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

présentées le 8 octobre 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Vous êtes appelés à vous prononcer sur une demande préjudicielle qui vous a été adressée par le Finanzgericht de Hesse dans le cadre d'une affaire qui oppose l'université de Bielefeld au bureau principal des douanes de Gießen. En particulier, le juge a quo vous demande de statuer sur la validité d'une mesure par laquelle la Commission des Communautés européennes a exclu un laser de production américaine du bénéfice de la franchise douanière.

L'affaire a pour origine l'importation en République fédérale d'Allemagne (décembre 1979) d'un système à rayons laser fabriqué aux États-Unis d'Amérique, commandé par l'université de Bielefeld et destiné à un projet de recherche. Pour obtenir l'exonération du droit de douane du tarif douanier commun (« TDC »), l'université s'est adressée au bureau compétent en identifiant l'appareil sous le sigle « YAG-Laser », modèle « Quanta Ray DCR-1A », et en déclarant que la recherche avait pour objet des « phénomènes d'excitation atomique dans les champs photoniques forts » dans le cadre desquels serait étudiée la diffusion simultanée électrons-photons sur les atomes libres. Dans la demande, elle affirmait également que les prestations dont le laser américain est capable étaient nécessaires à la réalisation correcte du projet et ne pouvaient pas être assurées par les appareils analogues, y compris ceux construits dans la Communauté par les entreprises JK Lasers et Quantel.

L'autorité douanière a accordé provisoirement la franchise, mais elle a demandé en même temps à l'Institut de contrôle et d'enseignement de la technique douanière (Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt) de vérifier si les conditions du bénéfice étaient remplies. A son tour, cet institut a invité le ministre fédéral des Finances à engager la procédure prévue par l'article 7 du règlement (CEE) n° 2784/79 de la Commission, du 12 décembre 1979 (JO L 318, p. 32); et, à l'issue de cette dernière, la Commission a établi, par la décision 82/288, du 13 avril 1982 (JO L 131, p. 27), que l'appareil DCR-1A ne pouvait pas bénéficier de l'exonération étant donné que, « ... sur la base des informations recueillies auprès des États membres, des appareils (de) ... valeur scientifique équivalente... et (susceptibles) d'être utilisés aux mêmes usages sont présentement fabriqués dans la Communauté ». Tel était le cas des lasers « YG 482 », construit par l'entreprise Quantel en France, et « HY series », fabriqué par la firme J.K. Lasers Ltd au Royaume-Uni.

Contre la mesure conforme de l'administration allemande, l'université de Bielefeld a alors intenté un recours devant le Finanzgericht de Hesse en soutenant que les prestations du laser américain répondaient aux objectifs du projet de recherche dans une mesure nettement supérieure à celles des appareils communautaires. En particulier, la demanderesse a fait observer que, à la lumière des données comparatives qu'elle avait fournies, la mesure du 13 avril 1982 n'était explicable que par une hypothèse: la Commission, en effet, n'avait pas tenu compte du fait que l'instrument litigieux correspondait non au modèle normalisé —

* Traduit de l'italien.

sur lequel elle s'était déjà exprimée dans le passé par différentes décisions négatives (notamment la décision 82/83 pour laquelle voir l'arrêt du 27 mars 1985, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität/Bureau principal des douanes de Francfort, affaire 4/84, Rec. p. 991) —, mais à une version spéciale et beaucoup plus performante (DCR-1AA 1320).

Par ordonnance du 13 juin 1986, la septième chambre du Finanzgericht a sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, vous a soumis la question suivante: « La décision 82/288 de la Commission, du 13 avril 1982, concernant l'appareil dénommé 'Quanta Ray Nd: YAG Laboratory Laser System, model DCR-1A' est-elle invalide dès lors que, nonobstant l'existence d'appareils analogues fabriqués dans la Communauté, ceux-ci avaient un rendement inférieur à celui de l'appareil importé de type DCR-1AA 1320, eu égard, notamment, à la finalité particulière de l'utilisation? »

Dans cette procédure, des observations écrites n'ont été présentées que par la Commission. A l'audience, l'université de Bielefeld est également intervenue.

2. Comme on le sait, la réglementation relative à l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel en franchise du tarif douanier commun est établie par le règlement (CEE) n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975 (JO L 184, p. 1), modifié par le règlement (CEE) n° 1027/79 du Conseil, du 8 mai 1979 (JO L 134, p. 1). Ces sources ont été ensuite complétées par le règlement (CEE) n° 2784/79, précité, de la Commission, du 12 décembre 1979, qui a remplacé le règlement d'exécution précédent, n° 3195/75, du 2 décembre 1975 (JO L 316, p. 17).

C'est principalement l'article 3 du règlement (CEE) n° 1798/75 qui revêt de l'importance pour nos fins. Son paragraphe 1 subordonne l'octroi du bénéfice à la condition que des « instruments ou appareils de valeur scientifique équivalente ne soient pas présentement fabriqués dans la Communauté » et le deuxième tiret du paragraphe 3 prévoit que cette équivalence doit être appréciée « par comparaison entre les caractéristiques et les spécifications propres à l'instrument... faisant l'objet de la demande de franchise... et celles de l'instrument correspondant... fabriqué dans la Communauté, en vue de déterminer si ce dernier (peut) être utilisé aux mêmes fins scientifiques que celles auxquelles (l'autre) est destiné et peut rendre des services comparables... ».

