CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 7 mars 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'affaire à laquelle se rapportent ces conclusions a pour origine une question préjudicielle que le Finanzgericht Baden-Württemberg vous a adressée dans le cadre d'un litige pendant devant lui entre la Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt de Cologne et le bureau principal des douanes de Stuttgart-West. En particulier, le juge *a quo* vous demande de statuer sur la validité et sur les effets d'une décision de la Commission qui concerne l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel.

En novembre 1979, la société allemande a importé des États-Unis d'Amérique en République fédérale d'Allemagne un appareil dénommé « signal analyzer HP 5420 A with interface HP 10920 A » pour l'employer dans un projet de recherche concernant « l'étude des bruits d'écoulement, des bruits industriels, de la structure des turbulences et de la génération des bruits ». La société importatrice a demandé au bureau de douane compétent (le bureau principal des douanes de Stuttgart-West) d'être admise à bénéficier de la franchise des droits de douane. Dans un premier temps, le bureau la lui a accordée, quoique à titre provisoire; mais ensuite, après avoir fait effectuer les constatations du cas par l'Institut technique de vérification et de formation douanière de Munich, il a retiré l'octroi et a demandé à l'importatrice, par un avis de redressement du 30 juillet 1981, le paiement de plus de 7 000 DM à titre de droits de douane à l'importation. En effet — a-t-il déclaré dans les motifs de sa mesure —, l'appareil n'avait pas un caractère scientifique.

Contre le rejet de sa réclamation, l'importatrice a alors intenté un recours devant le Finanzgericht Baden-Württemberg en soutenant que l'appareil offrait « la possibilité d'examiner avec une grande précision le rapport de cohérence et de phase entre deux signaux mesurés dans un écoulement turbulent » et, par conséquent, d'étudier « la naissance et les structures des turbulences ainsi que les causes des bruits »; indépendamment de l'interface importée en même temps, son caractère scientifique serait donc indiscutable. Mais le bureau demeura ferme sur sa position, qui, a-t-il affirmé, lui était imposée par la décision 82/932 du 20 décembre 1982, par laquelle la Commission avait nié le caractère scientifique d'un appareil du même type et de même marque quoique dépourvu d'interface (JO L 383, p. 6).

Par ordonnance du 15 mars 1984, la XI[e] chambre du Finanzgericht a sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, vous a soumis les questions préjudicielles suivantes:

1) La décision 82/932/CEE du 20 décembre 1982 est-elle valide?

2) En cas de réponse affirmative, la décision est-elle applicable uniquement à l'appareil auquel elle fait explicitement référence ou à tous les autres appareils du même type et de la même marque?

* Traduit de l'italien.

2. L'ordonnance de renvoi est très succincte. Les doutes que le juge nourrit sur la validité de la décision litigieuse découlent — dit-il — de motifs « de forme et de fond » et reposent sur votre arrêt du 17 mars 1983, Control Data (affaire 294/81, Rec. 1983, p. 911). En tout cas, il désire savoir si la mesure s'applique à tous les appareils « Hewlett Packard — digital signal analyzer, model 5420 A » ou si elle concerne seulement « l'appareil de ce type qui fait l'objet de la demande » formulée par la République fédérale d'Allemagne le 18 juin 1982.

D'autres éclaircissements sur les deux questions nous viennent cependant d'une lettre que le Finanzgericht a adressée le 17 novembre 1983 au bureau défendeur et qui figure au dossier. Selon le juge, l'application que l'autorité douanière nationale fait d'une décision prise par la Commission à propos d'un objet spécifique importé et qui n'est plus attaquable aux termes de l'article 173 finit par avoir une incidence sur les garanties juridictionnelles de l'importateur. Si l'autorité douanière entend provoquer une nouvelle décision de la Commission, la mesure de cette dernière, par hypothèse différente de la précédente, se substituerait à celle pour laquelle le tribunal avait été saisi, d'où — conclut le Finanzgericht — une impasse dont il n'est possible de sortir qu'en demandant une décision préjudicielle à notre Cour.

3. Passons donc à l'examen de la première question, en constatant que ni la demanderesse dans la procédure principale ni le juge de renvoi ne nous disent clairement pourquoi la validité de la décision est douteuse. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, l'ordonnance fait apparaître que le juge songe soit à des vices de forme, soit à des erreurs de droit, et en particulier à la violation des règles qui définissent la nature scientifique d'un appareil. En effet, sa référence à l'affaire Control Data ne peut être lue qu'en ce sens.

Commençons par le grief concernant la forme. Comme on le sait, aux décisions de notre type, on impute habituellement une motivation insuffisante. Toutefois, nous ne croyons pas qu'un semblable grief puisse être adressé à la mesure litigieuse dont la motivation est, certes, synthétique, mais non pas au point de constituer une violation des formes substantielles. Vous vous êtes expressément occupés du problème dans l'arrêt du 25 octobre 1984, affaire 185/83 (Rec. 1984, p. 3623). S'il est vrai — y lisons-nous — que la motivation exigée par l'article 190 du traité doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité communautaire, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents.

En effet — avez-vous ajouté —, la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait à ces exigences doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. En l'espèce, le caractère laconique de la décision n'empêche pas que la motivation réponde aux exigences minimales de l'article 190. En effet, l'acte est adressé aux États membres dont les experts ont participé aux réunions du comité pour les franchises douanières et connaissent suffisamment le dossier pour pouvoir en apprécier la portée. En outre, il contient les éléments indispensables pour que l'établissement scientifique concerné ou l'entreprise importatrice puisse apprécier si la décision est viciée par une erreur manifeste ou un détournement de pouvoir (attendus 38 et 39).

