ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 9 OCTOBRE 1980 [1]

Procédure pénale contre Giovanni Carciati (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunale di Ravenna)

«Libre circulation des marchandises — Importation temporaire d'automobiles»

Affaire 823/79

Sommaire

Libre circulation des marchandises — Réglementation nationale interdisant aux résidents l'utilisation des véhicules en régime d'importation temporaire — Compatibilité avec le traité CEE

Les règles du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises ne font pas obstacle à ce qu'une réglementation nationale impose aux résidents sur le territoire d'un État membre l'interdiction, sanctionnée pénalement, d'utiliser des véhicules automobiles qui ont bénéficié d'un régime d'importation temporaire et qui sont donc exempts du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Dans l'affaire 823/79,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE par le tribunale di Ravenna et tendant à obtenir dans la procédure pénale pendante devant cette juridiction contre

GIOVANNI CARCIATI

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la réglementation communautaire applicable en matière de libre circulation des marchandises,

1 — Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (première chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure écrite

A — Les faits de l'affaire et la question préjudicielle

M. Fink, de nationalité allemande, avait confié une automobile, immatriculée en Allemagne au nom de sa firme Fink GmbH, à M. Carciati, ressortissant italien résidant à Ravenne, afin de pouvoir en disposer en Italie à l'occasion de ses fréquents voyages d'affaires. En mars 1978, M. Carciati a été surpris au volant de cette voiture; en conséquence un procès-verbal a été dressé à l'intéressé du chef de contrebande pour avoir, en sa qualité de résident, détenu et utilisé à l'intérieur du territoire douanier italien une voiture automobile immatriculée à l'étranger en violation des dispositions régissant l'importation temporaire.

Au cours du procès contre M. Carciati, le tribunal de Ravenne a décidé, par ordonnance du 26 novembre 1979, de surseoir à statuer et de demander à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, de se prononcer sur la compatibilité de la réglementation italienne interdisant aux résidents italiens d'utiliser des voitures soumises au régime d'importation temporaire et prévoyant des sanctions pénales en cas de violation de cette interdiction, avec les dispositions sur la libre circulation des marchandises. La question préjudicielle posée par le juge de renvoi est ainsi libellée:

«Les dispositions des articles 25, 216, 282, 287 et 339 du décret présidentiel n° 43 du 23 janvier 1973, envisagées en liaison avec la loi de ratification n° 1163 du 27 octobre 1957 relative à l'exécution

de la convention internationale de New York du 4 juin 1954 et les articles 67, 69, 70 et 71 du décret présidentiel n° 633 du 26 octobre 1972 sont-elles contraires à la réglementation communautaire applicable en matière de libre circulation des marchandises?»

B — La législation applicable

a) Les conventions internationales

Les facilités douanières et fiscales pour les voyages en automobiles privées sont régies sur le plan international par deux accords conclus dans le cadre des Nations-unies.

La convention douanière de New York du 4 juin 1954 (Recueil des traités de l'ONU, volume 282, p. 249) dispose que les véhicules appartenant à des personnes résidant normalement à l'étranger sont admises en franchise de droits et taxes douaniers, ainsi que tous droits et taxes exigibles du fait de l'importation, dès lors qu'ils sont importés et utilisés, à l'occasion d'une visite temporaire, par leur propriétaire ou par d'autres personnes résidant à l'étranger. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de cette convention:

«Chacun des États contractants admet en franchise temporaire des droits et taxes d'entrée, sans prohibitions ni restrictions d'importation, à charge de réexportation et sous les autres conditions prévues par la présente convention, les véhicules appartenant à des personnes qui ont leur résidence normale en dehors de son territoire et qui sont importés et utilisés pour leur usage privé à l'occasion d'une visite temporaire, soit par les propriétaires de ces véhicules, soit par d'autres personnes qui ont leur résidence normale en dehors de son territoire»

Cette convention a été ratifiée par tous les États membres des Communautés européennes.

La convention de Genève du 18 mai 1956 (Recueil des traités de l'ONU, volume 339, p. 3) relative au régime fiscal des véhicules automobiles privés en circulation internationale, exonère les véhicules immatriculés sur le territoire d'une des parties contractantes et importés en franchise dans un autre État des impôts et taxes grevant la circulation ou la détention des véhicules, à l'exception toutefois des péages et des taxes de consommation Cette convention ne définit pas directement les conditions nécessaires pour bénéficier de l'exonération, mais elle renvoie aux dispostions de la convention douanière de New York. Elle a été ratifiée par tous les États membres des Communautés européennes à l'exception de la Belgique et de l'Italie.

