

1. La ou les personnes concernées par une décision prise par la Commission au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 3195/75, refusant l'importation d'un instrument ou appareil scientifique en franchise des droits de douane, et qui n'ont pas introduit contre cette décision un recours en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité, peuvent exciper de l'illégalité d'une telle décision devant la juridiction nationale, dans le cadre d'un recours déposé contre la fixation du droit de douane par les autorités nationales compétentes; la question de la validité de la décision en cause pouvant dès lors être déférée à la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle.

Le refus de l'admission en franchise opposé au demandeur par l'autorité nationale sur le fondement de la décision de la Commission constitue en effet le seul acte qui soit adressé directement à l'intéressé, dont il ait nécessairement pris connaissance en temps utile et qu'il peut attaquer en justice sans rencontrer de difficultés pour démontrer son intérêt à agir. Conformément à un principe général du droit qui a trouvé son expression dans l'article 184 du traité, le demandeur doit avoir la possibilité, dans le cadre d'un recours formé selon le droit national contre le rejet de sa

demande, d'exciper de l'illégalité de la décision de la Commission.

2. Étant donné le caractère technique de l'examen effectué, aux termes de l'article 4 du règlement n° 3195/75, par les experts de tous les États membres se réunissant dans le cadre du comité des franchises douanières, et ayant pour objet l'admission en franchise des droits de douane d'un instrument ou appareil scientifique, la Cour ne saurait censurer le contenu d'une décision prise par la Commission en conformité avec l'avis du comité précité sur l'équivalence de l'appareil importé et d'autres appareils fabriqués dans la Communauté qu'en cas d'erreur manifeste de fait ou de droit ou de détournement de pouvoir.
3. Aux fins de l'admission d'un appareil scientifique à l'importation en franchise des droits de douane, l'équivalence entre l'appareil en cause et d'autres appareils similaires fabriqués dans la Communauté doit être appréciée non pas sur la seule base des spécifications techniques de ces appareils que l'utilisateur, dans sa demande, a qualifiées de nécessaires pour sa recherche, mais, en ordre principal, sur la base d'une appréciation objective de l'aptitude des appareils à réaliser les expériences auxquelles l'utilisateur a destiné l'appareil importé.

Dans l'affaire 216/82,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

et

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-KEHRWIEDER,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 173 et 177 du traité CEE, ainsi que des règlements n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (JO L 184, p. 1), et n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, fixant les dispositions d'application du règlement n° 1798/75 (JO L 316, p. 17),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn  
greffier: M. P. Heim

rend le présent

## ARRÊT

### En fait

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

#### I — Cadre réglementaire

Le litige au principal porte sur l'octroi d'une franchise douanière pour un certain appareil scientifique importé dans la

Communauté. La base juridique de l'importation d'appareils scientifiques en franchise est constituée par le règlement n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (JO L 184, p. 1) (modifié par le règlement n° 1027/79, du 8. 5. 1979, JO L 134, p. 1), ainsi que par le règlement n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, fixant les dispositions d'application du règlement précité (JO L 316, p. 17) (modifié par le règlement n° 1324/76 du 8. 6. 1976, JO L 149, p. 7, et remplacé, par la suite, par le règlement n° 2784/79, du 12. 12. 1979, JO L 318, p. 32).

Ces règlements visent à assurer l'application, par la Communauté, de l'accord de Florence élaboré sous les auspices de l'Unesco.

Selon l'article premier de l'accord entré en vigueur en 1952,

«les États contractants s'engagent à ne pas appliquer de droits de douane ni d'autres impositions à l'importation ou à l'occasion de l'importation:

...

b) aux objets de caractère ... scientifique ... visés dans les annexes ... D ...».

L'annexe D de l'accord comprenait, sous certaines réserves, les «instruments et appareils scientifiques destinés exclusivement à l'enseignement ou à la recherche scientifique pure».

Par conséquent, pour faciliter la libre circulation des idées et la recherche

scientifique dans la Communauté, le Conseil a créé, par le règlement n° 1798/75, la possibilité d'importer dans la Communauté, en franchise des droits du tarif douanier commun, certains objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel. Tandis qu'aux termes de l'article premier du règlement n° 1798/75, certains de ces objets sont admis en franchise des droits du tarif douanier commun quel que soit l'usage auquel ils sont destinés, il importe, pour une deuxième catégorie, conformément à l'article 2 du même règlement, que les objets soient destinés tant à certains établissements ou organismes publics ou d'utilité publique qu'à certains établissements ou organismes autrement agréés. Une troisième catégorie d'instruments et appareils scientifiques non visés à l'article 2 du règlement n° 1798/75, qui sont importés exclusivement aux fins de l'enseignement ou de la recherche scientifique pure, est admise au bénéfice de la franchise douanière en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1798/75 lorsque:

«a) [ces instruments et appareils] sont destinés

— soit aux établissements publics ou d'utilité publique ayant pour activité principale l'enseignement ou la recherche scientifique, ainsi qu'aux services relevant d'un établissement public ou d'utilité publique et ayant pour activité principale l'enseignement ou la recherche scientifique,

— soit aux établissements scientifiques ou d'enseignement de caractère privé, agréés par les autorités compétentes des États membres pour recevoir ces objets en franchise

et que

- b) des instruments ou appareils de valeur scientifique équivalente ne sont pas présentement fabriqués dans la Communauté.»

Ce dernier critère de l'équivalence scientifique est apprécié, conformément à l'article 3, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement n° 1798/75,

«par comparaison entre les caractéristiques et les spécifications propres à l'instrument ou appareil faisant l'objet de la demande de franchise visée à l'article 4 et celles de l'instrument ou appareil correspondant fabriqué dans la Communauté, en vue de déterminer si ce dernier peut être utilisé aux mêmes fins scientifiques que celles auxquelles l'instrument ou appareil faisant l'objet de la demande de franchise est destiné et s'il peut rendre des services comparables à ceux attendus de celui-ci».

