

ARRÊT DE LA COUR

22 octobre 1987 *

Dans l'affaire 314/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge, entre

Foto-Frost, établi à Ammersbek,

et

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

un arrêt à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 177 du traité, de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1), ainsi que du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, et sur la validité d'une décision, adressée le 6 mai 1983 à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodriguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

* Langue de procédure: l'allemand.

considérant les observations présentées:

- pour Foto-Frost, partie demanderesse au principal, par M^e H. Heemann, avocat à Hambourg, assisté de M. H. Frost, en qualité d'expert,
- pour le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, par M. M. Seidel, en qualité d'agent,
- pour la Commission des CE, par M. J. Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience complété à la suite de la procédure orale du 16 décembre 1986,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 19 mai 1987,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 29 août 1985, parvenue à la Cour le 18 octobre 1985, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions relatives, d'une part, à l'interprétation de l'article 177 du traité, de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 197, p. 1), ainsi que du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, et, d'autre part, à la validité d'une décision, adressée le 6 mai 1983 à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige dans lequel Foto-Frost, un commerçant établi à Ammersbek (République fédérale d'Allemagne), qui pratique l'importation, l'exportation et le commerce en gros d'articles photographiques (ci-après « Foto-Frost »), poursuit l'annulation d'un avis de recouvrement « a

posteriori » de droits de douane émis par le Hauptzollamt Lübeck-Ost après que la Commission, par décision du 6 mai 1983 adressée à la République fédérale d'Allemagne, a considéré qu'il n'était pas permis de ne pas procéder à ce recouvrement.

- 3 Les opérations sur lesquelles portait le recouvrement consistaient dans l'importation et la mise en libre pratique en République fédérale d'Allemagne, par Foto-Frost, de jumelles à prisme originaires de la République démocratique allemande. Foto-Frost avait acheté ces marchandises auprès de commerçants établis au Danemark et au Royaume-Uni, qui les lui avaient expédiées sous le régime du transit communautaire externe au départ d'entrepôts douaniers situés respectivement au Danemark et aux Pays-Bas.
- 4 Les bureaux de douane compétents avaient d'abord admis les marchandises en exonération de droits à l'importation en considération du fait qu'elles étaient originaires de la République démocratique allemande. A la suite d'un contrôle, le Hauptzollamt Lübeck-Ost, bureau principal de douane, a considéré qu'en vertu de la législation douanière allemande les droits de douane étaient dus. Il a cependant estimé qu'il convenait en l'espèce de ne pas procéder à leur recouvrement « a posteriori » parce que Foto-Frost remplissait les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, aux termes duquel « les autorités compétentes peuvent ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane ». Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le Hauptzollamt a considéré que Foto-Frost avait correctement rempli sa déclaration en douane et qu'on ne pouvait exiger qu'il décelè l'erreur commise, d'autres bureaux de douane ayant estimé lors d'opérations antérieures analogues que celles-là ne donnaient pas lieu au paiement de droits.
- 5 Le montant des droits en cause étant supérieur à 2 000 Écus, le règlement n° 1573/80 de la Commission, du 20 juin 1980, fixant les dispositions d'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité (JO L 161, p. 1), ne permettait toutefois pas au Hauptzollamt de décider de lui-même de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » de ces droits. A la demande du Hauptzollamt, le ministre fédéral des Finances a alors prié la Commission de décider, sur la base de l'article 6 du règlement n° 1573/80, précité, s'il était permis de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » des droits en cause.

