ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

7 juin 2007 *

Dans l'affaire C-156/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 26 mars 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme M. Patakia et M. D. Triantafyllou, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par M. P. Mylonopoulos et Mme I. Pouli, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 juin 2006,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 septembre 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que la République hellénique:

— en appliquant à l'utilisation temporaire sur son territoire de véhicules immatriculés dans d'autres États membres les dispositions du régime douanier

de l'admission temporaire applicables aux véhicules en provenance de pays tiers; au lieu des dispositions de la directive 83/182/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport (JO L 105, p. 59, ci-après la «directive»);

— en appliquant aux infractions relatives à la déclaration des véhicules se trouvant en admission temporaire sur son territoire un régime de sanctions qui, en liaison avec la pratique de la détermination systématique par les autorités administratives de la résidence normale en Grèce du particulier important le véhicule, sont manifestement disproportionnées;

— en percevant systématiquement les taxes prévues pour l'importation définitive des véhicules en cas de vol à un même particulier d'un second véhicule se trouvant en admission temporaire,

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 90 CE et de la directive, notamment de son article 1er.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 Selon ses premier et deuxième considérants, la directive vise à éliminer les entraves à la libre circulation des personnes et à la constitution du marché intérieur résultant des régimes fiscaux des États membres en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport.

3 Au troisième considérant de la directive il est énoncé que «[...] la qualité de résident d'un État membre doit pouvoir, dans certains cas, être établie avec certitude».

4 L'article 1er, paragraphe 1, de la directive prévoit que les États membres accordent, dans les conditions qu'elle fixe, lors de l'importation temporaire en provenance d'un État membre de véhicules routiers à moteur, une franchise, notamment des taxes sur le chiffre d'affaires, des accises et de toute autre taxe à la consommation. L'article 1er, paragraphe 3, de la directive exclut de la franchise les véhicules utilitaires.

5 S'agissant des véhicules de tourisme, la franchise s'applique, en vertu de l'article 3 de la directive, à leur importation temporaire pour un usage privé, pour une durée continue ou non qui n'excède pas six mois par période de douze mois. En ce qui concerne les mêmes véhicules, la franchise s'applique, en vertu de l'article 4 de la directive, à leur importation temporaire pour un usage professionnel, pour une durée continue ou non de six ou de sept mois par période de douze mois.

6 Tant l'article 3 que l'article 4 de la directive subordonnent le bénéfice de la franchise à la condition que le particulier important le véhicule ait «sa résidence normale dans un État membre autre que celui de l'importation temporaire», sous réserve du respect de certaines conditions supplémentaires pour le particulier qui importe le véhicule pour un usage professionnel.

7 Pour ce qui est de la notion de «résidence normale», l'article 7 de la directive, intitulé «Règles générales d'établissement de la résidence», précise:

«1. Pour l'application de la présente directive, on entend par 'résidence normale' le lieu où une personne demeure habituellement, c'est-à-dire pendant au moins

185 jours par année civile, en raison d'attaches personnelles et professionnelles, ou, dans le cas d'une personne sans attaches professionnelles, en raison d'attaches personnelles, révélant des liens étroits entre elle-même et l'endroit où elle habite.

Toutefois, la résidence normale d'une personne dont les attaches professionnelles sont situées dans un lieu différent de celui de ses attaches personnelles, et qui, de ce fait, est amenée à séjourner alternativement dans des lieux différents situés dans deux ou plusieurs États membres, est censée se situer au lieu de ses attaches personnelles, à condition qu'elle y retourne régulièrement. Cette dernière condition n'est pas requise lorsque la personne effectue un séjour dans un État membre pour l'exécution d'une mission d'une durée déterminée. La fréquentation d'une université ou d'une école n'implique pas le transfert de la résidence normale.

2. Les particuliers apportent la preuve du lieu de leur résidence normale, par tous moyens, notamment par leur carte d'identité, ou par tout autre document valable.

3. Au cas où les autorités compétentes de l'État membre d'importation ont des doutes sur la validité de la déclaration de la résidence normale effectuée conformément au paragraphe 2, ou aux fins de certains contrôles spécifiques, elles peuvent demander tout élément d'information ou des preuves supplémentaires.»

8 L'article 9, paragraphe 1, de la directive prévoit que les États membres ont, notamment, la faculté de permettre, sur demande de l'importateur, l'importation temporaire pour une période plus longue que celles visées aux articles 3 et 4 de cette directive.

9 L'article 9, paragraphe 2, de la directive prévoit:

«En aucun cas, les États membres ne peuvent appliquer, en vertu de la présente directive, des franchises fiscales à l'intérieur de la Communauté moins favorables que celles qu'ils accorderaient pour les moyens de transport en provenance d'un pays tiers.»

10 Enfin, l'article 10, paragraphe 2, de la directive dispose:

«Lorsque l'application pratique de la présente directive soulève des difficultés, les autorités compétentes des États membres intéressés prennent d'un commun accord les décisions nécessaires, compte tenu notamment des conventions et des directives communautaires en matière d'assistance mutuelle.»

La réglementation nationale

11 L'arrêté du ministre des Finances D 247/13, du 1er mars 1988, modifié par la loi 2187/94 (ci-après l'«arrêté du 1er mars 1988»), par lequel la directive a été transposée en droit interne, autorise, à son article 1er, l'importation temporaire, en franchise des droits de douane correspondants et autres taxes, des moyens de transport à usage privé, les véhicules utilitaires étant exclus de ce régime.

12 L'article 3 de l'arrêté du 1er mars 1988 définit la notion de «résidence normale» du particulier important le véhicule dans des termes en substance identiques à ceux de l'article 7, paragraphe 1, de la directive.