Pour obtenir l'admission en franchise au titre des dispositions de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1798/75, l'établissement ou organisme destinataire doit, conformément à l'article 3 du règlement n° 3195/75, formuler auprès de l'autorité compétente une demande contenant, entre autres, les indications suivantes:

«... »

- c) la destination qui sera donnée à cet instrument ou appareil et l'usage qui en sera fait,

...

- g) le nom ou la raison sociale et l'adresse de la ou des firmes communautaires auprès desquelles des démarches ont été faites en vue de la fourniture d'un instrument ou appareil d'une valeur scientifique équivalente à celle pour laquelle la franchise

est demandée, le résultat de ces démarches et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles un instrument ou appareil disponible dans la Communauté ne serait pas approprié aux recherches particulières à entreprendre.

A l'appui de la demande doit être jointe une documentation fournissant tous renseignements utiles sur les caractéristiques et les spécifications techniques de l'instrument ou appareil.»

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3195/75, l'autorité nationale compétente statue directement sur la demande dans tous les cas où les éléments d'information dont elle dispose, éventuellement après consultation des milieux économiques intéressés, lui permettent d'apprécier s'il existe ou non des instruments ou appareils de valeur scientifique équivalente présentement fabriqués dans la Communauté. Sinon, la demande en franchise est transmise à la Commission, qui sollicite l'avis des États membres et, en cas de réponse négative, saisit un groupe d'experts afin d'examiner le cas d'espèce.

S'il ressort de l'examen, auquel la Commission procède, que des appareils équivalents sont fabriqués dans la Communauté, la Commission prend une décision établissant que les conditions d'admission en franchise de l'appareil considéré ne sont pas réunies. Dans le cas contraire, elle prend une décision établissant que ces conditions sont remplies. Notification est faite, à tous les États membres, de la décision de la Commission, dans un délai de deux semaines.

## II — Faits et procédure nationale

La demanderesse au principal, l'université de Hambourg (ci-après, la demanderesse), a importé en république fédérale

d'Allemagne, en août 1976, un appareil électronique de contrôle et de mesure dénommé «Packard 2425 Tri-Carb Spectrometer», provenant des États-Unis.

Dans la déclaration en douane du 15 août 1976, la demanderesse a décrit le projet de recherches comme suit: «Mesure de la radioactivité dans les tissus et les liquides organiques d'animaux de laboratoire dans le cadre d'une recherche anatomique expérimentale visant à localiser et à détecter quantitativement les processus métaboliques chimiques de l'organisme du mammifère».

En ce qui concerne la valeur scientifique ou la valeur d'enseignement et de formation de l'appareil, la demanderesse a indiqué les caractéristiques suivantes: «Détection de substances métaboliques de l'organisme après utilisation de composants radiomarqués qui sont administrés jusqu'à la pico-mole par détermination et mesure de la désintégration radioactive de l'oligo-élément radioactif, photo-multiplication des impulsions des événements de désintégration radioactive».

La marchandise a tout d'abord été dédouanée et mise en libre pratique en franchise des droits de douane mais, par avis de redressement du 16 août 1977, le bureau de douane compétent a perçu 5 698,38 DM de droits de douane, au motif que des appareils de valeur scientifique équivalente étaient fabriqués dans la Communauté.

La demanderesse a déposé une réclamation contre le redressement, en la fondant sur l'expertise du professeur Garweg, de l'université de Hambourg. Dans son rapport daté du 13 octobre 1977, M. Garweg a analysé, en neuf points, les performances exigées de l'appareil en question.

Les autorités douanières ont déféré la question de la franchise à la Commission qui, à son tour, l'a posée aux États

membres. Des avis négatifs ont été exprimés par le royaume des Pays-Bas et par la République française, qui ont joint à leurs avis une documentation sur des appareils communautaires — considérés par eux comme ayant une valeur scientifique équivalente — ainsi que des observations et comparaisons entre ceux-ci et l'appareil importé par la demanderesse.

Le compte rendu sommaire de la réunion du comité des franchises douanières, qui a été saisi par la Commission, contient l'information suivante:

«5. Dossier 015/78: 'Tri-Carb liquid scintillation Spectrometer, model 2425'.

5.1 Pour l'appareil visé au dossier 015/78, l'Allemagne avait refusé l'octroi de la franchise ..., mais l'utilisateur a fait un recours contre ce refus.

5.2 La délégation française fait savoir que la firme Intertechnique

... produit des appareils équivalents. Cette délégation souligne que la firme Intertechnique a avancé des arguments inattaquables en ce qui concerne l'équivalence de ses appareils.

5.3 La délégation néerlandaise communie l'existence des appareils équivalents suivants:

'ISOCAP 300' de la firme Searle et 'PW 4540' de la firme Philips

...

5.4 La délégation allemande fait savoir que les utilisateurs contestent l'équivalence des appareils néerlandais.

5.5 Conclusion:

Type de décision à prendre:

— Reconnaissance du caractère scientifique

— Décision . . . (exclusion du bénéfice de la franchise à cause d'une production communautaire. Cette exclusion se base notamment sur les appareils de la firme Intertechnique).»

