

de l'importation de fausse monnaie dans la Communauté.

Ces constatations ne préjugent en rien la compétence des États membres pour pour-

suivre les infractions à leur législation en matière de fausse monnaie par des sanctions appropriées, avec toutes les conséquences que celles-ci impliquent, même dans le domaine pécuniaire.

RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire C-343/89 *

I — Faits et antécédents du litige

1. Cadre réglementaire du litige

La convention internationale pour la répression du faux-monnayage (*Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 112, p. 371) a été signée à Genève le 20 avril 1929 et est entrée en vigueur le 22 février 1931. Tous les États membres de la Communauté l'ont ratifiée ou y ont adhéré, à l'exception du grand-duché de Luxembourg. En vertu de son article 3, doivent notamment être punis comme infractions de droit commun tous les faits frauduleux de fabrication ou d'altération de monnaie, la mise en circulation frauduleuse de fausse monnaie, le fait d'introduire dans le pays ou de recevoir ou de se procurer de la fausse monnaie sachant qu'elle est fausse, ainsi que les tentatives de ces infractions et les faits de participation intentionnelle. L'article 5 précise qu'il ne doit pas être établi, au point de vue des sanctions, de distinction entre ces faits, suivant qu'il s'agit d'une monnaie nationale ou d'une monnaie étrangère. En vertu de l'article 11, les fausses monnaies doivent être saisies et confisquées. Par la suite, elles

doivent être remises, à sa demande, au gouvernement ou à la banque d'émission dont les monnaies sont en cause, à l'exception des pièces à conviction et des spécimens transmis à un office central national. En tout cas, les fausses monnaies doivent être mises hors d'usage.

Au point de vue douanier, les billets de banque relevaient, jusqu'en 1987, de la position tarifaire 49.07 B du tarif douanier commun (ci-après « TDC »). Désormais, ils entrent dans le code n° 4907 00 de la nomenclature combinée (ci-après « NC »). Leur importation a lieu en franchise de droits de douane. Toutefois, les faux billets de banque, n'ayant jamais eu cours légal, ne sont pas considérés comme des billets de banque au sens du TDC. Dès lors, ils pourraient figurer dans la position résiduelle 49.11 B (aujourd'hui, code n° 4911 99 00 de la NC).

Pour ce qui concerne la dette douanière, la directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette dou-

* Langue de procédure: l'allemand.

nière (JO L 179, p. 31), applicable jusqu'au 31 décembre 1988, ne contenait aucune disposition spécifique pour les marchandises dont l'importation est interdite. L'article 2 se bornait à prévoir que font naître une dette douanière à l'importation, en particulier, la mise en libre pratique dans le territoire douanier de la Communauté d'une marchandise passible de droits à l'importation ainsi que l'introduction d'une telle marchandise dans le territoire douanier de la Communauté en violation des dispositions prises en application de l'article 2 de la directive 68/312/CEE du Conseil, du 30 juillet 1968, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives: 1) à la conduite en douane des marchandises arrivant sur le territoire douanier de la Communauté; 2) au dépôt provisoire de ces marchandises (JO L 194, p. 13). En vertu de l'article 9, paragraphe 2, sous a), deuxième tiret, de la même directive, la dette douanière à l'importation s'éteint, entre autres, lorsque la marchandise déclarée pour la libre pratique est détruite sur l'ordre ou avec l'autorisation des autorités compétentes ou abandonnée au Trésor public avec l'accord desdites autorités.

La directive 79/623 a été remplacée, à partir du 1^{er} janvier 1989, par le règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière (JO L 201, p. 15), dont l'article 2, paragraphe 2, est rédigé comme suit:

« La dette douanière à l'importation prend naissance même si elle concerne une marchandise faisant l'objet d'une mesure de prohibition ou de restriction à l'importation, quelle qu'en soit la nature. Toutefois, aucune dette douanière ne prend naissance lors de l'introduction irrégulière dans le territoire douanier de la Communauté de stupéfiants qui ne font pas partie du circuit

économique strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'une utilisation à des fins médicales et scientifiques. Pour les besoins de la législation pénale applicable aux infractions douanières, la dette douanière est cependant considérée comme ayant pris naissance lorsque la législation pénale d'un État membre prévoit que les droits de douane servent de base à la détermination des sanctions ou que l'existence d'une dette douanière sert de base aux poursuites pénales. »

Enfin, pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA »), l'article 2, paragraphe 2, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1), dispose que sont soumises à la TVA les importations de biens.