13 L'article 4 dudit arrêté, relatif à l'importation temporaire, pour un usage privé, d'un moyen de transport autre qu'un véhicule utilitaire, fixe à six mois par période de douze mois la durée, interrompue ou non, pendant laquelle ce moyen de transport peut se trouver sur le territoire national. Il prévoit que cette durée peut être prolongée de neuf mois supplémentaires, sauf si le particulier important le véhicule exerce une activité professionnelle en Grèce, auquel cas la prolongation est limitée à trois mois au maximum.

14 L'article 5 de l'arrêté du 1er mars 1988 fixe, en ce qui concerne l'importation temporaire d'un véhicule de tourisme à usage professionnel, à six mois, en principe, la durée, interrompue ou non, pendant laquelle ce véhicule peut se trouver en Grèce. Il exclut le bénéfice de la franchise si le véhicule est utilisé pour le transport de personnes ou pour le transport industriel ou commercial de marchandises, avec ou sans rémunération.

15 Tant l'article 4 que l'article 5 dudit arrêté subordonnent le bénéfice de la franchise à la condition que l'intéressé ait sa résidence normale en dehors de la Grèce.

16 L'article 15, troisième et quatrième alinéas, de l'arrêté du 1er mars 1988 reprend, dans des termes identiques ou en substance identiques, les dispositions de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la directive, relatives à la preuve du lieu de la résidence normale.

17 L'article 133, paragraphe 2, de la loi 1165/1918 relative au code des douanes (FEK A' 73), dans sa version applicable lors de la procédure précontentieuse diligentée dans la présente affaire, prévoit:

«Les véhicules communautaires peuvent rester temporairement sur le territoire national sans que le versement de la taxe d'immatriculation et de la taxe sur la valeur

ajoutée (TVA) ne soit exigé. Pour l'octroi de cette exonération temporaire [...], les termes et conditions prévus par les dispositions du régime douanier de l'admission temporaire des véhicules en provenance de pays tiers importés temporairement sont applicables mutatis mutandis, à condition que ces véhicules soient réexportés.»

18 L'article 18 de la loi 2682/1999, dans sa version applicable lors de la procédure précontentieuse diligentée dans la présente affaire, sous l'intitulé «Infractions-Sanctions», dispose:

«A. Véhicules communautaires

1. La détention ou l'utilisation de véhicules communautaires par des personnes établies en Grèce, sans qu'aucune des formalités prévues aux articles 10 et 11 de la présente loi ait été observée, constitue un délit de contrebande et les dispositions du code des douanes relatives à la contrebande sont applicables (loi 1165/1918, [...]). Dans ces cas, aucune poursuite pénale n'est engagée si les personnes concernées acquittent la taxe majorée imputée, fixée au montant minimal, visée par les dispositions en question, et si elles renoncent aux voies de recours prévues contre l'acte d'imputation de ladite taxe. Dans les cas visés à ce paragraphe, les amendes prévues au paragraphe A4 du présent article ne sont pas imposées.

[...]

4. Les infractions décrites ci-dessous sont qualifiées d'infractions douanières simples et sont punissables, selon le cas, des amendes suivantes:

[...]

d) Pour [...] l'exportation [...] tardive du véhicule, une amende par jour de retard, fixée de la manière suivante: véhicules de tourisme et de type Jeep: — jusqu'à 1 600 cc, 29 euros; — à partir de 1 601 cc, 59 euros. Camions de toutes cylindrées, 29 euros. Vélomoteurs de toutes cylindrées, 14 euros.

[...]

f) Lorsque le véhicule qui circule sur le territoire national [...] est conduit par une autre personne non bénéficiaire, une amende de 733 euros, si le bénéficiaire se trouvait sur le territoire national au moment où l'infraction a été commise. L'utilisation du véhicule susmentionné par une autre personne non bénéficiaire entraîne l'annulation du régime visé à l'article 14, paragraphe 2, de la présente loi si, au moment où l'infraction est commise, le bénéficiaire ne se trouve pas sur le territoire national et les dispositions du paragraphe A1 du présent article sont applicables à la personne non bénéficiaire.»

19 L'article 18, C, de la loi 2682/1999, intitulé «Véhicules communautaires et de pays tiers», précise:

«1. Outre l'imposition des amendes visées aux paragraphes précédents A4, [...], les véhicules font également l'objet d'une immobilisation conservatoire temporaire par acte de l'autorité douanière ayant constaté l'infraction, et leur mise à disposition intervient après le versement des amendes dues et des éventuelles autres charges prévues. [...]

[...]»

20 Aux termes de l'article 10, paragraphe 5, de la loi 2682/1999:

«Les véhicules communautaires peuvent être réexpédiés dans les autres États membres de l'Union européenne ou être exportés vers des pays tiers avant la constatation de la taxe d'immatriculation due.»

21 Enfin, l'article 12, paragraphe 1, sous d), de l'arrêté du 1er mars 1988, sous l'intitulé «Vol de véhicules», prévoit:

«1. Le bénéficiaire qui déclare le vol du véhicule dont il a pris livraison sous le régime de l'admission temporaire, [...], n'est pas tenu de verser les droits de douane ou autres taxes applicables au véhicule volé [...], à condition que le bénéficiaire ne participe pas à l'avenir à une utilisation illégale du véhicule en Grèce et dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies cumulativement:

[...]

d) le bénéficiaire n'a pas déclaré dans le passé le vol d'un autre véhicule de tourisme dont il avait pris livraison sous le régime de l'admission temporaire.»

La procédure précontentieuse

22 À la suite d'une série de plaintes dont elle aurait été saisie et selon lesquelles les règles appliquées à l'importation temporaire de certains moyens de transport en

Grèce constitueraient de sérieuses entraves à la libre circulation des résidents communautaires dans cet État membre, la Commission a adressé, le 17 mai 1999, une lettre de mise en demeure aux autorités helléniques, en attirant leur attention sur l'incompatibilité de la réglementation nationale pertinente avec les dispositions de la directive et de l'article 90 CE.