Par la suite, la Commission a déclaré, dans sa décision 78/851/CEE, du 5 octobre 1978 (JO L 293, p. 30), destinée aux États membres, que les conditions pour l'admission en franchise douanière de la marchandise importée n'étaient pas réunies. Les considérants décisifs de la décision sont libellés comme suit:

« . . .

considérant que, par décision du 23 mai 1977, la Commission a exclu du bénéfice de la franchise des droits du tarif douanier commun l'appareil scientifique dénommé 'Packard 2425 Tri-Carb Spectrometer' avec téléimprimeur en raison du fait que des appareils de valeur scientifique équivalente audit appareil et susceptibles d'être utilisés au même usage étaient fabriqués dans la Communauté;

...

considérant que . . . le gouvernement allemand a demandé à la Commission d'engager la procédure prévue aux paragraphes 3 à 7 de l'article 4 du règlement (CEE) n° 3195/75 en vue de déterminer si, présentement et conformément à la décision du 23 mai 1977 précitée, il est fabriqué dans la Communauté des appareils de valeur scientifique équivalente à l'appareil dénommé 'Packard 2425 Tri-Carb Spectrometer' eu égard à ses usages particuliers basés sur la mesure de la radioactivité dans les tissus et les liquides du corps des animaux de laboratoire dans le cadre de la recherche expérimentale anatomique.

...

considérant que, sur la base des informations recueillies auprès des États

membres, des appareils de valeur scientifique équivalente audit appareil et susceptibles d'être utilisés au même usage particulier sont présentement fabriqués dans la Communauté.»

Enfin, par décision du Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder du 7 mai 1979, la réclamation de la demanderesse a été rejetée comme non fondée.

Celle-ci a alors formé un recours contre cette décision devant le Finanzgericht Hamburg, en faisant valoir que les appareils néerlandais et français cités dans le cadre de la procédure de contrôle concernant la franchise, à savoir l'ISOCAP 300 de la société GD Searle Nederland, le PW 4540 de la société Philips à Eindhoven et le SL 4000 de la société Intertechnique à Plaisir (France), ne sont pas équivalents. Le programme de recherches ne pourrait pas être réalisé avec de tels appareils. La demanderesse doute que la Commission ait tenu compte suffisamment, dans sa décision, de l'ensemble des recherches en cours. Elle relève que la décision ne contient qu'une description globale des possibilités d'utilisation de l'appareil et que la Commission s'est abstenue de fournir une motivation plus détaillée.

Le Hauptzollamt fait observer, en invoquant la décision de la Commission, que celle-ci étant adressée à tous les États membres, elle lie également l'administration et que, de ce fait, le Hauptzollamt n'est pas habilité à vérifier le bien-fondé de la décision.

Le Finanzgericht a demandé l'avis de deux experts en vue de comparer les appareils importés avec ceux produits dans la Communauté.

Dans le cadre de la première expertise, le professeur H. C. Heinrich, de l'université de Hambourg, a déclaré entre autres, le 23 avril 1980:

«Le rapport d'expertise que vous me demandez ne peut pas répondre simplement par 'oui' ou par 'non' à la question de savoir 'si des spectromètres à scintillation liquide similaires, du point de vue qualitatif, à l'appareil importé des États-Unis Packard Model 2425 Tri-Carb Spectrometer, en particulier en ce qui concerne l'efficacité, le fonctionnement et les applications, sont fabriqués sur le territoire de la Communauté européenne'.

La valeur scientifique d'un radiamètre particulier (en l'occurrence, le spectromètre à scintillation liquide) est fonction des données caractéristiques de puissance (spécifications) de chaque type d'appareil et de l'objectif d'utilisation spécifique poursuivi par le scientifique qui utilise cet appareil.

(...) Les appareils de la société Packard (...) constituent depuis 1954 l'étalon des performances qu'on peut atteindre en fonction de l'état de la technique et, partant, l'étalon de la valeur scientifique de ce principe de mesure.

Les nombreux contrefacteurs qui construisent des spectromètres à scintillation liquide n'ont pas atteint en règle générale, depuis environ 1960, une valeur scientifique comparable pour leurs instruments. C'est également la raison pour laquelle, par exemple au centre hospitalier universitaire d'Eppendorf, presque tous les scientifiques ont opté, indépendamment les uns des autres, pour le Packard Tri-Carb. (...)

Si les appareils ISOCAP 300 et PW 4540 n'ont pas été achetés ou utilisés, c'est essentiellement en raison de la valeur scientifique inférieure de ces appareils et de la mauvaise réputation qui s'attachait aux quelques appareils de ces deux types installés, en ce qui concerne des spécifications que l'on pouvait atteindre et l'absence d'une organisation locale de service après vente efficace.

Notre institut a pu se persuader concrètement de la faible valeur scientifique du LSS-ISOCAP 300 de la société Searle à l'occasion d'une installation à l'essai au début de 1975. Les mesures-tests effectuées par le Dr Eckstein ont donné un nombre intolérable de résultats inexploitable et des statistiques de comptage non reproductibles. (...)

Une appréciation certaine et définitive de la valeur scientifique des appareils litigieux Packard Tri-Carb Model 2425, Searle ISOCAP 300 et Philips PW 4540 n'est possible que si l'utilisateur mesure les échantillons types disponibles dans le cadre de l'objectif scientifique qu'il poursuit et portant un double marquage  $^3\text{H}$  et  $^{14}\text{C}$ , en utilisant les réglages de canaux d'énergie optimisés, avec tous les trois appareils et s'il calcule les paramètres d'efficacité usuels. Cette comparaison directe prouvera alors certainement de manière fiable si les appareils précités ont la même valeur scientifique et s'ils peuvent servir ou non au même but.

(...).

Quant à la deuxième expertise du 1<sup>er</sup> février 1982 (corrigée le 4 février 1982), M. Dau, de l'Institut für reine und angewandte Kernphysik, Christian-Albrechts-Universität Kiel, s'est notamment prononcé comme suit:

«Caractère comparable

(...) il n'est possible d'effectuer une comparaison sur la valeur scientifique d'appareils qu'en se basant sur les spécifications de l'utilisateur. En principe, un jugement certain ne peut s'effectuer qu'en utilisant les appareils à comparer dans le cadre des mêmes mesures spécifiques et en comparant leurs performances. Toutefois, ce type de comparaison expérimentale ne prend pas en considération

- a) la manière dont un appareil est importé sur le marché;
- b) la qualité des prestations d'entretien et de réparations;
- c) le point de savoir s'il n'existe pas déjà une série d'appareils du même type sur place.