Ces conventions ne s'appliquent qu'aux véhicules étrangers importés et utilisés par des personnes résidant à l'étranger.

b) La réglementation italienne relative à l'importation temporaire des véhicules automobiles

Le décret du président de la République n° 43 du 23 janvier 1973 contient le texte unique des dispositions législatives en matière douanière. L'article 216 concerne l'importation temporaire des véhicules à usage privé et prévoit, notamment, que les peines prévues pour le délit de contrebande, pour l'usage sur le territoire de l'État des véhicules admis en

importation temporaire, restent applicables lorsque les conditions prévues dans la convention de New York précitée font défaut ou viennent à disparaître.

Le décret du président de la République n° 633 du 12 octobre 1972 concerne l'institution et le régime de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

c) La proposition de directive communautaire

La Commission a, le 30 octobre 1975, présenté au Conseil une proposition de directive relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation de certains moyens de transport (JO n° C 267, du 21. 11. 1975, p. 8). La proposition est actuellement au stade de l'examen par le Conseil.

Cette proposition de directive a pour objet d'améliorer le trafic intracommunautaire. Elle prévoit, par rapport aux conventions internationales, diverses améliorations, notamment l'extension de la franchise à l'utilisation professionnelle du véhicule, l'abolition des titres d'importation temporaire, la détermination de règles communes d'établissement de la résidence et la fixation d'une durée uniforme de la franchise (6 mois par période de 12 mois).

L'article 3 de la proposition de directive prévoit que le particulier important le véhicule doit avoir sa résidence principale dans un État membre de la Communauté autre que celui de l'importation temporaire et que les moyens de transport ne peuvent être ni cédés ni loués dans l'État membre d'importation temporaire, ni prêtés à un résident de cet État. La seule exception prévue concerne les voitures appartenant à une entreprise de location ayant son siège social dans la Communauté, qui peuvent être ramenées dans l'État membre du lieu d'origine de location par un employé de l'entreprise de location, même si cet employé est un résident de l'État membre d'importation temporaire.

C — La procédure

L'ordonnance du tribunal de Ravenne est parvenue au greffe de la Cour le 21 décembre 1979.

Le gouvernement italien, représenté par M. Dante d'Avanzo, avvocato delle Stato, et la Commission des CE, représentée par M. Eugenio de March, membre du service juridique, en qualité d'agent, ont présenté des observations écrites en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables, et de renvoyer l'affaire devant la première chambre de la Cour.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — La recevabilité

La *Commission* dans ses observations, note que bien que la Cour, dans le cadre de l'article 177 du traité, ne soit pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une disposition nationale avec le droit communautaire, il serait désormais de jurisprudence constante qu'elle peut

toutefois dégager du libellé de la question posée par la juridiction nationale, eu égard aux données fournies par celle-ci, les éléments relevant de l'interprétation du droit communautaire.

On pourrait, de l'avis de la Commission, déduire du dossier que le problème déterminant pour trancher le litige au principal est celui de la compatibilité d'une réglementation nationale, interdisant aux résidents d'utiliser des voitures soumises au régime d'importation temporaire et prévoyant des sanctions pénales en cas de violation de cette interdiction, avec les dispositions sur la libre circulation des marchandises.

B — Le fond

La *Commission* et le *gouvernement italien*, dans leurs observations, font valoir que le régime d'importation temporaire en vigueur en Italie ne serait pas incompatible avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises.

La *Commission* constate que l'interdiction pour les résidents d'utiliser un véhicule immatriculé à l'étranger n'est qu'un moyen pour prévenir la fraude fiscale et garantir, en particulier, que les taxes seront effectivement payées dans le pays de destination des biens. Le seul principe en matière de libre circulation des marchandises que les États membres sont tenus de respecter serait celui de l'interdiction de discrimination entre produits nationaux et produits importés exprimée aux articles 13 et 95 du traité. Par conséquent, les dispositions italiennes citées dans l'ordonnance du tribunal de Ravenne ne seraient pas contraires aux dispositions du traité concernant la libre circulation des marchandises. De plus, la Commission note que l'harmonisation des régimes d'importation temporaire faisant l'objet de la proposition de directive communautaire viserait moins à favoriser les échanges de biens qu'à faciliter la circulation des personnes et des services, c'est-à-dire des résidents d'un État membre qui envisagent d'utiliser leur voiture dans un autre État membre et pour lesquels les réglementations fiscales nationales pourraient causer de sérieuses difficultés (agents commerciaux, travailleurs frontaliers, etc.).