23 Après avoir examiné les observations de la République hellénique formulées dans sa réponse du 1er septembre 1999 à ladite lettre de mise en demeure, la Commission a, le 29 novembre 2000, adressé à cet État membre un avis motivé comprenant neuf griefs, dans lequel elle concluait que la réglementation en cause était incompatible avec les règles communautaires susmentionnées.

24 Estimant que les explications données par la République hellénique dans sa réponse du 21 février 2001 audit avis motivé n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a introduit le présent recours, en maintenant toutefois seulement certains des griefs formulés dans l'avis motivé.

Sur le recours

Sur le premier grief

Argumentation des parties

25 La Commission reproche à la République hellénique d'appliquer à l'utilisation temporaire sur son territoire de véhicules immatriculés dans d'autres États membres

les dispositions du régime douanier de l'admission temporaire applicables aux véhicules en provenance de pays tiers au lieu d'appliquer les dispositions de la directive, laquelle est fondée sur la nécessité d'une plus grande intégration des États membres.

26 Dans ce même contexte, la Commission reproche aux autorités helléniques de considérer que, à compter du 1er janvier 1993, date de suppression du principe de taxation à l'importation dans les relations entre les États membres, la directive, qui accorde des franchises fiscales en matière d'«importation», aurait cessé d'avoir effet et serait devenue sans objet.

27 Le gouvernement hellénique rétorque que les griefs de la Commission sont inexacts, dans la mesure où la directive a été transposée correctement, depuis longtemps, en droit interne et qu'elle continue à être appliquée. La Commission ne se référerait pas à des violations d'obligations concrètes découlant de la directive et la discussion engagée par elle aurait un caractère théorique, l'intention des autorités helléniques étant d'inciter la Commission à prendre l'initiative législative d'adapter la directive à la situation juridique existant depuis le 1er janvier 1993, date à partir de laquelle la notion d'«importation» entre États membres n'existe plus.

28 Le gouvernement hellénique affirme que, en tout état de cause, il applique la directive dans les relations intracommunautaires.

Appréciation de la Cour

29 Par ce grief, la Commission allègue que la République hellénique n'applique pas la directive en tant que telle.

30 Le gouvernement hellénique précise à cet égard que la controverse avec la Commission trouve sa genèse dans les observations des autorités helléniques, lors des contacts réguliers avec la Commission, sur la nécessité d'adapter la directive, dans laquelle figure la notion d'«importation», à la situation établie à compter du 1er janvier 1993, date depuis laquelle cette notion a été abolie dans les relations entre les États membres. Selon le gouvernement hellénique, cette controverse n'affecte pas l'application par la République hellénique de la directive.

31 Il convient de relever que, dans son arrêt du 12 juillet 2001, Louloudakis (C-262/99, Rec. p. I-5547, notamment points 20 à 25), la Cour s'est référée à la réglementation hellénique qui autorise l'importation temporaire, en franchise des droits de douane et autres taxes, des moyens de transport à usage privé. Cette réglementation est reprise aux points 11 à 16 du présent arrêt. Il ressort, notamment, de cette réglementation que celle-ci définit la notion de «résidence normale» dans des termes en substance identiques à ceux de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, que la franchise est accordée, comme prévu dans la directive, pendant six mois par période de douze mois et que cette réglementation reprend, dans des termes identiques ou en substance identiques, les dispositions de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la directive, relatives à la preuve du lieu de la résidence normale.

32 Il y a lieu de faire observer également que l'arrêt Louloudakis, précité, a été rendu sur une demande préjudicielle émanant d'une juridiction hellénique, qui avait interrogé la Cour sur l'interprétation de la directive afin de trancher un litige dont elle était saisie, ce qui constitue une démonstration du fait que la directive est appliquée.

33 En outre, la Commission elle-même constate, au point 21, troisième alinéa, de sa requête, que la législation grecque reprend les critères figurant dans la disposition concernée de la directive, en ce qui concerne la détermination de la résidence normale.

34 Il y a lieu de relever enfin que les États membres sont libres d'appliquer à l'utilisation temporaire de véhicules en provenance de pays tiers le même régime que celui prévu par la directive pour les véhicules en provenance d'un autre État membre. La seule réserve à cet égard est formulée à l'article 9, paragraphe 2, de la directive, aux termes duquel les États membres ne peuvent appliquer à l'intérieur de la Communauté des franchises fiscales moins favorables que celles qu'ils accorderaient pour les moyens de transport en provenance d'un pays tiers.

35 Certes, la Commission a formulé des critiques ponctuelles concernant certains domaines d'application de la directive, mais elle n'a pas présenté de preuves qui démontreraient que la République hellénique n'applique pas la directive en tant que telle.

36 Les appréciations théoriques et les éventuelles controverses sur le besoin d'adaptation de la directive à la situation juridique existant depuis le 1er janvier 1993, qui ont lieu dans le cadre des contacts réguliers entre les administrations nationales et la Commission, ne peuvent pas constituer le fondement d'une constatation de manquement par la Cour.

37 Dès lors, ce premier grief n'est pas fondé.

Sur le deuxième grief

38 Par ce grief, la Commission met en cause le régime de sanctions appliqué par les autorités helléniques.

39 Ce grief comporte deux branches. D'une part, la Commission reproche à la République hellénique l'existence d'une pratique administrative selon laquelle, dans les cas où les éléments servant de base à la détermination de la résidence normale sont partagés entre la Grèce et un autre État membre, les autorités helléniques fixent systématiquement en Grèce la résidence normale des personnes concernées, en leur imposant à cet égard une charge renforcée de la preuve. D'autre part, la Commission critique le fait que cette fixation de la résidence normale en Grèce entraîne des sanctions disproportionnées.