Ces aspects jouent fréquemment un rôle décisif lors de l'acquisition d'appareils.

(...)

#### *Appréciation, valeur scientifique*

La comparaison a inclus les appareils Packard 2425, Philips PW 4540, Berthold BF 5000, Intertechnique SL 4000, Searle ISOCAP 300.

J'estime que l'appareil ISOCAP 300 est un appareil qui a été produit en Amérique et non dans les États de la Communauté.

L'appareil SL 4000 a été offert sur le marché à partir de 1977, mais je ne suis pas en mesure de dire s'il était déjà commercialisé en 1975/76 (lorsque devait être prise la décision sur l'achat d'un appareil). Les recherches effectuées n'ont pas apporté jusqu'ici d'éléments permettant de penser que cet appareil se trouvait déjà sur le marché.

(...)

Lorsqu'on compare les appareils en tenant compte des spécifications des utilisateurs, l'appareil Packard 2425 était, en 1976, supérieur aux autres et donc d'une plus grande valeur scientifique.

(...)

Dans un rapport du 7 juin 1982, M. Dau déclare entre autres:

#### *«Appréciation*

Compte tenu des spécifications des utilisateurs, l'appareil Packard 2425 était, en 1976, supérieur à l'appareil ISOCAP 300 et donc d'une plus grande valeur scientifique.»

Le Finanzgericht a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- 1) Une décision adressée par la Commission aux États membres, au titre de l'article 4, paragraphe 6, première phrase, du règlement (CEE) n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, aux termes de laquelle les conditions visées à l'article 3, paragraphe 1 sous b), du règlement (CEE) n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, pour l'admission en franchise d'un certain instrument ou appareil ne sont pas remplies, concerne-t-elle également directement et individuellement la personne ayant importé l'instrument ou appareil qui a fait l'objet de la décision, cette personne pouvant donc demander l'annulation de cette décision en déposant un recours contre la Commission et, dans l'affirmative, à compter de quelle date et dans quels délais?
- 2) La personne concernée par une décision prise par la Commission au titre de l'article 4, paragraphe 6, première phrase, du règlement (CEE) n° 3195/75 peut-elle exciper de l'illégalité de la décision dans le seul délai de deux mois prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité CEE en déposant un recours contre la Commission, ou bien peut-elle exciper de l'illégalité de la décision également devant la juridiction nationale dans le cadre du recours déposé contre la fixation du droit de douane, la question de la validité de la décision pouvant dès lors être déférée dans ce cas par la juridiction nationale à la Cour de justice des Communautés euro-

péennes dans le cadre d'une procédure préjudicielle?

- 3) Au cas où l'illégalité de la décision peut être invoquée dans la procédure engagée devant la juridiction nationale: la décision 78/851/CEE de la Commission, du 5 octobre 1978, relative à l'appareil dénommé «Packard Tri-Carb liquid scintillation system, Model 2425» est-elle invalide pour ce motif que des appareils similaires, comme le mentionne de décision de la Commission, sont certes fabriqués dans la Communauté, mais qu'ils possédaient des performances inférieures à l'appareil importé, compte tenu en particulier des spécifications de l'utilisateur?

Dans son ordonnance de renvoi, le Finanzgericht fait observer que la décision 78/851 de la Commission est adressée aux États membres. Toutefois, elle concernerait aussi directement la personne ayant importé la marchandise en question. Par conséquent, le Finanzgericht incline à penser qu'il faut reconnaître à cette personne le droit de déposer un recours en vertu de l'article 173. En ce qui concerne le délai de recours, ajoute-t-il, l'article 81, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour prévoit qu'il commence à courir le quinzième jour suivant la parution du Journal officiel des Communautés européennes dans lequel l'acte a été publié, mais il lui apparaît douteux que le délai de recours s'applique également aux personnes qui ne sont pas expressément les destinataires d'une décision de la Commission.

Le Finanzgericht est d'avis que les décisions de la Commission deviennent inattaquables à l'expiration du délai de

recours. Il n'en serait autrement qu'en cas de nullité, hypothèse en faveur de laquelle il n'existerait, dans le présent litige, aucun indice. Toutefois, le fait que la décision de la Commission n'est pas adressée explicitement à la demanderesse, celle-ci pouvant donc ne pas en avoir connaissance, irait à l'encontre de la reconnaissance d'une obligation, lui incombant, d'attaquer la décision. La relation entre la procédure de recours visée à l'article 173 du traité et la procédure préjudicielle visée à l'article 177 devrait être déterminée en ce sens qu'il n'y a plus lieu à procédure préjudicielle dans la mesure où la question qui se pose aux fins de la solution du litige aurait déjà pu être tranchée lors de la procédure prévue à l'article 173.

Dans la mesure où l'invalidité peut être invoquée devant la juridiction nationale, celle-ci doit, de l'avis du Finanzgericht, rejeter le recours en annulation d'une fixation d'un droit de douane lorsqu'il n'existe aucun indice permettant de penser que la décision de la Commission n'a pas été adoptée légalement. Cependant, s'il existe des indices plaidant en faveur d'une illégalité, la juridiction nationale pourrait ou, selon le cas, devrait demander à la Cour de statuer à titre préjudiciel, au titre de l'article 177 du traité CEE. Le tribunal de renvoi s'estime empêché de constater lui-même l'illégalité ou l'invalidité de la décision de la Commission. Cette décision reviendrait à la Cour, indépendamment de la procédure suivie.

