurement incomplet de documents douaniers et établirait la compétence de l'État de délivrance des documents pour le recouvrement des droits en cas d'irrégularités. L'intervention d'une seule administration simplifierait le recouvrement et contribuerait à l'unification territoriale des pays du Benelux.

Il serait illogique de reconnaître aux pays du Benelux le droit, au titre de l'article 59 du règlement, de ne pas exiger de documents de transit lors du franchissement de leurs frontières internes, conformément aux réglementations Benelux, sans y rattacher la compétence de poursuivre, en cas d'irrégularités, le recouvrement des droits en application de leurs autres réglementations. Si l'article 59 ne confère pas explicitement aux pays du Benelux la compétence d'appliquer l'article 5 du protocole, par dérogation à l'article 36, paragraphe 1, du règlement, il le ferait implicitement, à la lumière de l'article 233 du traité, en raison de l'unification territoriale et de la simplification administrative visées par l'UEB.

Cette interprétation serait renforcée par la raison d'être de l'article 59 du règlement n° 542/69 lui-même. Cette disposition attribuerait un rôle plus important aux documents émis par le pays Benelux de départ; ces documents suffiraient pour tout le transit Benelux et rendraient, dans cette mesure, superflus les documents exigés pour le reste du transit communautaire. Dès lors qu'il n'y

a plus qu'un seul pays responsable de la délivrance des documents destinés au transit Benelux, il ne serait que logique, en raison de la signification administrative de l'article 59, de conférer à ce pays la compétence de poursuivre le recouvrement en cas d'irrégularités.

c) La question posée à la Cour comporterait la réponse suivante:

L'article 59 du règlement n° 542/69, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} juillet 1977, doit être interprété en ce sens que les Pays-Bas peuvent appliquer à un document de transit communautaire l'article 5 du protocole additionnel portant dispositions propres à la matière des impôts, joint à la Convention Benelux du 29 avril 1969 concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux, lorsqu'il est constaté qu'une irrégularité a été commise, dans un autre pays du Benelux, à l'occasion de l'opération de transit communautaire.

III — Réponses aux questions posées par la Cour

Aux questions adressées par la Cour, à l'issue de la procédure écrite, au gouvernement néerlandais et à la Commission ont été fournies les réponses résumées ci-après.

La première question concernait la conception selon laquelle l'article 59 du règlement n° 542/69 et l'article 5 du protocole additionnel à la Convention Benelux ne pourraient être rapportés qu'à des matières internes au Benelux, de

manière qu'un cas de transit destiné à un autre État membre, en l'occurrence l'Italie, relèverait de l'article 36 du règlement n° 542/69.

a) Sur ce point, le *gouvernement néerlandais* rappelle qu'aux fins de l'instauration de l'union économique Benelux, la Convention «relative à l'unification du territoire douanier Benelux», du 29 avril 1969, aurait créé, en ce qui concerne le droit d'importation, une union douanière, dans laquelle est appliqué un tarif douanier commun de droits d'importation et n'est perçu aucun droit d'importation sur les échanges internes.

L'article 2 de cette convention stipulerait, au sujet du droit d'importation, que les dispositions légales en matière de douane, concernant les mouvements de marchandises, sont applicables sur le territoire et aux frontières extérieures du Benelux. La Convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux, du 29 avril 1969, contiendrait les règles générales pour ce territoire douanier commun. Le protocole additionnel, applicable en matière de dispositions légales relatives aux douanes, aux accises et à la taxe sur le chiffre d'affaires, viserait à établir une coopération administrative et judiciaire à l'intérieur du Benelux. Les auteurs du traité CEE auraient tenu compte de cette union douanière Benelux; ainsi, l'article 19 du traité CEE ferait état de quatre territoires douaniers, dont le Benelux.

Par ailleurs, l'article 233 du traité CEE prévoirait que, dans la mesure où les

objectifs de l'union régionale du Benelux ne sont pas atteints en application du traité CEE, les dispositions de ce traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement du Benelux; les réglementations arrêtées en exécution du traité CEE tiendraient compte de l'exécution des dispositions Benelux.