Sur la pratique administrative

Argumentation des parties

40 La Commission fait valoir que, si la réglementation hellénique reprend les critères utilisés par la directive pour la fixation du pays de la résidence normale, les autorités administratives helléniques fixent toutefois systématiquement en Grèce la résidence normale des personnes ayant des attaches personnelles et professionnelles tant en Grèce que dans d'autres États membres, en donnant de manière quasi automatique la primauté aux attaches personnelles et en instaurant dans la pratique une présomption de résidence sur le territoire national lorsque les intéressés ont la nationalité hellénique.

41 La Commission soutient à cet égard que ces autorités administratives procèdent à un renversement de la charge de la preuve du lieu de la résidence normale ou imposent aux personnes concernées la production d'éléments de preuve renforcés, ce qui est incompatible avec les règles d'établissement de la résidence fixées par la directive. La Commission se réfère à certains cas individuels qui, à eux seuls, seraient à son avis suffisants pour établir un manquement à la directive. En outre, cette pratique administrative constante serait entérinée par l'attitude des autorités judiciaires.

42 Le gouvernement hellénique relève que, en pratique, il est usuel que des difficultés surgissent quant à l'établissement de la résidence normale de ressortissants grecs, dont les attaches professionnelles et personnelles sont partagées entre la Grèce et un autre État membre. Les cas individuels auxquels se réfère la Commission relèveraient de cette situation.

43 Dans de tels cas, les autorités administratives feraient application des critères établis à l'article 7, paragraphe 1, de la directive, qui accorde à cet égard la priorité aux attaches personnelles. En cas de doute, lesdites autorités feraient un usage justifié de l'article 7, paragraphe 3, de la directive, qui leur accorde la faculté de demander aux personnes concernées tout élément d'information ou des preuves supplémentaires. Le gouvernement hellénique souligne enfin que, actuellement, la majorité des véhicules circulant en Grèce sous le régime de l'importation temporaire appartiennent à des ressortissants grecs qui utilisent leur résidence normale à l'étranger comme base juridique des franchises fiscales.

Appréciation de la Cour

44 La Cour a relevé que les critères de détermination de la notion de «résidence normale» contenus à l'article 7, paragraphe 1, de la directive visent le lien professionnel et personnel d'une personne avec un lieu déterminé ainsi que la durée de ce lien, et a défini cette notion comme étant le lieu où l'intéressé a établi le centre permanent de ses intérêts (arrêt Louloudakis, précité, point 51 et jurisprudence citée).

45 Ainsi, aux fins de la détermination du lieu de la résidence normale, il convient de prendre en considération à la fois les attaches professionnelles et personnelles de l'intéressé dans un lieu donné ainsi que leur durée, et, lorsque ces attaches ne sont pas concentrées dans un seul État membre, l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, de la directive accorde la primauté aux attaches personnelles sur les attaches

professionnelles. Dans le cadre de l'appréciation des attaches personnelles et professionnelles de l'intéressé, tous les éléments de fait pertinents doivent être pris en considération, tels, notamment, sa présence physique ainsi que celle des membres de sa famille, la disposition d'un lieu d'habitation, le lieu d'exercice des activités professionnelles et celui de situation de ses intérêts patrimoniaux (voir, en ce sens, arrêt Louloudakis, précité, points 52, 53 et 55).

46 Il appartient en premier lieu aux autorités administratives compétentes des États membres de procéder à l'appréciation et à la pondération de tous les éléments de fait pertinents qui caractérisent chaque cas d'espèce, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence de la Cour, et il relève de la compétence de celle-ci de constater le manquement de l'État membre en cause en raison d'une pratique administrative constante erronée ou abusive.

47 En l'occurrence, la Commission cherche à démontrer, sur la base de certains cas individuels, l'existence d'une pratique constante, erronée et abusive des autorités administratives helléniques, qui devrait conduire à la constatation d'un manquement général de l'État membre défendeur en la matière. En fait, la Commission fait état dans sa requête de «plusieurs plaintes», mais elle ne se réfère concrètement, de manière toutefois laconique et non circonstanciée, qu'à deux seuls cas individuels et, dans son mémoire en réplique, de manière également peu circonstanciée, qu'à six autres cas.

48 Indépendamment de la question de savoir si la présentation, pour la première fois, dans le mémoire en réplique des six cas individuels, en tant qu'offres de preuve, est recevable au regard des exigences de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure, il ressort toutefois du dossier que, dans les huit cas auxquels se réfère la Commission, quatre des personnes impliquées avaient la nationalité hellénique et des attaches personnelles et professionnelles indéniables en Grèce (dont une n'avait aucune attache quelconque en dehors de cet État membre), deux personnes avaient une double nationalité et des attaches personnelles ou professionnelles en Grèce et

une autre personne avait la nationalité d'un autre État membre, mais des attaches personnelles et professionnelles bien établies en Grèce. Les éléments du dossier ne permettent pas de déterminer de manière claire la situation du huitième cas.

49 Dans toutes les situations individuelles ci-dessus exposées, sauf la dernière, les explications fournies par les autorités helléniques ne paraissent pas infondées. En tout état de cause, ces autorités ne semblent pas avoir dépassé la marge d'appréciation dont elles disposent pour déterminer le lieu de la résidence normale des intéressés.

50 En ce qui concerne la possibilité de constatation d'un manquement sur la base de la pratique administrative suivie dans un État membre, la Cour a déjà déterminé les critères applicables. En effet, dans ce cas, le manquement ne peut être établi que grâce à une démonstration suffisamment documentée et circonstanciée de la pratique reprochée, il faut que cette pratique administrative présente un certain degré de constance et de généralité, et, pour conclure à l'existence d'une pratique générale et constante, la Commission ne peut se fonder sur une présomption quelconque (arrêt du 27 avril 2006, Commission/Allemagne, C-441/02, Rec. p. I-3449, points 49, 50 et 99 ainsi que jurisprudence citée).