En ce qui concerne la question de la valeur scientifique équivalente, le Finanzgericht observe que les deux experts, à savoir MM. Heinrich et Dau, sont arrivés à la conclusion — différente de celle de la Commission — que, compte tenu des spécifications des utilisateurs, aucun appareil produit dans la Communauté n'a une valeur équivalente à celle

de l'appareil Packard modèle 2425. Selon l'arrêt de la Cour du 2 février 1978 (Universiteitskliniek Utrecht, 72/77, Recueil p. 189), la valeur scientifique d'une marchandise dépendrait exclusivement de ses caractéristiques objectives. Il serait incontestable que la valeur scientifique est tout aussi indépendante des différences de prix que des pures facilités d'équipement ou d'utilisation, mais la valeur équivalente du produit communautaire apparaîtrait douteuse dès lorsque celui-ci ne fournit pas des mesures aussi exactes que l'appareil importé. Il faudrait tenir compte de ce que les appareils en question sont acquis en vue de la réalisation de projets de recherche tout à fait spécifiques. De l'avis du Finanzgericht, l'admission au bénéfice de la franchise douanière prévue, en principe, par le règlement n° 1798/75 pour le matériel scientifique serait réduite à l'état de formule vide si, compte tenu du niveau technique généralement élevé atteint dans la Communauté, la clause de protection communautaire en faveur des produits communautaires présentant des performances inférieures était interprétée de manière trop large.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement danois, représenté par M. L. Mikaelson, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères (Departementet for Udenrigsøkonomi), et par la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. A. Prozzillo, assisté de M. J. Grunwald, membre de son service juridique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale après avoir posé à la Commission certaines questions.

### III — Observations écrites

#### 1. Sur les première et deuxième questions

En ce qui concerne la première question, le *gouvernement danois* est d'avis que la demanderesse est directement concernée par la décision contestée, étant donné que la décision négative de la Commission ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'État membre et qu'elle oblige, au contraire, ce dernier à prendre, à l'égard de la demanderesse, une décision allant dans un sens déterminé. Comme il ressortirait clairement du contexte de l'affaire que la décision de la Commission a été prise à la suite d'une demande précise adressée par la demanderesse aux autorités allemandes, le gouvernement danois estime en outre que la demanderesse est, de ce fait, concernée individuellement. Le fait que la décision s'adresse à tous les États membres ne la priverait cependant point de son caractère individuel au regard de la demanderesse car, d'une part, l'appréciation à faire changerait au fil du temps et, d'autre part, elle devrait être faite en fonction des besoins précis auxquels l'équipement en cause est appelé à répondre. Toutefois, il conviendrait de faire une réserve, en ce que la première question ne saurait recevoir une réponse définitive que dans le cadre d'un recours introduit devant la Cour au titre de l'article 173 du traité.

Quant à la deuxième question, le *gouvernement danois* remarque en premier lieu que l'article 177 du traité attribue à la Cour la compétence pour se prononcer à titre préjudiciel sur la validité des actes des institutions des Communautés, sans fixer de limite à cet égard. L'article 177 présupposerait que la question de la validité des actes des institutions communautaires puisse se poser à tout moment devant une juridiction d'un

État membre, et il se pourrait qu'une décision sur ce point soit nécessaire pour permettre à la juridiction nationale de rendre son jugement. Cette possibilité, de même que le fait que la procédure prévue à l'article 177 du traité vise à répondre aux besoins des juges nationaux, auraient été soulignés dans l'arrêt de la Cour du 12 octobre 1978 (Commission/Belgique, 156/77, Recueil p. 1881). Déjà pour cette raison, le gouvernement danois croit pouvoir conclure que la demanderesse a la faculté de contester la validité de la décision en question.

En outre, la décision en cause aurait été formulée de telle sorte que seuls les États membres ayant participé aux négociations au sein du groupe d'experts sont en mesure d'apprécier sa validité. Le gouvernement danois estime donc raisonnable que l'institution qui a sollicité l'importation en franchise puisse attendre la décision nationale, laquelle n'a été prise en l'espèce que plusieurs mois après l'expiration du délai d'introduction du recours en annulation devant la Cour.

Par conséquent, le gouvernement danois invite la Cour à répondre à la deuxième question que la validité des décisions peut également être invoquée devant la juridiction nationale, de sorte que celle-ci puisse déférer à la Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, la question de la validité d'une décision.

La *Commission* estime qu'il n'est pas utile de répondre formellement aux deux premières questions. Dans la mesure où celles-ci concernent la recevabilité du renvoi en l'espèce, le fait d'aborder l'examen au fond des éléments de droit et de fait constituerait une réponse incidente. Dans la mesure où les questions débordent le cadre du cas d'espèce en ce qu'elles s'appliquent in abstracto au problème de la recevabilité, il n'y aurait pas lieu d'y répondre puisque, contrairement à ce qu'exige l'article 177 du traité, elles ne seraient pas nécessaires pour statuer sur le cas concret. Pourtant, observe la Commission, des doutes pourraient découler, quant à l'admissibilité d'une procédure préjudicielle au titre de l'article 177, du fait que la juridiction de renvoi demande au fond une décision sur la validité d'un acte communautaire qui n'est peut-être contestable que par la voie d'un recours en annulation au titre de l'article 173, deuxième alinéa, du traité. Or, la Commission estime que, même si un tel recours en annulation avait été recevable à l'époque, l'absence d'une procédure au titre de l'article 173 ne mettrait pas en cause l'admissibilité de la présente procédure préjudicielle. Prétendre le contraire reviendrait à établir un lien de subsidiarité de l'article 177 par rapport à l'article 173: non seulement un tel lien serait dépourvu du moindre fondement s'inscrivant dans la lettre de ces dispositions, mais il obligerait encore le juge national, avant d'engager une procédure au titre de l'article 177, à trancher, dans le cadre de l'instance principale, la question préalable consistant à déterminer si l'une des parties au litige aurait pu ou dû attaquer l'acte communautaire en vertu de l'article 173, deuxième alinéa. Pour statuer sur cette question préjudicielle, le juge national pourrait utiliser la procédure prévue à l'article 177 et la Cour devrait alors trancher seulement une question hypothétique ad preteritum; ce serait un procédé contraire à tous les principes de l'économie des procès. Afin d'éviter une telle procédure «intercalaire» au titre de

l'article 177, le juge national pourrait songer à saisir la Cour, dans une seule et même procédure au titre du même article, de la question de la recevabilité d'abord et, en cas de réponse affirmative, de l'instance au principal ensuite. Mais le résultat serait le même: la Cour devrait à nouveau procéder à un examen au fond, pour être en mesure de statuer sur la possibilité juridique, dans le passé, d'un recours en annulation au titre de l'article 173.