2. *Antécédents du litige*

Par jugement passé en force de chose jugée, rendu par le Landgericht München I le 16 février 1982, M. Max Witzemann, demandeur au principal, a été condamné pour contrefaçon de monnaie (articles 146 et suivants du code pénal allemand). Selon ce jugement, le demandeur a pris livraison, le 17 juin 1981, à Montecatini (Italie) d'une première série de cinq fausses coupures-échantillons de 100 USD, qu'il a introduites en Allemagne. Après le succès de cette opération, il a pris possession, le 24 juin 1981, à Sterzing-Vipiteno (Italie) de fausses coupures de 100 USD pour un montant nominal d'environ 300 000 USD. Un prix d'achat de 45 000 000 LIT (environ 90 450 DM au cours de l'époque) aurait été convenu pour ces billets, qui étaient destinés à être vendus à Munich à un prix se situant

entre 30 et 50 % de leur valeur nominale. Les billets ont effectivement été transportés en Allemagne, cachés derrière la boîte à gants de la voiture du demandeur au principal. Ce dernier a été arrêté à Munich et 2 989 coupures de 100 USD (pour un montant nominal de 298 900 USD) ont été saisies chez lui.

Par avis d'imposition en date du 26 mars 1984, le Hauptzollamt München-Mitte, partie défenderesse au principal, a réclamé au demandeur le paiement de 17 279,40 DM au titre des droits de douane, au motif que l'origine communautaire des faux billets n'était pas prouvée, et de 29 640,50 DM au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») à l'importation. Ces droits et taxes avaient été calculés sur la base d'une valeur en douane de 210 724,50 DM, résultant de la conversion de 30 % de la valeur nominale de 298 900 USD. A la suite d'une réclamation introduite par le demandeur, la partie défenderesse, par décision du 15 novembre 1984, a ramené les montants exigés à 7 389,70 DM pour les droits de douane et à 12 676 DM pour la TVA à l'importation, sur la base d'une valeur en douane de 90 118,35 DM, résultant de la conversion du prix d'achat de 45 000 000 LIT.

Le demandeur au principal a attaqué cette décision devant le Finanzgericht München, en faisant valoir que la perception des droits de douane et de la TVA à l'importation sur de la fausse monnaie est contraire aux articles 9, paragraphe 1, et 12 à 29 du traité CEE. Il s'est prévalu, à cet égard, des arrêts de la Cour de justice du 5 février 1981, Horvath/Hauptzollamt Hamburg-Jonas (50/80, Rec. p. 385), et du 26 octobre 1982, Wolf/Hauptzollamt Düsseldorf (221/81, Rec. p. 3681), et Einberger/Hauptzollamt Freiburg I (240/81, Rec. p. 3699), en matière de stupéfiants, soute-

nant qu'il en résulterait qu'un État membre n'est pas habilité à percevoir des droits et taxes à l'importation sur des produits faisant l'objet d'une interdiction de mise en circulation dans tous les États membres. Les principes ainsi dégagés pourraient également s'appliquer dans le cas de la fausse monnaie, qui ferait l'objet d'une interdiction d'importation et de mise en circulation dans tous les États membres de la Communauté.

La défenderesse au principal estime, au contraire, que cette jurisprudence s'applique uniquement aux stupéfiants.

3. *La question préjudicielle*

Estimant que le litige soulève une question d'interprétation du droit communautaire, le Finanzgericht München, par ordonnance du 21 juin 1989, a sursis à statuer et a demandé à la Cour de se prononcer, à titre préjudiciel, sur la question suivante:

« Les dispositions du traité CEE [article 3, sous b), article 9, paragraphe 1, articles 12 à 29] et de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (article 2, paragraphe 2) sont-elles à interpréter en ce sens qu'un État membre n'est pas autorisé à percevoir des droits de douane ni des taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation sur des marchandises illégalement importées, dont la fabrication et la commercialisation sont interdites dans tous les États membres — telle la fausse monnaie? »