51 Sur la base des preuves présentées par la Commission, il ne peut être constaté que les conditions citées au point précédent sont en l'occurrence remplies. En tout état de cause, eu égard au nombre très élevé de ressortissants communautaires, ainsi que de ressortissants grecs établis dans d'autres États membres, qui se rendent annuellement en Grèce en voiture, les huit cas individuels auxquels se réfère la Commission, même à les supposer établis, constituent un pourcentage nettement insuffisant, compte tenu des exigences posées par la jurisprudence de la Cour, pour prouver l'existence d'une pratique administrative constante constitutive d'un manquement.

52 La Commission reproche en outre aux autorités judiciaires helléniques d'entériner la pratique de l'administration, sans toutefois apporter aucun élément concluant à cet égard. Or, si la Commission entend faire établir un manquement en raison d'une pratique judiciaire, les critères établis par la jurisprudence de la Cour et relevés au point 50 du présent arrêt sont à plus forte raison applicables, et ce avec d'autant plus de rigueur.

53 En l'espèce, il convient de constater que les critères établis par la Cour ne sont pas remplis.

54 Il convient de relever également que la Cour a tenu compte de la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales compétentes dans ce domaine sensible qui touche aux compétences nationales en matière fiscale, en jugeant que le devoir de coopération qui incombe à ces autorités en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la directive ne les oblige pas à se concerter dans chaque cas individuel où l'application de cette directive soulève des difficultés (arrêt Louloudakis, précité, point 59 et jurisprudence citée).

55 Enfin, la Commission reproche aux autorités helléniques d'imposer aux intéressés la production d'éléments de preuve renforcés pour l'établissement du lieu de la résidence normale et de procéder ainsi à un renversement de la charge de la preuve, alors que cette charge incomberait normalement aux autorités nationales. Il suffit de relever à cet égard que, conformément à l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la directive, la preuve de la résidence normale est en principe à la charge des particuliers intéressés. Les autorités nationales compétentes ont, de leur côté, la faculté de procéder à des contrôles spécifiques et, en cas de doute, de demander tout élément d'information ou des preuves supplémentaires.

56 Par conséquent, la première branche du deuxième grief ne saurait être accueillie.

Sur le caractère disproportionné des sanctions

Argumentation des parties

57 La Commission se réfère, notamment, aux sanctions prévues par la réglementation hellénique lorsque les autorités compétentes constatent que le propriétaire d'un véhicule circulant en Grèce et portant des plaques d'immatriculation d'un autre État membre a sa résidence normale en Grèce. La réglementation nationale en vigueur lors de la période pertinente qualifie un tel acte de contrebande entraînant des sanctions pénales, à savoir une peine d'emprisonnement du propriétaire du véhicule et la saisie de celui-ci, ainsi que des sanctions administratives consistant en des amendes. En outre, l'intéressé devrait verser la taxe d'immatriculation due en cas d'importation définitive d'un véhicule, à moins qu'il n'accepte de réexporter ce véhicule en dehors du territoire national.

58 La Commission considère que ces sanctions, en combinaison avec la pratique des autorités administratives helléniques quant à la fixation du lieu de la résidence normale et l'absence de prise en compte de la bonne foi éventuelle de l'intéressé, sont disproportionnées. En outre, le fait d'exiger le versement de la taxe d'immatriculation alors qu'une taxe analogue a déjà été payée dans un autre État membre contreviendrait à l'article 90 CE.

59 Seraient également disproportionnées, selon la Commission, les sanctions prévues en cas de dépassement de la période de six mois pendant laquelle un véhicule communautaire peut circuler sous le régime de l'importation temporaire.

60 Le gouvernement hellénique répond que, dans la mesure où la directive ne prévoit pas de sanctions pour la violation éventuelle du régime de l'importation temporaire de véhicules communautaires, il appartient aux États membres d'adopter les dispositions qu'ils estiment nécessaires pour réprimer la fraude fiscale. Toutefois, les sanctions prévues devraient être appropriées et nécessaires pour atteindre le but recherché.

61 En l'occurrence, les reproches de la Commission concerneraient les sanctions infligées lorsque des personnes ayant leur résidence normale en Grèce y circulent sous le régime de l'importation temporaire avec des véhicules immatriculés dans un autre État membre. Dans de tels cas, compte tenu de la circonstance que les taxes d'immatriculation sont très élevées en Grèce, ce qui inciterait certaines personnes à essayer de les contourner, et eu égard aux multiples cas de fraude fiscale constatés jusqu'à présent, les sanctions prévues ne seraient pas disproportionnées par rapport au but recherché, à savoir la dissuasion et la répression de la fraude fiscale.

62 Le gouvernement hellénique soutient enfin que les sanctions infligées en cas de non-paiement des taxes d'immatriculation frappent tant les produits domestiques que ceux importés. Il serait, dès lors, matériellement impossible de retenir une violation de l'article 90 CE.

Appréciation de la Cour

63 Il convient de relever, à titre liminaire, que la seconde branche du deuxième grief de la Commission porte également (pages 9 à 12 de la requête) sur les sanctions prévues par la loi 2960/2001, du 22 novembre 2001, relative au code des douanes (FEK A 265), qui apporte des modifications aux sanctions prévues à l'article 18 de la loi 2682/1999. Or, la loi 2960/2001 a été adoptée après l'expiration du délai de deux mois imparti par l'avis motivé du 22 novembre 2000 et n'a pas fait l'objet de la

procédure précontentieuse établie à l'article 226 CE. Par ailleurs, il n'apparaît pas, sur la base du dossier, que cette nouvelle réglementation ait maintenu, dans son ensemble, le système mis en place par la réglementation contestée au cours de la procédure précontentieuse ni que les dispositions de ces deux réglementations soient substantiellement identiques (voir, en se sens, arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne, C-98/03, Rec. p. I-53, points 27 et 28 ainsi que jurisprudence citée).