L'article 3 du règlement n° 542/69, qui permettrait à chaque État de prévoir, au lieu de la procédure du transit communautaire, externe ou interne, l'application d'une procédure nationale pendant le transport des marchandises sur son territoire, considérerait le territoire de l'union économique Benelux comme territoire d'un État membre. En conséquence, en cas de transit communautaire, aucun avis de passage ne serait remis lors du passage d'une frontière interne du Benelux; cela rendrait nécessaire l'adoption d'une réglementation administrative entre les pays du Benelux, en particulier en vue de régler les recouvrements en cas d'irrégularités.

Selon l'article 5 du protocole additionnel, le transport de marchandises dans deux ou plusieurs pays du Benelux doit avoir lieu sous couvert de documents Benelux. Serait considéré comme tel tout document «international» valable dans deux ou plusieurs pays du Benelux. Ainsi, un document T entrerait également, le cas échéant, dans le champ d'application de la réglementation Benelux et le régime du protocole s'appliquerait, à l'égard du recouvrement, à l'intérieur du Benelux. Dès lors, si un transport à destination d'un pays situé en dehors du Benelux a lieu sous couvert d'un document communautaire, ce dernier serait également considéré comme document Benelux pour le transport sur le territoire des pays du Benelux; il serait donc indifférent que les marchandises

aient été destinées à un pays du Benelux ou à l'Italie.

b) La *Commission*, pour sa part, fait valoir que l'article 233 du traité CEE et l'article 59 du règlement n° 542/69 comportent tous les deux reconnaissance, en droit communautaire, de l'unité territoriale du Benelux pour ce qui est de la réduction ou de la suppression des formalités au passage des frontières internes du Benelux. Le Benelux constituant, à cet égard, un seul et même territoire, aucun document ne serait plus exigé pour le transit d'un pays du Benelux à un autre. L'article 59 du règlement permettrait cette simplification, en autorisant l'application d'accords Benelux visant à réduire ou à supprimer les formalités aux frontières intérieures du Benelux.

Établir, parmi les accords dérogatoires désignés par la formule large d'accords «visant à réduire ou à supprimer les formalités aux passages des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise», une distinction entre les dispositions qui, au sens strict, ne visent qu'à réduire ou à supprimer les formalités au passage des frontières internes et celles qui règlent la compétence de recouvrer les droits et taxes dus à la suite d'une infraction ou d'une irrégularité conduirait à une situation inacceptable en pratique. L'unification du Benelux ne pourrait, dans ce cas, aller au-delà de l'application des dispositions réduisant ou supprimant les formalités, au sens étroit du terme, au passage des frontières internes; les formalités Benelux relatives au recouvrement des droits et taxes ne devraient plus être accomplies conformément aux dispositions Benelux qui s'y rattachent logiquement, mais selon le régime communautaire. Tel ne pour-

raient être ni le but ni la conséquence logique de l'article 59 du règlement n° 542/69, à plus forte raison s'il est considéré en liaison avec l'article 233 du traité CEE.

La thèse de la société demanderesse au principal reviendrait à utiliser un critère de destination pour décider de l'application de l'article 5 du protocole additionnel. Ce critère serait impraticable. L'élément déterminant ne devrait pas être la destination des marchandises, qui pourrait aisément changer en cours de transport, mais l'endroit où les marchandises ont été effectivement mises à la consommation, si elles l'ont été légalement, ou celui où elles sont censées l'avoir été selon une présomption légale. Tant la réglementation communautaire que la réglementation Benelux se fonderaient sur ce deuxième critère. Rechercher la destination des marchandises exposerait les autorités douanières du Benelux à des surprises dans les procédures de recouvrement; l'application du critère de la destination inciterait à des irrégularités.

La thèse de la primauté du droit communautaire sur le droit Benelux serait dépourvue de pertinence en l'espèce, l'article 59 du règlement n° 542/69 prévoyant précisément une dérogation en faveur du droit Benelux.