Par ailleurs, il faudrait craindre en premier lieu qu'une forclusion de la procédure de l'article 177 n'entraîne un afflux de recours préventifs, pour la plupart irrecevables et non fondés. En second lieu, si la possibilité d'examiner la validité d'un acte au titre de l'article 177 était subordonnée à la possibilité d'un recours en annulation, à plus forte raison une procédure au titre de l'article 177 serait-elle irrecevable lorsqu'un acte n'est pas attaquant, même au titre de l'article 173. Dans l'hypothèse inverse, ceux auxquels l'article 173 confère expressément un droit de recours ne disposeraient de ce droit que pendant deux mois, tandis que ceux auxquels un droit de recours au titre de l'article 173 est même refusé pourraient saisir la Cour de l'affaire, par le biais de l'article 177, sans aucune limitation de temps. Il apparaîtrait donc qu'une théorie de la subsidiarité, tendant à associer les articles 173 et 177 de la manière indiquée, déboucherait sur des illogismes, même en supposant que ses prémisses soient exactes.

Au demeurant, en admettant à titre d'hypothèse que la théorie de la subsidiarité est exacte, l'irrecevabilité d'un recours direct devrait, en vertu de l'article 92 du règlement de procédure de la Cour, être examiné d'office par celle-ci en tant que condition négative de recevabilité d'une procédure préjudicielle. Cependant, à la

connaissance de la Commission, la Cour n'aurait jamais procédé à un tel examen et ni même indiqué qu'il fût nécessaire dans une procédure préjudicielle.

## 2. Sur la troisième question

La Commission observe qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement n° 1798/75, que l'appréciation de l'équivalence repose non pas sur une comparaison technique abstraite des appareils entre eux, mais uniquement sur la question de savoir si un appareil peut se prêter aux tâches scientifiques requises et rendre des services comparables à ceux qu'on attend d'un appareil fabriqué dans un pays tiers.

La critique de la demanderesse porterait en réalité uniquement sur les performances des appareils produits dans la Communauté, qui seraient, selon le rapport d'expert du 13 octobre 1977 fourni par la demanderesse, inférieures en neuf points à celles de l'appareil de la firme Packard. Il serait donc reproché aux appareils communautaires concurrents de ne pas pouvoir rendre des services comparables à ceux attendus de l'appareil importé par la demanderesse. Or, la méthode utilisée pour cet examen de l'équivalence ne pourrait pas être acceptée par la Commission, car elle ne tiendrait pas compte des critères énoncés à l'article 3, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement n° 1798/75 concernant l'appréciation de l'équivalence scientifique. Au lieu de commencer par confronter tous les appareils en compétition avec la tâche scientifique à accomplir, pour apprécier ensuite leurs performances respectives, le rapport précité tenterait de donner l'impression que les caractéristiques et les possibilités de l'appareil Packard 2425 Tri-Carb Spectro-

meter sont pour ainsi dire immanentes aux phénomènes physiques étudiés. En revanche, la décision de la Commission aurait été prise eu égard à l'utilisation et à la destination particulières au cas présent. Tous les participants à la procédure de décision auraient eu connaissance de la destination de l'appareil ainsi que des objections de la demanderesse à l'égard des produits concurrents fabriqués dans la Communauté.

La Commission constate que la décision du 5 octobre 1978 a été prise après que la demanderesse a été entendue en ses arguments, sur la base de l'avis unanime du groupe d'experts compétent. C'est en s'appuyant sur les rapports techniques des experts que la Commission, après avoir pesé tous les arguments et observé toutes les règles de procédure, aurait pris sa décision. En tant que décision portant sur l'équivalence scientifique d'appareils techniques, l'acte de la Commission constituerait, après collecte de toutes les données, informations et avis, un acte d'appréciation. Cette appréciation aurait été confiée à la Commission en vertu du droit communautaire; elle ne pourrait ni la déléguer ni s'y soustraire en aucune manière. Une telle appréciation ne serait cependant possible que si la Commission dispose — même dans des limites étroites — d'un certain pouvoir d'appréciation. Il y aurait abus de pouvoir si la Commission prenait sa décision sur la base de données inexactes ou incomplètes, si elle se livrait à des considérations subjectives, ou encore si elle enfreignait des règles de procédure, mais aucun des éléments constitutifs d'un tel abus ne serait donné en l'espèce.

Aucune objection d'ordre juridique ne saurait par conséquent être soulevée à l'encontre de la validité de la décision du 5 octobre 1978.

Au demeurant, la Commission observe que, contrairement à la supposition émise

par M. Dau, selon laquelle l'appareil ISOCAP 300 serait fabriqué aux États-Unis, un expert compétent de l'ancien fabricant Searle a confirmé que cet appareil est produit tant aux États-Unis que dans la Communauté (Pays-Bas).

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission propose de répondre à la troisième question comme suit:

«L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments susceptibles d'affecter la validité de la décision 78/851/CEE de la Commission, du 5 octobre 1978.»