Dans les motifs de l'ordonnance de renvoi, le Finanzgericht München fait état de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 5 février 1981, Horvath, et du 26 octobre 1982, Wolf et Einberger I, précités, arrêt du 28 février 1984, Einberger/Hauptzollamt Freiburg II, 294/82, Rec. p. 1177), selon laquelle les États membres ne peuvent pas percevoir des droits de douane ni des taxes sur le chiffre d'affaires lors de l'importation des stupéfiants, qui ne font pas partie du circuit économique strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'une utilisation à des fins médicales et scientifiques. La juridiction de renvoi exprime l'opinion que ces principes s'appliquent également à l'importation de fausse monnaie, dont la nocivité serait tout aussi manifeste.

Par ailleurs, la fausse monnaie relèverait elle aussi, dans tous les États membres, d'une interdiction totale d'importation et de mise en circulation entraînant sa saisie et sa destruction lors de sa découverte, en vertu d'engagements internationaux. Au surplus, l'argument selon lequel les drogues ne s'intègrent pas dans le circuit économique et restent en dehors du commerce juridique acquerrait encore davantage de force dans le cas de la fausse monnaie, qui ne ferait l'objet d'aucun circuit légal d'importation ou de distribution surveillé ni d'un marché noir de dimensions comparables à celui des stupéfiants.

II — Procédure

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 6 novembre 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour, des observations écrites ont été déposées le 13 février

1990 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Jörn Sack, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

Par décision du 22 mai 1990, prise en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a renvoyé l'affaire devant la sixième chambre.

III — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La *Commission* est de l'avis que la jurisprudence constante de la Cour dans le sens de la non-imposition de droits de douane (arrêts du 5 février 1981, Horvath, du 26 octobre 1982, Wolf et Einberger I, précités) et de la TVA (arrêts du 28 février 1984, Einberger II, précité, et du 5 juillet 1988, Mol/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, 269/86, et Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat/Inspecteur der Omzetbelasting, 289/86, Rec. p. 3627 et 3655) sur l'importation et la commercialisation illégales de stupéfiants doit, à plus forte raison, être appliquée au commerce de fausse monnaie. Celui-ci ferait l'objet dans tous les pays d'une interdiction absolue, frappant non seulement la monnaie nationale, mais aussi les devises étrangères. La seule exception envisageable concernerait les faux billets négociés à des fins exclusives de collection.

La Commission rappelle qu'elle a toujours exprimé des réserves à l'égard de la jurisprudence de la Cour en matière de stupéfiants.

La législation douanière ne renfermant aucune distinction entre importations légales et illégales, la Commission aurait préféré, pour des raisons de sécurité juridique, que tous les cas soient traités de la même manière. Cependant, étant donné le caractère constant de la jurisprudence, la Commission n'aurait nullement l'intention de remettre celle-ci en question.

L'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 2144/87, excluant la naissance d'une dette douanière lors de l'importation illégale de stupéfiants, aurait été inséré, bien que la Commission et certains États membres eussent préféré la solution opposée, parce que l'on ne pourrait pas exclure que la jurisprudence de la Cour soit fondée sur les dispositions des traités.

Lors des travaux préparatoires du règlement n° 2144/87, personne n'aurait songé au problème de la fausse monnaie, peut-être parce que la notion de « marchandise » au sens de ce texte pourrait être interprétée comme excluant les produits qui ne peuvent en aucun cas faire l'objet de transactions légales. Une telle interprétation, qui tiendrait compte à la fois de la réalité objective et de la situation juridique, serait possible, mais elle n'a pas la faveur de la Commission, car elle pourrait conduire à des conclusions contraires à l'équité: par exemple, les peaux d'une espèce animale dont le commerce est prohibé ne seraient plus des marchandises et leur importation aurait lieu en franchise de droits. C'est pourquoi la Commission suggère à la Cour de ne pas fonder son arrêt dans la présente affaire sur la notion de « marchandise » ni, d'ailleurs, sur celle d'« importation ».

Par conséquent, si la fausse monnaie est une « marchandise » et si son introduction illégale dans la Communauté constitue une

importation, la Commission invite la Cour, sans remettre en cause la jurisprudence en matière de stupéfiants, à régler deux points de droit qui reviendraient constamment, dans l'intérêt de la sécurité juridique.