Le *gouvernement italien* constate que le simple fait que tous les États membres de la CEE ont adhéré à la convention internationale, actuellement applicable en matière de circulation des véhicules privés entre les États membres de la Communauté, démontrerait à l'évidence l'inexistence de la contrariété existant, selon le juge italien, entre la réglementation italienne et les dispositions communautaires applicables en la matière.

D'ailleurs, les règles de caractère pénal (et donc les dispositions des articles 25, 216, 282, 287 et 339 du décret présidentiel n° 43 de 1973) relèveraient de la compétence exclusive des États membres, lesquels jouiraient du droit souverain de déterminer les éléments constitutifs du délit, y compris celui de contrebande, ainsi que la qualification et l'étendue des sanctions qui l'accompagnent.

A l'audience du 19 juin 1980, le gouvernement italien, représenté par M. Dante d'Avanzo, avvocato della Stato et la Commission, représentée par M. Eugenio de March, membre du service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 juillet 1980.

En droit

1 Par ordonnance du 17 décembre 1979, parvenue au greffe de la Cour le 21 du même mois, le tribunal de Ravenne a, en application des dispositions de l'article 177 du traité CEE, posé une question concernant la compatibilité de certaines dispositions de la législation italienne avec les normes communautaires en matière de libre circulation des marchandises.

2 Les faits qui sont à l'origine du litige devant le tribunal de Ravenne sont les suivants. M. Carciati, ressortissant italien résidant à Ravenne, qui conduisait en territoire italien une voiture immatriculée en Allemagne, a été interpellé par la «Guardia di Finanza». Il a déclaré qu'un ressortissant de la république fédérale d'Allemagne lui avait confié cette voiture afin de pouvoir en disposer en Italie à l'occasion de ses fréquents voyages d'affaires. Un procès-verbal a été dressé à l'encontre de M. Carciati du chef de contrebande pour avoir, en sa qualité de résident italien, détenu et utilisé à l'intérieur du territoire douanier national une voiture automobile immatriculée à l'étranger, en violation des dispositions régissant l'importation temporaire.

3 Au cours du procès, le tribunal de Ravenne a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions des articles 25, 216, 282, 287 et 339 du décret présidentiel n° 43 du 23 janvier 1973, envisagées en liaison avec la loi de ratification n° 1163 du 27 octobre 1957 relative à l'exécution de la convention internationale de New York du 4 juin 1954 et les articles 67, 69, 70 et 71 du décret présidentiel n° 633, du 26 octobre 1972, sont-elles contraires à la réglementation communautaire applicable en matière de libre circulation des marchandises?»

4 Si la Cour n'est pas compétente pour statuer, dans les recours fondés sur l'article 177 du traité, sur la compatibilité d'actes normatifs nationaux avec le droit communautaire, elle peut, devant une ordonnance de renvoi formulée de manière inexacte, identifier la question de droit communautaire en des

termes qui lui permettent de se prononcer. En l'espèce, la question à résoudre est celle de savoir si les principes du traité concernant la libre circulation des marchandises font obstacle à une réglementation nationale qui, en assujettissant l'importation normale de véhicules au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, interdit, sous peine de sanction pénale, aux résidents de l'État en cause d'utiliser des véhicules qui ont bénéficié d'un régime d'importation temporaire, et donc de l'exemption de ladite taxe.

5 L'article 2 de la convention de New York du 4 juin 1954, ratifiée par tous les États membres de la Communauté européenne, réglemente l'importation de véhicules automobiles en franchise temporaire. Il prévoit, au paragraphe 1, que chacun des États contractants admet en «franchise temporaire ... les véhicules appartenant à des personnes qui ont leur résidence normale en dehors de son territoire et qui sont importés et utilisés pour leur usage privé à l'occasion d'une visite temporaire, soit par les propriétaires de ces véhicules, soit par d'autre personnes qui ont leur résidence normale en dehors de son territoire».

6 L'article 216 du décret du président de la République italienne n° 43 du 23 janvier 1973 («Texte unique des dispositions législatives en matière douanière») régit l'importation temporaire des véhicules routiers à usage privé en renvoyant à la convention de New York et prévoit à l'alinéa 2 que les peines fixées pour le délit de contrebande sont applicables lorsque les conditions prévues par ladite convention font défaut ou viennent à disparaître. Le même texte établit également la peine pécuniaire à infliger à quiconque détient des marchandises étrangères sans en démontrer la provenance légitime (article 282 en liaison avec l'article 25), ou donne en tout ou en partie, à des marchandises étrangères importées en franchise et avec réduction des droits une destination différente de celle pour laquelle la franchise ou la réduction a été accordée (article 287).