A titre subsidiaire, il pourrait être considéré que les dispositions relatives au recouvrement prévues à l'article 5 du protocole additionnel sont comprises dans les dispositions législatives, réglementaires et administratives conformément auxquelles, selon l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 542/69, l'État membre poursuit le recouvrement; le droit Benelux ferait partie des disposi-

tions législatives, réglementaires et administratives des Pays-Bas.

Le *gouvernement néerlandais*, prié d'expliquer pourquoi l'application de la réglementation prévue par l'article 5 du protocole additionnel à la Convention Benelux lui paraît indispensable au bon fonctionnement de l'union économique Benelux et pour quelles raisons l'application, dans un cas de transit comme celui de l'espèce, de la règle de l'article 36 du règlement n° 542/69 pourrait créer un trouble dans le fonctionnement régulier de cette union, rappelle que la Convention Benelux et le protocole additionnel règlent la coopération administrative à l'intérieur du Benelux. L'article 5 du protocole déterminerait celui des trois pays qui procède au recouvrement, ainsi que les taux nationaux d'imposition et de taxation applicables. Dans certaines circonstances, une autorité administrative néerlandaise pourrait recouvrer des impôts et taxes nationaux en appliquant le taux belge ou luxembourgeois, ce qui témoignerait d'une coopération et d'une intégration plus approfondies que celles existant au niveau communautaire. L'article 59 du règlement n° 542/69 reconnaît l'unité économique du Benelux et prévoirait que, par dérogation, la réglementation Benelux s'applique aux documents communautaires. Une coopération administrative et judiciaire à l'intérieur du Benelux, la coopération administrative et le contrôle du respect des dispositions faisant l'objet d'une réglementation en seraient le corollaire nécessaire; en particulier, la coopération administrative approfondie serait nécessaire puisqu'en vertu de l'article 3 du règlement n° 542/69, le Benelux est considéré comme un territoire douanier.

Invité à faire savoir à la Cour si les marchandises importées dans l'un des États membres du Benelux et destinées à

un autre État membre du Benelux sont considérées comme marchandises en transit au sens du règlement n° 542/69 et, en conséquence, couvertes par un document T 1 et à indiquer, à titre d'exemple, quelle aurait été la situation à cet égard si la marchandise en cause avait été importée avec, pour destination, non l'Italie, mais la Belgique ou le Luxembourg, le *gouvernement néerlandais* a estimé qu'en principe, ces marchandises sont à considérer comme marchandises en transit communautaire au sens du règlement et que les transports se font sous couvert d'un document T 1. Il s'ensuivrait toutefois également que la réglementation Benelux est applicable à ce transport: le document T serait considéré comme document Benelux pendant le transport sur le territoire du Benelux et relèverait, en ce qui concerne les mesures de recouvrement, de la réglementation Benelux. A cet égard, il serait sans importance que les marchandises soient destinées à un des autres pays du Benelux ou à l'Italie.

IV — Procédure orale

Le *gouvernement du Royaume des Pays-Bas*, représenté par M. Adriaan Bos, conseiller juridique adjoint au Ministère des affaires étrangères, et la Commission, représentée par M^e P. V. F. Bos, assisté de M. Raymond Genette, administrateur principal auprès du service de l'union douanière, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 29 février 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 mars 1984.

En droit

- 1 Par ordonnance du 20 mai 1983, parvenue à la Cour le 3 juin suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 59 du règlement n° 542/69 du Conseil, du 18 mars 1969, relatif au transit communautaire (JO L 77, p. 1), en vue d'être éclairé sur un problème de conflit entre le régime de transit communautaire et le régime de transit Benelux auquel il est fait référence par la disposition citée.
- 2 Il résulte de la décision de renvoi que la Pakvries BV, société à responsabilité limitée, ayant son siège à Rotterdam, requérante au principal, avait présenté, en décembre 1976 et en janvier 1977, en sa qualité d'agent en douane, auprès du bureau du receveur des douanes et accises à Rotterdam des documents de transit T 1, tels qu'ils sont prévus par le règlement cité, couvrant un transport par camion de six lots de viande bovine provenant d'Argentine, avec Rotterdam comme bureau de départ et Milan comme bureau de destination.
- 3 Il est établi que les marchandises indiquées n'ont jamais été présentées au bureau de Milan. Une enquête menée par le service fiscal de recherches et de renseignements néerlandais a relevé que les marchandises avaient été irrégulièrement mises en libre pratique en Belgique et que les documents renvoyés au receveur de Rotterdam étaient pourvus de fausses indications et de timbres falsifiés.
- 4 En application des dispositions du droit en vigueur dans le cadre de l'union économique Benelux, à savoir la Convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux, du 29 avril 1969, ainsi que, plus particulièrement, l'article 5, paragraphe 2, du Protocole additionnel portant dispositions propres à la matière des impôts, annexé à cette Convention (Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1969, Nr. 124), le receveur des droits de douane et accises de Rotterdam a engagé