64 Conformément à sa jurisprudence constante, la Cour peut examiner d'office si les conditions prévues à l'article 226 CE pour l'introduction d'un recours en manquement sont remplies (arrêt du 1er février 2007, Commission/Royaume-Uni, C-199/04, Rec. p. I-1221, point 20 et jurisprudence citée).

65 À cet égard, la Cour a toujours fait la distinction entre les phases précontentieuse et contentieuse de la procédure établie à l'article 226 CE et a jugé que la procédure précontentieuse a, notamment, comme objectif de délimiter l'objet du litige en vue d'une éventuelle saisine de la Cour et d'assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini (voir, en ce sens, arrêts du 15 février 2001, Commission/France, C-230/99, Rec. p. I-1169, point 31; du 13 décembre 2001, Commission/France, C-1/00, Rec. p. I-9989, points 53 et 54; du 10 décembre 2002, Commission/Irlande, C-362/01, Rec. p. I-11433, points 17 et 18, ainsi que du 5 juin 2003, Commission/Italie, C-145/01, Rec. p. I-5581, point 17).

66 De même, conformément toujours à une jurisprudence bien établie, l'objet du litige ainsi délimité lors de la phase précontentieuse ne peut plus être étendu ou modifié par les conclusions de la requête lors de la phase contentieuse (voir, en ce sens, arrêts du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne, C-191/95, Rec. p. I-5449, point 56; du 9 novembre 1999, Commission/Italie, C-365/97, Rec. p. I-7773, point 25, et du 5 octobre 2006, Commission/Allemagne, C-105/02, Rec. p. I-9659, points 47 et 48). Enfin, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans

l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir arrêt du 18 janvier 2007, Commission/Suède, C-104/06, Rec. p. I-671, point 28).

67 Si la Cour étendait son contrôle à une réglementation de l'État membre en cause n'ayant pas fait l'objet de la phase précontentieuse et visée pour la première fois dans les conclusions de la requête, pour les raisons de facilité invoquées par la Commission lors de l'audience de plaidoiries, la procédure établie par les auteurs du traité à l'article 226 CE serait vidée de son contenu et ceci constituerait un détournement de cette procédure. L'examen de la Cour portera donc, en l'occurrence, uniquement sur les dispositions de la réglementation en cause qui étaient en vigueur à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé et dans la mesure où elles sont exposées dans la requête de manière suffisamment claire pour permettre l'exercice du contrôle juridictionnel (voir, en ce sens, arrêt Commission/Royaume-Uni, précité, point 21).

68 En premier lieu, les reproches de la Commission portent sur l'article 18, A, paragraphe 1, de la loi 2682/1999, qui prévoit que la détention ou l'utilisation sur le territoire hellénique d'un véhicule immatriculé dans un autre État membre par une personne ayant sa résidence normale en Grèce constitue un délit de contrebande qui entraîne, notamment, des sanctions pénales telles que l'emprisonnement du détenteur du véhicule et la saisie de celui-ci.

69 Il convient de relever à cet égard que la réglementation incriminée sanctionne pénalement un comportement consistant à se soustraire aux dispositions douanières et fiscales nationales en matière de circulation de véhicules à moteur.

70 Les sanctions en cause sont prévues, en effet, pour les cas où des personnes ayant leur résidence normale en Grèce utilisent des véhicules immatriculés dans un autre

État membre, à savoir des cas qui se situent en dehors du champ d'application de la directive, et visent à la protection des intérêts fiscaux de l'État membre considéré.

71 La répression pénale d'un comportement, voulue par le législateur national, est liée à la situation économique et sociale de l'État membre considéré et, en l'occurrence, à la situation particulière quant à la taxation des véhicules à moteur. Il est constant à cet égard que, en Grèce, les taxes d'immatriculation sont très élevées, ce qui peut inciter certaines personnes à y circuler avec des voitures immatriculées dans un autre État membre, tout en cherchant à établir fictivement dans ce dernier une attache quelconque. Les impératifs de répression et de prévention, ainsi que de protection des intérêts fiscaux de l'État membre considéré, justifient que celui-ci prévoit des sanctions adéquates (voir, en ce sens, arrêt Louloudakis, précité, point 70).

72 Ne saurait donc, en soi, constituer un manquement le simple fait qu'une règle nationale abstraite qualifie de délit pénal un comportement consistant à se soustraire aux dispositions douanières et fiscales normalement applicables. La Cour a considéré, comme il ressort de l'arrêt Louloudakis, précité, points 69 et 70, que les impératifs de répression et de prévention peuvent justifier qu'un État membre établisse des sanctions à un certain niveau de sévérité, mais qu'il ne peut être exclu que ces sanctions puissent, dans certaines circonstances, s'avérer disproportionnées. Par conséquent, la question de savoir si les sanctions appliquées sont proportionnées ou disproportionnées doit être appréciée en fonction des sanctions effectivement appliquées selon le cas d'espèce. Or, l'examen des cas mentionnés au point 48 du présent arrêt ne permet pas de conclure au caractère disproportionné des sanctions effectivement infligées et la Commission n'a pas apporté d'autres éléments de preuve permettant une conclusion différente.

73 Ces reproches ne sont donc pas fondés.

74 En deuxième lieu, la Commission fait valoir que, dans les cas visés à l'article 18, A, paragraphe 1, de la loi 2682/1999, aucune poursuite pénale n'est engagée si les personnes concernées acquittent la taxe imputée et renoncent aux voies de recours prévues par le droit national contre l'acte d'imputation de ladite taxe.