- 6 Le 6 mai 1983, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une décision négative. Elle a motivé sa décision en affirmant que « les bureaux de douane concernés n'ont pas eux-mêmes fait une mauvaise application des dispositions régissant le commerce intérieur allemand, mais ont simplement admis pour conformes, sans les contester immédiatement, les éléments figurant dans les déclarations présentées par l'importateur; que cette manière de procéder ... n'empêche nullement lesdites autorités de procéder ultérieurement à une rectification de la taxation, comme le prévoit expressément l'article 10 de la directive 79/695/CEE du Conseil, du 24 juillet 1979, relative à l'harmonisation des procédures de mise en libre pratique des marchandises (JO L 205, p. 19) ». Elle a considéré « par ailleurs que l'importateur était à même d'effectuer le rapprochement entre les dispositions régissant le commerce intérieur allemand, dont il demandait le bénéfice, et les circonstances dans lesquelles se déroulaient les importations en cause; qu'il pouvait ainsi déceler toute erreur dans l'application de ces dispositions; qu'il est établi, par ailleurs, qu'il n'a pas observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne les déclarations en douane ».
- 7 C'est à la suite de cette décision que le Hauptzollamt a émis l'avis de recouvrement « a posteriori » attaqué par Foto-Frost dans le litige au principal.
- 8 Foto-Frost a demandé au Finanzgericht Hamburg d'ordonner le sursis à l'exécution de cet avis de recouvrement. Le Finanzgericht a fait droit à cette demande, estimant que les opérations en cause paraissaient relever du commerce intérieur allemand et étaient de ce fait exonérées de droits de douane en vertu du protocole relatif à ce commerce.
- 9 Foto-Frost a saisi ensuite le Finanzgericht Hamburg d'une demande au fond tendant à l'annulation de l'avis de recouvrement « a posteriori ». Le Finanzgericht a considéré que la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1983 était douteuse, toutes les conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement « a posteriori » lui paraissant remplies en l'espèce. Comme l'avis de recouvrement attaqué reposait sur la décision de la Commission, le Finanzgericht a considéré qu'il ne pouvait l'annuler que si la décision communautaire était elle-même invalide. Le Finanzgericht a été ainsi amené à poser à la Cour les quatre questions préjudicielles suivantes:

- « 1) Le juge national peut-il apprécier la validité d'une décision de la Commission, arrêtée conformément à l'article 6 du règlement (CEE) n° 1573/80 de la Commission, du 20 juin 1980 (JO L 161, p. 1), en ce qui concerne la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' de droits à l'importation en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979 (JO L 197, p. 1), et établissant que la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation en cause n'est pas justifiée, et, le cas échéant, décider dans le cadre d'une procédure dont il est saisi que, à l'opposé de la décision précitée de la Commission, il y a lieu de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori'?
- 2) Au cas où le juge national ne serait pas compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, la décision de la Commission du 6 mai 1983, réf. REC 3/83, est-elle valide?
- 3) Au cas où le juge national serait compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 doit-il être interprété en ce sens qu'il prévoit un pouvoir de décision discrétionnaire, dont l'exercice peut uniquement faire l'objet d'un contrôle restreint exercé par le juge national aux fins de déterminer si la décision est entachée d'un excès de pouvoir, qu'il convient le cas échéant de préciser, sans que le juge national ait lui-même la possibilité d'une décision discrétionnaire, ou bien s'agit-il d'une habilitation relative à l'adoption d'une mesure d'équité dont la légalité peut être soumise en tous ses éléments à l'appréciation du juge?
- 4) Au cas où il ne serait pas permis, par application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79, de ne pas procéder au recouvrement des droits de douane, les marchandises originaires de la République démocratique allemande, acheminées en République fédérale d'Allemagne sous le régime du transit communautaire (procédure externe) via un État membre non allemand, relèvent-elles du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, de sorte qu'à l'importation de ces marchandises en République fédérale d'Allemagne il n'y a lieu de payer ni les droits de douane ni la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation ou les droits précités doivent-ils être perçus au même titre que pour les importations originaires de pays tiers de sorte qu'il y a lieu de percevoir, d'une part, les droits de douane communautaires conformément aux dispositions de la législation douanière et, d'autre part, la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la sixième directive communautaire en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires? »

10 Pour une description plus complète des faits et des dispositions de droit communautaire applicables, ainsi que pour l'exposé des observations présentées par Foto-

Frost, le Hauptzollamt Lübeck-Ost, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Commission, il est renvoyé au rapport d'audience.