des actions en recouvrement de prélèvements agricoles contre la société Pakvries et adressé à celle-ci des injonctions de paiement pour un montant total de 695 945,30 florins.

- 5 La requérante a contesté la compétence du bureau néerlandais des douanes, en invoquant l'article 36 du règlement n° 542/69 dont le paragraphe 1 dispose comme suit:

Quand il est constaté qu'au cours ou à l'occasion d'une opération de transit communautaire une infraction ou une irrégularité a été commise dans un État membre déterminé, le recouvrement des droits et autres impositions éventuellement exigibles est poursuivi par cet État membre, conformément à ses dispositions législatives, réglementaires et administratives, sans préjudice de l'exercice des actions pénales.

Les marchandises ayant été mises en libre pratique en Belgique, l'administration compétente pour poursuivre le recouvrement serait donc, selon Pakvries, l'administration douanière belge.

- 6 Pour sa part, l'administration néerlandaise a invoqué l'article 59 du même règlement, dont les termes sont les suivants:

Par dérogation aux dispositions du présent règlement, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas peuvent appliquer aux documents de transit communautaire les accords conclus ou à conclure entre eux en vue de réduire ou de supprimer les formalités au passage des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise.

- 7 A son avis, le recouvrement des droits et impositions éludés doit donc se faire en vertu des dispositions en vigueur à l'intérieur de l'union économique Benelux, fixées par l'article 5 du protocole additionnel à la Convention Benelux du 29 avril 1969, cité ci-dessus, et qui dispose en ces termes:

1. Quand un document délivré ou validé en vue de sortir ses effets dans plusieurs pays n'est pas apuré ou ne l'est pas complètement, les marchandises que le document concerne sont soumises aux droits, accises, taxes et autres impôts qui sont exigibles du chef du non-apurement ou de l'apurement incomplet d'un document national de l'espèce dans celui des pays pour lesquels le document Benelux est délivré ou validé, où le montant total de ces impôts est le plus élevé.

2. Les droits, accises, taxes et autres impôts, ainsi que les amendes éventuellement dues du chef du non-apurement ou de l'apurement incomplet, sont recouvrés, pour son propre compte, par le pays où le document est délivré ou validé.
3. Si le pays dans lequel les marchandises sont placées dans la même situation que celle de marchandises pour lesquelles les droits, accises, taxes et autres impôts qui les concernent auraient été payés, vient à être déterminé, ces marchandises sont, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1, soumises aux droits, accises, taxes et autres impôts, applicables dans ce pays. Si le document n'est pas délivré ou validé dans ce pays, le produit des impôts non unifiés revient, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2, audit pays.

Conformément à ce texte, l'administration néerlandaise serait donc compétente pour poursuivre le recouvrement.

8. C'est en vue de résoudre ce litige que le College van Beroep a formulé une question préjudicielle en ces termes:

L'article 59 du règlement (CEE) n° 542/69, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} juillet 1977, doit-il être interprété en ce sens que les Pays-Bas peuvent appliquer à un document de transit communautaire un accord Benelux qui prévoit, par dérogation à l'article 36, paragraphe 1, dudit règlement, que l'action en recouvrement d'impôts est poursuivie par le pays du Benelux dans lequel le document a été délivré, même lorsqu'il est constaté qu'une irrégularité a été commise, à l'occasion de l'opération de transit communautaire, dans un autre pays du Benelux?