75 Il convient de relever à cet égard que la directive confère, sous certaines conditions, aux justiciables ayant leur résidence normale dans un État membre le droit de circuler pendant une certaine période au moyen d'un véhicule de tourisme, sous le régime de la franchise fiscale temporaire, sur le territoire des autres États membres.

76 Or, en vertu d'une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire et il incombe aux juridictions des États membres d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée). C'est par application de ce principe que la Cour a reconnu la compétence du juge national pour assurer l'application de la directive et la protection des droits que les justiciables tirent de celle-ci, en déterminant, notamment, le lieu de la résidence normale (voir, en ce sens, arrêt Louloudakis, précité, points 57 et 70).

77 La disposition nationale incriminée peut priver les justiciables de la protection juridictionnelle effective voulue par le droit communautaire en les incitant, afin d'échapper à une poursuite pénale, à renoncer aux voies de recours normalement prévues par le droit national. Par conséquent, les reproches de la Commission sont en l'occurrence fondés.

78 En troisième lieu, la Commission critique les sanctions pécuniaires prévues à l'article 18, A, paragraphe 4, sous d), de la loi 2682/1999 en cas de dépassement de la période de six mois pendant laquelle est accordé le bénéfice de la franchise fiscale en question.

79 Il convient de considérer à cet égard que la période de six mois durant laquelle la jouissance de la franchise fiscale est accordée est suffisamment longue et que le gouvernement hellénique a fait valoir, sans être contredit par la Commission, que des facilitations et des prolongations de cette période sont accordées dans certaines situations. Ce même gouvernement a encore relevé sans être non plus contredit que le respect de la limite de six mois ne peut être rigoureusement contrôlé, car la date d'entrée des véhicules sur le territoire national n'est plus enregistrée, et qu'une prévention accrue est donc nécessaire dans ce contexte, ce qui justifie les amendes prévues en tant que moyen adéquat de dissuasion. Les amendes incriminées ne sont donc pas disproportionnées et ne sauraient constituer une entrave à des libertés consacrées par le traité.

80 Il y a lieu de considérer, en quatrième lieu, que la sanction pécuniaire prévue à l'article 18, A, paragraphe 4, sous f), de la loi 2682/1999, pour le cas où un véhicule couvert par la franchise fiscale temporaire est conduit sur le territoire hellénique par une autre personne non bénéficiaire, sort du cadre d'application de la directive.

81 De même, le cas, prévu dans la disposition susmentionnée, tel qu'invoqué en cinquième lieu par la Commission, où le véhicule en question est conduit par une personne non bénéficiaire alors que, au moment où l'infraction est commise, le bénéficiaire de la franchise fiscale ne se trouve pas sur le territoire hellénique, sort du cadre d'application de la directive.

82 En sixième lieu, les reproches de la Commission visent l'article 18, C, paragraphe 1, de la loi 2682/1999, qui prévoit que, outre l'imposition d'amendes, les véhicules font également l'objet d'une immobilisation conservatoire temporaire et leur mise à disposition intervient après le versement des amendes et des éventuelles autres charges prévues.

83 Cette mesure est susceptible de priver le bénéficiaire de l'utilisation de son véhicule pendant une période qui peut être longue, notamment lorsque les amendes imposées font l'objet d'une contestation par voie judiciaire. Or, la Cour a déjà relevé l'importance que revêt le droit de conduire un véhicule pour l'exercice effectif des droits qui se rattachent à la libre circulation des personnes (arrêt du 29 février 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, point 36). Partant, cette mesure est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, qui est la perception des amendes, objectif qui peut être atteint par des moyens plus conformes à la réglementation communautaire, par exemple par la constitution d'une caution. Ces reproches sont donc fondés.

84 En revanche, ne sont pas fondées les critiques soulevées en septième lieu par la Commission à l'encontre de l'article 10, paragraphe 5, de la loi 2682/1999, qui prévoit que, lorsque le propriétaire d'un véhicule importé sous le régime de l'admission temporaire a sa résidence normale en Grèce, celui-ci peut éviter le paiement de la taxe d'immatriculation due, en réexpédiant son véhicule en dehors du territoire hellénique. Cette mesure accorde, en effet, une faculté et même un avantage à l'intéressé et ne saurait être considérée comme contraire à la directive.

85 La Commission invoque, en dernier lieu, une violation de l'article 90 CE. Cette disposition prévoit, à son premier alinéa, une interdiction d'imposer les produits importés d'autres États membres plus lourdement que les produits nationaux similaires. Toutefois, la Cour a considéré comme conforme aux règles communautaires le fait qu'un État membre, lors de la fixation de la résidence normale de l'intéressé sur son territoire, exige le versement d'un droit d'enregistrement du véhicule, indépendamment du point de savoir si un droit d'enregistrement similaire a déjà été payé dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2005, Commission/Danemark, C-138/04, non publié au Recueil, point 13 et jurisprudence citée).

86 Le second alinéa de cet article 90 CE interdit aux États membres d'appliquer aux produits des autres États membres des impositions ayant indirectement un effet protecteur sur des produits nationaux. Il convient de relever à cet égard que, sur la

base des critères établis par la jurisprudence de la Cour (arrêt du 18 janvier 2007, Brzeziński, C-313/05, Rec. p. I-513, point 27 et jurisprudence citée), la Commission n'a pas prouvé que la réglementation nationale incriminée est de nature à protéger indirectement des produits nationaux.

Sur le troisième grief

Argumentation des parties

87 Le troisième grief de la Commission porte sur l'article 12, paragraphe 1, sous d), de l'arrêté du 1er mars 1988, qui prévoit que les personnes victimes du vol d'un second véhicule se trouvant sous le régime de l'importation temporaire en Grèce sont tenues d'acquitter la taxe d'immatriculation. La Commission soutient que cette disposition introduit une présomption générale de fraude fiscale, dans la mesure où il est présumé, sans qu'il y ait de preuves à cet égard, que le véhicule volé reste en Grèce. La Commission estime que les situations dans lesquelles existe une éventualité de fraude fiscale devraient être examinées au cas par cas. La mesure incriminée serait disproportionnée par rapport à l'objectif visé, à savoir la prévention de l'évasion fiscale, et introduirait un traitement discriminatoire indirect à l'encontre des véhicules immatriculés dans un autre État membre contraire à l'article 90 CE.