#### IV — Procédure orale

A l'audience du 17 mai 1983, la Commission représentée par M. J. Grunwald, membre de son service juridique, assisté de M. Naezer, en qualité d'expert, a été entendue en ses observations orales et a répondu aux questions posées par la Cour.

La Commission a précisé que ses observations sur les deux premières questions du tribunal de renvoi doivent être comprises en ce sens qu'elles ne concernent que la situation de l'espèce, où la demanderesse n'est pas la destinataire de la décision de la Commission et où la décision a été suivie d'une décision nationale.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 juin 1983.

## En droit

- 1 Par ordonnance du 20 juillet 1982, parvenue à la Cour le 12 août suivant, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation, d'une part, des articles 173 et 177 du traité et, d'autre part, des règlements n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (JO L 184, p. 1), et n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, fixant les dispositions d'application du règlement n° 1798/75 (JO L 316, p. 17).
- 2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un recours introduit par l'université de Hambourg contre le refus des autorités douanières allemandes d'octroyer la franchise à l'occasion de l'importation d'un appareil électronique de contrôle et de mesure dénommé «Packard 2425 Tri-Carb Spectrometer», provenant des États-Unis et destiné, par l'université, à la «mesure de la radioactivité dans les tissus et les liquides organiques d'animaux de laboratoire dans le cadre d'une recherche anatomique expérimentale visant à localiser et à détecter quantitativement les processus métaboliques chimiques de l'organisme du mammifère».
- 3 Il ressort du dossier que les autorités allemandes ont saisi la Commission de la demande de l'université, conformément aux dispositions des règlements précités. Dans sa décision 78/851 du 5 octobre 1978 (JO L 293, p. 30), destinée à tous les États membres, la Commission a déclaré que les conditions pour l'admission en franchise, visées à l'article 3, paragraphe 1 sous b), du règlement n° 1798/75 précité, n'étaient pas réunies en considération du fait que des appareils de valeur scientifique équivalente audit appareil et susceptibles d'être utilisés au même usage particulier étaient fabriqués dans la Communauté. C'est à la suite de cette décision que, le 7 mai 1979, les autorités allemandes ont rejeté définitivement la demande de l'université.
- 4 Au cours de la procédure devant la juridiction nationale, l'université a fait valoir que les appareils fabriqués dans la Communauté n'étaient pas équivalents à l'appareil américain, compte tenu des besoins spécifiques de la recherche indiquée dans sa demande. C'est dans ces circonstances que le Finanzgericht Hamburg a posé à la Cour les questions suivantes:

- 1) Une décision adressée par la Commission aux États membres, au titre de l'article 4, paragraphe 6, première phrase, du règlement (CEE) n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, aux termes de laquelle les conditions visées à l'article 3, paragraphe 1 sous b), du règlement (CEE) n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, pour l'admission en franchise d'un certain instrument ou appareil ne sont pas remplies, concerne-t-elle également directement et individuellement la personne ayant importé l'instrument ou appareil qui a fait l'objet de la décision, cette personne pouvant donc demander l'annulation de cette décision en déposant un recours contre la Commission et, dans l'affirmative, à compter de quelle date et dans quels délais?
  
- 2) La personne concernée par une décision prise par la Commission au titre de l'article 4, paragraphe 6, première phrase, du règlement (CEE) n° 3195/75 peut-elle exciper de l'illégalité de la décision dans le seul délai de deux mois prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité CEE en déposant un recours contre la Commission, ou bien peut-elle exciper de l'illégalité de la décision également devant la juridiction nationale dans le cadre du recours déposé contre la fixation du droit de douane, la question de la validité de la décision pouvant dès lors être déférée dans ce cas par la juridiction nationale à la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre d'une procédure préjudicielle?
  
- 3) Au cas où l'illégalité de la décision peut être invoquée dans la procédure engagée devant la juridiction nationale: la décision 78/851/CEE de la Commission, du 5 octobre 1978, relative à l'appareil dénommé «Packard Tri-Carb liquid scintillation system, Model 2425» est-elle invalide pour ce motif que des appareils similaires, comme le mentionne la décision de la Commission, sont certes fabriqués dans la Communauté, mais qu'ils possédaient des performances inférieures à l'appareil importé, compte tenu en particulier des spécifications de l'utilisateur?

#### Sur les deux premières questions

- 5 Par ces questions, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si, par le fait de ne pas avoir introduit un recours en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, contre une décision de la Commission du type de celle en cause, dans les délais indiqués au troisième alinéa du même article, la ou les personnes concernées par cette décision sont forcloses, selon le droit communautaire, pour invoquer l'invalidité de celle-ci dans une procédure devant une juridiction nationale. En vue de trancher ce problème, il convient d'examiner la procédure instaurée par les règlements précités.

- 6 Selon l'article 3 du règlement n° 3195/75, la demande d'admission en franchise doit être introduite auprès de l'autorité compétente de l'État membre où l'établissement scientifique en cause est situé. Aux termes de l'article 4, cette autorité nationale statue directement sur la demande dans tous les cas où les éléments d'information dont elle dispose lui permettent d'apprécier s'il existe ou non des appareils de valeur scientifique équivalente présentement fabriqués dans la Communauté. Ce n'est donc que si l'autorité nationale ne s'estime pas en mesure d'apprécier elle-même cette question qu'elle est tenue d'en saisir la Commission et le droit communautaire n'exige pas que le demandeur soit informé de cette saisine.
  
- 7 La décision prise par la Commission est adressée à tous les États membres. Elle doit donc, en vertu de l'article 191 du traité, être notifiée à ces États et elle prend effet par cette notification. En revanche, elle n'a pas à être notifiée au demandeur de la franchise et elle ne compte pas parmi les actes dont le traité exige la publication. Même si, dans la pratique, la décision est effectivement publiée au Journal officiel des Communautés, son libellé ne permet pas nécessairement au demandeur de constater qu'elle a été prise à l'occasion de la procédure entamée par lui.
  