3. Il est opportun de souligner, in limine, que ce litige présente de nombreuses analogies avec l'affaire Johann-Wolfgang-Goethe Universität, précitée, mais que, à la différence de cette dernière, il doit être résolu sur le plan des conditions de légalité tenant à la forme. Concrètement, il ne s'agit pas ici d'interpréter la réglementation que nous venons de citer. Nous devrons, en revanche:

a) établir si la Commission a pris en considération et, dans l'affirmative, a apprécié suffisamment le fait que le laser importé était une version plus efficace que le type « DCR-1A », appelé « DCR-1AA 1320 », et susceptible de prestations supérieures à celles des appareils analogues fabriqués dans la Communauté;

b) vérifier si, dans l'énonciation des résultats auxquels sa recherche est parvenue, elle a respecté l'obligation que lui impose l'article 190 du traité.

Sur le premier point, nous estimons que le processus logique suivi par l'organe de contrôle n'est pas correct même si c'est pour des raisons qui ne coïncident que partielle-

ment avec l'hypothèse formulée par l'université de Bielefeld dans l'affaire principale et dans la présente procédure. En effet, il est certain que l'appréciation de la Commission a eu pour objet non pas, ainsi qu'il semble résulter de la décision, le modèle normalisé, mais l'appareil perfectionné, comme le prouvent tant la réponse qu'elle a donnée à une question spéciale de la Cour que, dans la documentation qui s'y rapporte, le compte rendu des réunions tenues par le comité des franchises douanières ainsi que la lettre que Quantel a adressée au ministère français de l'Industrie. Après avoir correctement identifié l'appareil litigieux, la Commission aurait cependant dû apprécier sa différence et exposer de manière suffisante les motifs qui, en dépit de ce critère, l'avaient incitée à estimer qu'il était « équivalent ».

Or, quoi que l'on dise, rien de tout cela n'a été réalisé. Le texte stéréotypé de la décision et les documents auxquels nous avons fait allusion ne mettent en lumière aucun élément dont on puisse déduire que, bien que consciente des prestations plus élevées du laser américain, la Commission les a examinées pour émettre sa propre appréciation. Ils démontrent plutôt le contraire. Ainsi, dans les procès-verbaux du comité des franchises, nous lisons que la décision a été prise « après une longue discussion et compte tenu de nombreux précédents », la dernière phrase semblant indiquer que l'attention due n'a pas été accordée aux particularités de l'appareil importé. De même, le tableau comparatif joint en annexe à la lettre de la firme Quantel ne corrobore en aucune manière les arguments de la Commission, mais semble souligner la supériorité dudit appareil en ce qui concerne presque toutes les valeurs d'emploi, et en particulier les valeurs « de crête » que, sans être démentie, l'université a toujours estimées être d'une importance décisive pour la réalisation de son projet.

Sur ce point, il suffit de relever que la Commission est tenue d'assortir ses actes d'une motivation exhaustive pour donner aux « parties la possibilité de défendre leurs droits, à la Cour d'exerçer son contrôle, aux États membres..., comme à tout ressortissant intéressé, de connaître les conditions dans lesquelles la Commission a fait application du traité » (voir, bien que dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 173, l'arrêt du 17 mars 1983, Control Data/Commission, affaire 294/81, Rec. p. 911, attendu 14). Or, à la lumière de ce que nous avons dit jusqu'ici, il semble évident que dans notre cas la condition ainsi prescrite n'a pas été remplie et que le litige doit, par conséquent, aboutir à une déclaration d'invalidité. En effet, les motifs de la mesure ne renferment pas l'élément principal de l'appréciation de comparaison à laquelle la Commission est tenue, c'est-à-dire l'explicitation des raisons pour lesquelles des appareils dont la différence n'est pas douteuse doivent être considérés comme équivalents selon l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1798/75; et on peut moins encore dire que ces raisons sont apparues au cours de la procédure (voir, en substance, l'attendu 31 de l'arrêt cité).

Parvenus à cette conclusion, il nous semble sans importance de constater si, et dans quelle mesure, l'université a effectué une enquête suffisante sur les instruments fabriqués par les entreprises communautaires avant de procéder à l'achat de l'appareil américain. Sur ce point, de toute façon, les soupçons émis par la Commission sont contredits par les documents que la demanderesse dans l'affaire principale a produits après l'audience. Ils prouvent en effet que, comme l'université l'a toujours soutenu, une vaste recherche a effectivement été réalisée.

4. Pour toutes les considérations qui précèdent, nous vous suggérons de répondre de la manière suivante à la question qui vous a été posée par le Finanzgericht de Hesse par ordonnance du 13 juin 1986 dans le cadre de l'affaire pendante devant cette juridiction entre l'université de Bielefeld et le bureau principal des douanes de Gießen:

« La décision 82/288, adoptée par la Commission le 13 avril 1982, qui établit que l'importation de l'appareil appelé dans cette décision 'Quanta Ray Nd-YAG Laboratory Laser System, model DCR-1A', mais, en réalité, correspondant au modèle 'DCR-1AA 1320' ne pouvait pas bénéficier de la franchise douanière du tarif douanier commun, n'est pas valide. »