88 Le gouvernement hellénique rétorque que, en droit communautaire, en cas de vol de produits se trouvant sous un régime de franchise fiscale et pour lesquels les taxes n'ont pas été acquittées, aucune exonération de ces taxes n'est prévue. Il se réfère à cet égard à l'article 14 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des

produits soumis à accise (JO L 76, p. 1), suivant lequel, en cas de pertes, les droits d'accises pour des produits se trouvant en régime suspensif ne sont pas acquittés uniquement lorsque les pertes de ces produits sont dues à des cas fortuits ou à des cas de force majeure et que les autorités compétentes peuvent vérifier que ces produits sont définitivement perdus. Dans tous les autres cas, et notamment en cas de vol, ces droits doivent être acquittés.

89 En l'occurrence, en cas de vol, le véhicule ne serait pas irrémédiablement perdu, mais utilisé par autrui. Par conséquent, la taxe d'immatriculation serait due. La directive ne prévoirait d'ailleurs aucune franchise permanente en cas de vol.

90 Le gouvernement hellénique relève enfin que, d'une part, le fait que le paiement de la taxe d'immatriculation est exigé uniquement lorsqu'un même particulier est victime du vol d'un second véhicule bénéficiant de la franchise fiscale temporaire et non dès le premier vol constitue une manifestation de faveur à l'égard de la victime et que, d'autre part, le vol constitue un risque très fréquent qui devrait être couvert par les compagnies d'assurance et non par la puissance publique.

Appréciation de la Cour

91 Il convient de relever que la directive impose sous certaines conditions aux États membres d'accorder une franchise fiscale pour l'usage temporaire, pendant une période de temps bien délimitée, d'un moyen de transport immatriculé dans un autre État membre par un particulier ayant sa résidence normale également dans un État membre autre que l'État considéré.

92 L'octroi de cette franchise est soumis, notamment, à la condition, formulée à l'article 3, sous a) et b), de la directive de manière qui ne laisse aucune place à une quelconque ambiguïté, que le bénéficiaire de cette franchise utilise le moyen de transport couvert par celle-ci pour son usage privé, ledit moyen de transport ne pouvant être ni cédé, ni loué dans l'État membre d'importation temporaire, ni prêté à un résident de cet État. Ainsi, la directive met l'accent sur le lien étroit entre le particulier bénéficiaire de la franchise temporaire et le véhicule couvert par celle-ci.

93 Le vol du véhicule couvert par ladite franchise et les conséquences qu'un tel vol comporte ne sont pas prévus par la directive.

94 Il n'y a toutefois aucun indice dans la directive qui puisse fonder la conclusion que celle-ci ait voulu étendre la franchise et limiter par conséquent la souveraineté fiscale des États membres dans des situations où le lien entre le bénéficiaire de la franchise et le véhicule couvert par celle-ci est rompu, et notamment en cas de vol où il est très vraisemblable que le véhicule continue à circuler sur le territoire de l'État membre concerné en étant conduit par une personne n'ayant aucun rapport avec le bénéficiaire de la franchise. Un tel cas n'est pas appréhendé par la directive et relève du pouvoir réglementaire des États membres.

95 Dans ces circonstances, et eu égard au fait que la Commission n'invoque pas d'autres dispositions communautaires, le manquement ne peut pas être constaté.

96 La mesure nationale incriminée ne contrevient pas non plus à l'article 90 CE, au vu des considérations développées par la Cour aux points 85 et 86 du présent arrêt.

97 Eu égard à ce qui précède, il convient donc de constater que, en prévoyant:

— à l'article 18, A, paragraphe 1, de la loi 2682/1999 que, en cas de détention ou d'utilisation sur le territoire hellénique d'un véhicule immatriculé dans un autre État membre par un particulier ayant sa résidence normale en Grèce, la poursuite pénale normalement prévue n'est pas engagée si la personne concernée acquitte la taxe d'immatriculation imputée et renonce en même temps aux voies de recours prévues par le droit national contre l'acte d'imputation de ladite taxe, et

— à l'article 18, C, paragraphe 1, de la même loi que, en cas d'imposition d'amendes, les véhicules font également l'objet d'une immobilisation conservatoire temporaire et leur mise à disposition intervient après le paiement des amendes et des éventuelles autres charges prévues,

la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

98 Le recours est rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

99 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Conformément au

paragraphe 3, premier alinéa, du même article, la Cour peut cependant répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs ou pour des motifs exceptionnels. La Commission et la République hellénique ayant chacune partiellement succombé en leurs moyens, il y a lieu de décider qu'elles supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) En prévoyant:

— **à l'article 18, A, paragraphe 1, de la loi 2682/1999 que, en cas de détention ou d'utilisation sur le territoire hellénique d'un véhicule immatriculé dans un autre État membre par un particulier ayant sa résidence normale en Grèce, la poursuite pénale normalement prévue n'est pas engagée si la personne concernée acquitte la taxe d'immatriculation imputée et renonce en même temps aux voies de recours prévues par le droit national contre l'acte d'imputation de ladite taxe, et**

— **à l'article 18, C, paragraphe 1, de la même loi que, en cas d'imposition d'amendes, les véhicules font également l'objet d'une immobilisation conservatoire temporaire et leur mise à disposition intervient après le paiement des amendes et des éventuelles autres charges prévues,**

la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 83/182/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission des Communautés européennes et la République hellénique supportent chacune leurs propres dépens.

Signatures