7 En ce qui concerne les droits non payés aux montants desquels la sanction pécuniaire est proportionnée, le décret présidentiel n° 633, du 26 octobre 1972, relatif à l'institution et la réglementation de la taxe sur la valeur

ajoutée dispose que la taxe en question est appliquée, entre autres, sur les importations effectuées par quiconque et établit ensuite, de manière spécifique, dans les articles 67 à 70, le régime de la taxe sur les importations.

8 Il convient de relever que l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation des biens est explicitement prévue par les dispositions de l'article 2 de la deuxième directive du Conseil du 11 avril 1967 — 67/288/CEE — en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (JO p. 1303). L'article 14 de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 — 77/338/CEE dans cette matière (JO L 145, p. 1) prévoit que, sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres exonèrent, dans des conditions qu'ils fixent en vue d'assurer l'application correcte et simple des exonérations prévues et de prévenir toute fraude, évasion et abus éventuels, entre autres, les importations des biens faisant l'objet d'une déclaration de mise sous un régime douanier d'admission temporaire.

9 Les États membres conservent donc un large pouvoir d'intervention en matière d'importation temporaire, précisément dans le but d'empêcher les fraudes fiscales. Il s'ensuit que si les mesures prises à cet effet ne sont pas excessives, elles sont compatibles avec le principe de la liberté de circulation des marchandises.

10 En ce qui concerne l'interdiction imposée par un État membre aux personnes qui résident sur son territoire d'utiliser des véhicules importés temporairement en franchise, elle constitue un moyen efficace pour prévenir les fraudes fiscales et assurer que les taxes sont payées dans le pays de destination des biens. En effet, la proposition de directive du Conseil relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importations temporaires de certains moyens de transport présentée par la Commission le 30 octobre 1975 (JO C 267, p. 8) a reconnu la nécessité d'une telle mesure, en proposant à son article 3 (concernant l'importation de certains moyens de transport pour usage privé) que a) «le particulier important ces biens doit: aa) avoir sa résidence principale dans un État membre de la Communauté autre que celui de l'importation temporaire, . . . b) les moyens de transport ne peuvent être ni cédés, ni loués dans l'État membre de l'importation temporaire, ni prêtés à un résident de cet État».

11 Dès lors que la compatibilité des dispositions telles que celles de la législation nationale en cause en l'espèce avec les règles de l'ordre juridique communautaire est reconnue, il n'existe pas d'arguments permettant de mettre en doute le pouvoir d'un État membre de sanctionner pénalement l'inobservation de la réglementation nationale.

12 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par le tribunal de Ravenne que les règles du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises ne font pas obstacle à ce qu'une réglementation nationale impose aux résidents sur le territoire d'un État membre l'interdiction, sanctionnée pénalement, d'utiliser des véhicules automobiles qui ont bénéficié d'un régime d'importation temporaire et qui sont donc exempts du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Sur les dépens

13 Les frais exposés par le gouvernement italien et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à le Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal de Ravenne, par ordonnance du 26 novembre 1979, dit pour droit:

Les règles du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises ne font pas obstacle à ce qu'une réglementation nationale impose aux résidents sur le territoire d'un État membre l'interdiction, sanctionnée

pénalement, d'utiliser des véhicules automobiles qui ont bénéficié d'un régime d'importation temporaire et qui sont donc exempts du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 9 octobre 1980.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la première chambre

T. Koopmans

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 10 JUILLET 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Commençons par résumer brièvement les faits qui sont à l'origine de la présente affaire préjudicielle.

M. Gerhard Fink, ressortissant de la république fédérale d'Allemagne, a confié, en 1976, à M. Giovanni Carciati, ressortissant italien résidant à Ravenne, une voiture immatriculée en Allemagne au nom de la firme Hermann Fink, afin de pouvoir en disposer en Italie à l'occasion de ses fréquents voyages d'affaires. En mars 1978, M. Carciati a été arrêté par des agents de la «Guardia di Finanza» alors qu'il conduisait la voiture en question et il a été cité devant l'autorité judiciaire pour avoir importé une voiture en Italie sans payer les impôts et les droits dus. En conséquence, il a dû comparaître devant le tribunal de Ravenne pour répondre de contrebande douanière, en liaison avec la violation des règles régissant l'impôt sur la valeur ajoutée.

Dans le cadre de cette affaire, le tribunal, par ordonnance du 23 novembre 1979, a posé à la Cour la question suivante:

«Les dispositions des articles 25, 216, 282, 287 et 339 du décret du président de la République n° 43 du 23 janvier 1973, envisagées en liaison avec la loi de ratification n° 1163 du 27 octobre 1957

1 — Traduit de l'italien.