- 8 Comme la décision lie les États membres, l'autorité nationale doit, en cas de décision négative de la Commission, rejeter la demande d'admission en franchise, mais le droit communautaire ne l'oblige pas à faire référence à la décision de la Commission dans l'acte par lequel la demande est rejetée; en outre, ainsi que le cas d'espèce le démontre, cet acte peut intervenir avec un certain décalage par rapport à la notification de ladite décision.
  
- 9 Enfin, ainsi que le Finanzgericht l'a rappelé à juste titre, l'établissement scientifique en cause doit, en vue d'introduire un recours contre la décision de la Commission en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité, démontrer que cette décision le concerne directement et individuellement.
  
- 10 Dans ces conditions, le rejet de la demande de l'établissement scientifique par l'autorité nationale constitue le seul acte qui soit adressé directement à celui-ci, dont il ait nécessairement pris connaissance en temps utile et qu'il peut attaquer en justice sans rencontrer de difficultés pour démontrer son

intérêt à agir. Conformément à un principe général du droit qui a trouvé son expression dans l'article 184 du traité CEE, le demandeur doit avoir la possibilité, dans le cadre d'un recours formé selon le droit national contre le rejet de sa demande, d'exciper de l'illégalité de la décision de la Commission qui sert de fondement à la décision nationale prise à son encontre.

- 11 Cette constatation suffit pour donner une réponse susceptible de dissiper les doutes exprimés par la juridiction nationale, sans qu'il soit nécessaire de prendre position sur le problème plus vaste des rapports généraux entre les articles 173 et 177 du traité, ni de donner une réponse séparée à la première question préjudicielle.
- 12 Il convient donc de répondre aux deux premières questions du Finanzgericht que la ou les personnes concernées par une décision prise par la Commission au titre de l'article 4 du règlement n° 3195/75 peuvent exciper de l'illégalité de la décision devant la juridiction nationale dans le cadre du recours déposé contre la fixation du droit de douane, la question de la validité de la décision pouvant dès lors être déferée à la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle.

#### Sur la troisième question

- 13 Par cette question, le Finanzgericht demande si la décision 78/851 précitée est invalide pour la raison que les appareils similaires fabriqués dans la Communauté possèdent des performances inférieures à l'appareil importé, compte tenu en particulier des spécifications de l'utilisateur.
- 14 A cet égard, il faut d'abord souligner que les règlements en cause visent à assurer un examen approfondi des demandes dont la Commission est saisie et à l'encontre desquelles un ou plusieurs États membres ont exprimé un avis défavorable. Aux termes de l'article 4 du règlement n° 3195/75 précité, cet examen est fait par des experts de tous les États membres, qui se réunissent dans le cadre du comité des franchises douanières, qui ont à leur disposition non seulement la demande, mais également la documentation technique y

afférente, et qui procèdent à une comparaison des appareils en cause en tenant compte de l'usage particulier auquel l'importateur entend affecter l'appareil importé. Étant donné le caractère technique de cet examen, la Cour ne saurait censurer le contenu d'une décision prise par la Commission en conformité avec l'avis du comité qu'en cas d'erreur manifeste de fait ou de droit ou de détournement de pouvoir.

- 15 Il y a lieu, en outre, de faire observer que l'équivalence des appareils en cause doit être appréciée non pas sur la seule base des spécifications techniques de ces appareils que l'utilisateur, dans sa demande, a qualifiées de nécessaires pour sa recherche, mais, en ordre principal, sur la base d'une appréciation objective de l'aptitude des appareils à réaliser les expériences auxquelles l'utilisateur a destiné l'appareil importé. Or, les expertises auxquelles la juridiction nationale a fait procéder dans le cas d'espèce sont basées sur les spécifications techniques indiquées par l'université, sans examen de leur justification par rapport aux besoins inhérents à la recherche visée; elles comportent des réserves expresses selon lesquelles un jugement certain sur la valeur scientifique des appareils en cause ne peut s'effectuer qu'en les utilisant dans le cadre de l'objectif scientifique poursuivi et en comparant leurs performances. Il en résulte que ces expertises ne suffisent pas pour établir l'existence d'une erreur manifeste entachant la validité de la décision litigieuse.
- 16 Le dossier ne comportant pas d'autres éléments qui permettent de conclure à l'existence d'une telle erreur ou d'un détournement de pouvoir, il convient de répondre à la troisième question que l'examen de la Cour n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité de la décision 78/851 de la Commission du 5 octobre 1978.

#### Sur les dépens

- 17 Les frais exposés par le gouvernement du royaume de Danemark 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 20 juillet 1982, dit pour droit:

- 1) La ou les personnes concernées par une décision prise par la Commission au titre de l'article 4 du règlement n° 3195/75 de la Commission, du 2 décembre 1975, fixant les dispositions d'application du règlement n° 1798/75 du Conseil relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel, peuvent exciper de l'illégalité de la décision devant la juridiction nationale dans le cadre du recours déposé contre la fixation du droit de douane, la question de la validité de la décision pouvant dès lors être déférée à la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle.
- 2) L'examen de la Cour n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité de la décision 78/851/CEE de la Commission, du 5 octobre 1978, complétant la décision du 23 mai 1977, excluant du bénéfice de la franchise des droits du tarif douanier commun l'appareil scientifique dénommé «Packard 2425 Tri-Carb Spectrometer» avec télé-imprimeur.

Mertens de Wilmars

Pescatore

O'Keeffe

Everling

Mackenzie Stuart

Koopmans

Due

Bahlmann

Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 septembre 1983.

Le greffier  
par ordre

Le président

H. A. Rühl  
administrateur principal

J. Mertens de Wilmars