C'est donc sur la base de ces principes simples qu'il faut apprécier la motivation d'une décision en matière de franchise; et, comme nous l'avons dit, celui qui les applique à la mesure qui nous intéresse ici devra conclure à l'impossibilité de la critiquer. Nous ajoutons que cette mesure ne nous semble pas non plus entachée de vice du point de vue substantiel. Nous savons que le juge *a quo* croit pouvoir tirer des indications en sens opposé de l'arrêt Control Data. Toutefois, nous n'estimons pas que cette référence soit pertinente. Dans cette affaire, la Commission avait soutenu qu'un calculateur ne peut jamais, *par définition*, être considéré comme un appareil scientifique. Mais elle n'a pas commis cette erreur dans notre cas, où, loin de procéder par axiomes, elle est parvenue à sa décision en examinant les caractéristiques de l'instrument sur le fondement des critères établis par la réglementation communautaire.

4. Sous 2), le juge *a quo* demande quels sont les effets des décisions que la Commission prend en matière de franchise douanière. Nous rappelons que ces actes sont émis en vertu de l'article 7, paragraphe 6, du règlement (CEE) n° 2784/79 (JO L 318, p. 32), qu'ils sont notifiés à tous les États membres dans les deux semaines à compter de leur adoption et qu'ils sont publiés au Journal officiel (série L).

Les décisions peuvent être positives ou négatives. Sont positives celles dans lesquelles on déclare que l'instrument ou l'appareil remplit les conditions exigées pour son admission en franchise, et il est évident que ces conditions s'imposent aux administrations douanières des États en ce qui concerne non seulement l'appareil spécifique importé, mais tous les appareils du même type et de la même marque. D'autre part, puisque c'est le progrès technique qui détermine les choix de la Commission, les effets de ces décisions ne pourront qu'être limités dans le temps. A ce sujet, nous vous suggérerions d'appliquer par analogie l'article 8 du règlement (CEE) n° 2784/79, selon lequel les autorisations relatives à l'admission en franchise ont généralement une durée semestrielle.

Quant aux décisions négatives, on sait que le bénéfice de la franchise peut être refusé a) parce que l'instrument n'a pas un caractère scientifique, b) parce que des appareils de valeur scientifique équivalente sont fabriqués dans la Communauté. Quelle est la portée de ces décisions? Pour celles visées sous b), la réponse est assez facile. Comme nous l'avons observé dans nos conclusions relatives à l'affaire 4/84, Université Goethe, la réglementation communautaire requiert que la décision d'équivalence soit adoptée après examen des caractéristiques de l'appareil par rapport aux travaux *spécifiques* à effectuer ou, pour employer les termes de vos arrêts, relativement aux « expériences auxquelles l'utilisateur l'a destiné ». Il s'ensuit que la décision sera individuelle, c'est-à-dire qu'elle ne vaudra que pour l'appareil litigieux.

Le cas des décisions considérées sous a) est encore moins problématique. Comme les décisions positives, elles ont des effets *erga omnes;* mais, puisque le progrès technique ne s'effectue pas à l'envers, leurs effets ne sont pas soumis à des limites de temps. Une fois qu'un appareil est déclaré dépourvu de caractère scientifique, les États membres devront donc toujours refuser le bénéfice de la franchise à tous les appareils du même type et de la même marque. Cette circonstance peut-elle, comme le craint le juge *a quo*, avoir une répercussion négative sur la protection juridictionnelle de l'importateur? Il nous semble que la présente procédure répond déjà par elle-même à cette question. L'importateur continue à jouir de toutes ses garanties.

Une dernière remarque. A la différence de l'appareil qui a fait l'objet de la décision 82/932, celui dont il s'agit dans le litige

porté devant le Finanzgericht est pourvu d'une « interface », c'est-à-dire d'un instrument destiné à rendre possible ou à faciliter sa connexion avec d'autres appareils. Toutefois, cette donnée n'a aucune incidence sur les conclusions auxquelles nous venons de parvenir. En effet, de deux choses l'une: ou bien l'interface est un instrument indépendant, et alors on pourra se demander si elle a un titre à bénéficier de la franchise, ou bien, comme cela semble plus vraisemblable, elle a la nature d'un accessoire, et, en ce cas, selon la réglementation communautaire, son régime sera conforme à celui de l'appareil principal (voir, en dernier lieu, arrêt du 15 novembre 1984, affaire 236/83, Université de Hambourg/Hauptzollamt München-West, Rec. 1984, p. 3849).

5. Pour toutes les considérations développées jusqu'ici, nous suggérons à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions qui lui ont été posées par le Finanzgericht Baden-Württemberg par ordonnance du 15 mars 1984 dans l'affaire entre la Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt de Cologne et le Hauptzollamt de Stuttgart-West:

1) La décision 82/932 de la Commission, du 20 décembre 1982, qui établit que l'importation de l'appareil dénommé « Hewlett Packard — digital signal analyzer, model HP 5420 A » ne peut pas avoir lieu en franchise des droits du tarif douanier commun, est valide.

2) Ladite décision doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne non seulement l'appareil auquel elle fait expressément référence, mais tous les appareils du même type et de la même marque.