9. La requérante au principal estime que l'article 59 du règlement n° 542/69 ne saurait avoir trait qu'à des matières internes au Benelux. L'exception qu'il prévoit ne saurait donc être étendue à un cas de transit à destination d'un autre État membre, en l'occurrence l'Italie. Par voie de conséquence, c'est la règle de l'article 36 du règlement qui devrait s'appliquer. La marchandise ayant été mise à la consommation en Belgique, les autorités de cet État auraient seules compétence pour assurer le recouvrement des droits et autres impositions exigibles, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives applicables dans cet État. Il ressortirait, par ailleurs, du texte même de l'article 59 que son effet est limité aux formalités administratives au passage des frontières internes du Benelux et ne saurait être étendu à des règles de fond relatives à la compétence des États membres et à la législation applicable en matière de recouvrement.

- 10 Le Gouvernement néerlandais et la Commission, par contre, s'accordent pour dire que l'article 59 du règlement n° 542/69, interprété à la lumière de l'article 233 du traité CEE, doit être compris comme reconnaissant la priorité des règles de transit du Benelux sur les règles de transit de la Communauté, quelle que soit la destination de la marchandise. Le Gouvernement néerlandais relève à ce sujet plus particulièrement deux circonstances: d'une part, la suppression des contrôles aux frontières internes du Benelux, d'autre part, la simplification des formalités, rendue possible du fait que chaque État membre du Benelux a le pouvoir et la charge d'opérer les contrôles et de faire les perceptions afférentes dans l'intérêt des autres États membres de l'union. Il n'apparaîtrait pas logique d'établir une distinction entre les dispositions qui, au sens strict, ne visent qu'à alléger les formalités administratives au passage des frontières internes et celles qui règlent la compétence et les modalités du recouvrement des droits et taxes à la suite d'une irrégularité.
- 11 Il est rappelé qu'aux termes de l'article 233 du traité, les dispositions du droit communautaire ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement de l'union établie entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de cette union ne sont pas atteints en application du traité. Cette disposition a pour but d'éviter que l'application du droit communautaire ait pour effet de désintégrer l'union régionale entre ces trois États membres ou de faire obstacle à son développement. Cette disposition permet donc aux trois États membres concernés d'appliquer les règles en vigueur dans le cadre de leur union par dérogation aux règles de la Communauté, dans toute la mesure où cette union se trouve en avance sur la mise en oeuvre du marché commun.
- 12 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner la justification du régime de transit prévu dans le cadre du Benelux par rapport à celui instauré par la Communauté.
- 13 Selon le titre II du règlement n° 542/69 (articles 12 et suivants), la procédure du transit communautaire est organisée de telle manière que, pour toute marchandise en transit, il est établi un formulaire T 1 selon le modèle fixé à l'annexe A du règlement. Ce document accompagne la marchandise jusqu'à

sa destination et le renvoi d'un des exemplaires permet au bureau de départ de vérifier si le transit a eu lieu dans des conditions régulières. Aux termes de l'article 21, les exemplaires du document T 1 doivent être présentés en cours de route à chaque bureau de passage; selon l'article 22, le transporteur est tenu de remettre à chacun de ces bureaux un «avis de passage» conforme au modèle figurant à l'annexe E. Il est à noter que le document T 1 est également utilisé comme document de transit à l'intérieur de l'union économique Benelux.