En premier lieu, il s'agirait de savoir si la jurisprudence en matière de stupéfiants repose sur une interprétation contraignante des dispositions du droit communautaire primaire et lie, par conséquent, le législateur communautaire. Cette question revêtirait une grande importance, d'une part, parce que le législateur communautaire pourrait être dans le cas de vouloir régler certains cas d'une manière contraire aux arrêts de la Cour; d'autre part, il s'agirait d'apprécier la valeur et de préciser l'interprétation de la réglementation qui a déjà été adoptée, du moins en ce qui concerne les droits de douane, et qui prévoit la naissance d'une dette douanière à l'importation de produits prohibés, hormis dans le cas des stupéfiants. La Commission estime toutefois que, même si le règlement n° 2144/87 était déjà applicable en l'espèce, la Cour pourrait régler le cas de la fausse monnaie par voie d'analogie avec celui des stupéfiants, sans devoir obligatoirement se référer au droit communautaire primaire.

A ce sujet, la Commission rappelle qu'à son avis aucune disposition des traités n'impose l'exonération des droits et des taxes à l'importation pour les marchandises prohibées. En effet, les transactions illégales pourraient avoir des répercussions parfois considérables sur la vie économique. De plus, comme la plupart des interdictions émanent des législateurs nationaux, la prévision d'une franchise de droits pour les marchandises prohibées comporterait le risque d'applications divergentes de la réglementation douanière et fiscale communautaire.

En second lieu, il conviendrait de préciser quelles réflexions ont guidé la Cour dans ses arrêts en matière de stupéfiants et d'énoncer des critères généraux, clairs et durables. En effet, il est possible que, outre le commerce illégal de stupéfiants, quelques autres cas, très rares, de trafic de marchandises prohibées doivent être exonérés de l'obligation d'acquitter des taxes et des droits de douane. Se fondant sur des critères dégagés par la Cour, la Commission pourrait alors proposer au Conseil d'amender le règlement n° 2144/87 en vue de mieux garantir la sécurité juridique.

La Commission suggère, à cet effet, trois critères qui seraient fondés sur la jurisprudence actuelle et sur le libellé de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2144/87. Premièrement, dans l'intérêt d'une application uniforme de la réglementation communautaire, il devrait s'agir de l'interdiction effective d'une marchandise dans tous les États membres, interdiction dont la nature et l'importance donnent à penser qu'elle sera maintenue à l'avenir, sans grands changements. L'interdiction devrait être à peu près identique dans tous les États membres et, dans les cas comme celui du commerce illégal d'armes ou de matériel pornographique, où les interdictions sont très différentes d'un État à l'autre, il pourrait même être exclu d'isoler un « noyau dur » de mesures d'interdiction. De plus, il faudrait exiger que les transactions légales éventuellement existantes constituent un circuit commercial absolument distinct du trafic illégal, de sorte qu'aucune osmose ne soit possible.

Le deuxième critère serait que la marchandise constitue en soi un danger pour l'ordre et la sécurité publique, ce qui serait le cas pour les stupéfiants et la fausse monnaie, mais non, par exemple, pour les peaux d'espèces animales protégées. La question de

savoir si, dans cette dernière hypothèse, la saisie des marchandises donne naissance à une dette douanière aurait été réglée par l'article 8 du règlement n° 2144/87.

Le troisième critère imposerait de déterminer si les produits ont été introduits dans le circuit économique de la Communauté en vue de leur utilisation à des fins non prohibées. Si tel était le cas, il n'y aurait absolument aucune raison de renoncer à la perception de droits de douane ou de taxes, car une marchandise légalement commercialisée serait également frappée desdites impositions dans les mêmes circonstances (voir les cas des stupéfiants utilisés pour la fabrication de médicaments).

La Commission propose donc à la Cour de fournir, le cas échéant, dans la motivation de l'arrêt les éclaircissements qu'elle juge indispensables et de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« Le tarif douanier commun et l'article 2 de la directive 79/623 du Conseil, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière, ainsi que l'article 2 de la sixième directive 77/388 du Conseil en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme, doivent être interprétés en ce sens que l'importation illégale de fausse monnaie dans un État membre de la Communauté ne donne naissance à aucune dette douanière ou fiscale. »

G. F. Mancini
Juge rapporteur