Sur la première question

- 11 Par la première question, le Finanzgericht demande s'il a compétence pour prononcer lui-même l'invalidité d'une décision de la Commission du type de celle du 6 mai 1983. Il met en doute la validité de cette décision au motif que toutes les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement « a posteriori », lui paraissent remplies en l'espèce. Il estime cependant que, en raison de la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales, telle qu'elle résulte de l'article 177 du traité, seule la Cour est habilitée à constater l'invalidité des actes des institutions communautaires.

- 12 Il y a lieu de rappeler que l'article 177 du traité attribue compétence à la Cour pour statuer, à titre préjudiciel, tant sur l'interprétation des traités et des actes des institutions communautaires que sur la validité de ces actes. Cet article dispose, dans son alinéa 2, que les juridictions nationales peuvent soumettre de telles questions à la Cour et, dans son alinéa 3, qu'elles sont tenues de le faire si leurs décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

- 13 En donnant aux juridictions nationales dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne la faculté de poser à la Cour des questions préjudicielles en interprétation ou en appréciation de validité, l'article 177 n'a pas tranché la question du pouvoir de ces juridictions de constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

- 14 Ces juridictions peuvent examiner la validité d'un acte communautaire et, si elles n'estiment pas fondés les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elles, rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide. En effet, en agissant de la sorte, elles ne mettent pas en cause l'existence de l'acte communautaire.

- 15 En revanche, elles n'ont pas le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions communautaires. En effet, ainsi qu'il a été souligné dans l'arrêt du 13 mai 1981 (*International Chemical Corporation*, 66/80, Rec. p. 1191), les compétences reconnues à la Cour par l'article 177 ont essentiellement pour objet d'assurer une application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales. Cette exigence d'uniformité est particulièrement impérieuse, lorsque la validité d'un acte communautaire est en cause. Des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique.
- 16 La nécessaire cohérence du système de protection juridictionnelle institué par le traité impose la même conclusion. Il importe de rappeler à cet égard que le renvoi préjudiciel en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de légalité des actes des institutions communautaires. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt du 23 avril 1986 (*Parti écologiste « les Verts »/Parlement européen*, 294/83, Rec. p. 1339), « par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions ».
- 17 L'article 173 attribuant compétence exclusive à la Cour pour annuler un acte d'une institution communautaire, la cohérence du système exige que le pouvoir de constater l'invalidité du même acte, si elle est soulevée devant une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour.
- 18 Il y a d'ailleurs lieu de souligner que c'est la Cour qui est la mieux placée pour se prononcer sur la validité des actes communautaires. En effet, les institutions communautaires dont les actes sont mis en cause ont, en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, le droit d'intervenir devant la Cour pour défendre la validité de ces actes. En outre, la Cour peut, en vertu de l'article 21, alinéa 2, du même protocole, demander aux institutions communautaires qui ne sont pas parties au procès tous renseignements qu'elle estime nécessaires aux fins du procès.

- 19 Il convient d'ajouter que des aménagements à la règle selon laquelle les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes communautaires peuvent s'imposer sous certaines conditions dans l'hypothèse du référé qui n'est toutefois pas évoquée dans la question de la juridiction nationale.
- 20 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

Sur la deuxième question

- 21 Les deuxième et troisième questions sont posées dans la perspective où les opérations en cause seraient effectivement soumises à des droits de douane. Pour le cas où la Cour serait seule compétente pour apprécier la validité de la décision de la Commission, le Finanzgericht demande par sa deuxième question si cette décision est valide.
- 22 Il y a lieu de relever que la disposition de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 formule trois conditions précises pour que les autorités compétentes puissent ne pas procéder au recouvrement « a posteriori ». Elle doit donc être interprétée comme signifiant que, dès lors que toutes ces conditions sont remplies, le redevable a un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement.
- 23 Il convient d'examiner maintenant si les trois conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 sont remplies en l'espèce. En effet, la Cour peut vérifier la matérialité des faits qui sont à la base d'un acte communautaire et les qualifications juridiques que l'institution communautaire en a déduites lorsque leur inexactitude est alléguée dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité.
- 24 La première condition énoncée par la disposition précitée est que les droits n'aient pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes. A cet égard, il convient de rejeter l'argument de la Commission selon lequel les autorités douanières n'auraient pas commis elles-mêmes d'erreur, mais se seraient bornées, dans un premier temps, à admettre comme exactes les énonciations figurant dans la