- 14 C'est dans le cadre de cette procédure que s'appliquent les dispositions de l'article 36 relatif à la constatation des infractions ou irrégularités et au recouvrement des droits et autres impositions éventuellement exigibles au cas où le transit n'a pas été régulièrement accompli. Cet article prévoit différentes hypothèses selon que le lieu de l'infraction ou de l'irrégularité a pu être établi ou non. Il résulte de ces dispositions et, plus particulièrement, de celles qui ont trait au cas où le lieu de l'infraction ou de l'irrégularité n'a pu être établi que la répartition des compétences entre États membres est étroitement liée aux contrôles douaniers exécutés aux frontières de ces États et à l'établissement des avis de passage lors du franchissement de ces frontières.
- 15 L'analyse de cette procédure fait apparaître que le système de l'article 36 ne peut pas fonctionner tel quel à l'intérieur de l'union économique Benelux étant donné que, par l'effet des dispositions prises dans le cadre de cette union, les contrôles aux frontières internes entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont été, dans une large mesure, supprimés. Dans ces conditions, il n'est plus possible de faire, sur le territoire de l'union Benelux, les constatations nécessaires au fonctionnement du régime de transit tel qu'il est prévu par le règlement.
- 16 C'est en fonction de cette situation que l'article 3 du règlement n° 542/69 a prévu, à son paragraphe 3, que le territoire de l'union économique Benelux est considéré comme le territoire d'un seul État membre et que l'article 59 du même règlement a reconnu l'application, aux documents de transit communautaire, des accords conclus dans le cadre de cette union, en vue de réduire ou de supprimer les formalités au passage des frontières belgo-luxembourgeoise et belgo-néerlandaise.

- 17 L'article 59 doit donc être interprété en ce sens qu'il permet que les règles de l'union Benelux puissent déroger aux dispositions de l'article 36 du même règlement, pour ce qui est de l'attribution de compétence et des autres modalités concernant le recouvrement des droits et impositions exigibles.
- 18 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par le College van Beroep que l'article 59 du règlement n° 542/69 relatif au transit communautaire, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} juillet 1977, doit être interprété en ce sens que les Pays-Bas peuvent appliquer, à un document de transit communautaire, un accord Benelux qui prévoit, par dérogation à l'article 36, paragraphe 1, dudit règlement, que l'action en recouvrement d'impôts est poursuivie par le pays du Benelux dans lequel le document a été délivré, même lorsqu'il est constaté qu'une irrégularité a été commise, à l'occasion de l'opération de transit communautaire, dans un autre pays du Benelux.

Sur les dépens

- 19 Les frais exposés par le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre)

statuant sur la question à elle soumise par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par ordonnance du 20 mai 1983, dit pour droit:

L'article 59 du règlement n° 542/69 du Conseil, du 18 mars 1969, relatif au transit communautaire doit être interprété en ce sens que les Pays-Bas peuvent appliquer, à un document de transit communautaire, un accord Benelux qui prévoit, par dérogation à l'article 36, paragraphe 1, dudit

règlement, que l'action en recouvrement d'impôts est poursuivie par le pays du Benelux dans lequel le document a été délivré, même lorsqu'il est constaté qu'une irrégularité a été commise, à l'occasion de l'opération de transit communautaire, dans un autre pays du Benelux.

	Koopmans	Bahlmann	
Pescatore		O'Keeffe	Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 mai 1984.

Pour le greffier
J. A. Pompe
Greffier adjoint

Le président de la quatrième chambre
T. Koopmans

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ PRÉSENTÉES LE 28 MARS 1984¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La procédure à titre préjudiciel dans laquelle nous présentons nos conclusions aujourd'hui, concerne le rapport existant entre des dispositions Benelux et des dispositions de droit communautaire en matière de transit. Les faits peuvent être résumés comme suit.

A — A la fin de l'année 1976 et au début de 1977, l'agent en douane Pakvries BV, ayant son siège à Rotterdam, demanderesse dans la procédure pendante au principal, a présenté au *Ontvanger der invoerrechten en accijnzen* (receveur des droits de douane et accises) à Rotterdam, conformément à

la procédure de transit communautaire externe prévue par le règlement (CEE) n° 542/69 du Conseil (JO L 77, du 29. 3. 1969, p. 1) alors en vigueur, six lots de viande bovine désossée congelée en provenance d'Argentine, qui devaient être transportés par camion de Rotterdam comme bureau de départ à Milan comme bureau de destination.

Par la suite, le service de répression des fraudes fiscales néerlandais a constaté que les marchandises n'avaient pas été présentées au bureau de destination mais qu'elles avaient été irrégulièrement mises en libre pratique en Belgique. Dans ces circonstances, le receveur des douanes a demandé à la demanderesse, par avis du 19 septembre 1979, de payer, entre

¹ — Traduit de l'allemand.