déclaration de Foto-Frost, ainsi que les y autoriserait l'article 10 de la directive 79/695/CEE du Conseil, précitée. Il ressort, en effet, de la disposition précitée que, lorsque les droits ont été calculés d'après les énonciations non vérifiées de la déclaration en douane, il peut être procédé ultérieurement à un contrôle de cette déclaration et à une rectification du montant des droits fixés. En l'espèce, ainsi que la Commission l'a reconnu elle-même dans ses observations et dans sa réponse à une question posée par la Cour, la déclaration de Foto-Frost contenait toutes les données factuelles nécessaires à l'application de la réglementation en cause et ces données étaient correctes. Dans ces conditions, le contrôle « a posteriori » auquel ont procédé les autorités douanières allemandes n'a pu révéler aucun élément nouveau. C'est donc bien par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes dans l'application initiale de la réglementation en cause que les droits n'ont pas été perçus lors de l'importation des marchandises.

- 25 La deuxième condition est que le redevable ait agi de bonne foi, c'est-à-dire qu'il n'ait pu déceler l'erreur commise par les autorités douanières. A ce sujet, il y a lieu de rappeler que les juges spécialisés du Finanzgericht Hamburg, dans leur ordonnance de sursis à exécution du 22 septembre 1983 ont estimé qu'il était très douteux que des droits soient dus sur des opérations du type de celles en cause. Le Finanzgericht a considéré que de telles opérations paraissaient relever du commerce intérieur allemand et étaient de ce fait exonérées de droits de douane en vertu du protocole relatif à ce commerce. Toutefois, il a relevé que la situation était incertaine tant au regard de la jurisprudence de la Cour qu'au regard de la jurisprudence nationale. Dans ces conditions, on ne peut raisonnablement considérer que Foto-Frost, une entreprise commerciale, ait pu déceler l'erreur commise par les autorités douanières. Il devait d'ailleurs d'autant moins soupçonner une erreur que des opérations antérieures analogues avaient eu lieu en exemption de droits.
- 26 La troisième condition est que le redevable ait observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane. Sur ce point, il importe de constater que la Commission elle-même, dans sa réponse à une question que lui a posée la Cour, a admis que, contrairement à ce qu'elle avait affirmé dans sa décision du 6 mai 1983, Foto-Frost avait correctement rempli sa déclaration en douane. Le dossier n'a par ailleurs révélé aucun élément de nature à faire supposer qu'il n'en était pas ainsi.

- 27 Il résulte de ce qui précède que toutes les conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 étaient remplies en l'espèce. Foto-Frost avait dès lors un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement « a posteriori » des droits en cause.
- 28 Dans ces conditions, la décision adressée, le 6 mai 1983, à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier, est invalide.

Sur la troisième question

- 29 Pour le cas où il aurait compétence pour déclarer lui-même la décision de la Commission invalide, le Finanzgericht demande par sa troisième question si l'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 dépend d'une décision discrétionnaire que le juge national ne peut contrôler que sous l'angle du détournement de pouvoir (« Ermessensfehler ») ou bien si elle dépend d'une mesure d'équité contrôlable sous tous ses aspects.
- 30 Étant donné la réponse apportée aux première et deuxième questions, la troisième question est sans objet.

Sur la quatrième question

- 31 La quatrième question est posée dans la perspective où il ne résulterait pas des réponses apportées aux premières questions que Foto-Frost a un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement « a posteriori ». Le Finanzgericht demande alors si les opérations en cause relèvent du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif à ce commerce, ce qui impliquerait, selon lui, qu'elles sont exemptes de droits de douane.
- 32 Étant donné la réponse apportée à la deuxième question, la quatrième question est sans objet.

Sur les dépens

- 33 Les frais exposés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne 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 29 août 1985, dit pour droit:

- 1) Les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.
- 2) La décision adressée, le 6 mai 1983, à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier, est invalide.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 octobre 1987.

Le greffier

P. Heim

Pour le président A. J. Mackenzie Stuart

G. Bosco

le président f. f.