CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN présentées le 15 septembre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Commission a formé le présent recours contre la République hellénique en application de l'article 169 du traité CEE.

2. Les règles communautaires qui sont nécessaires pour comprendre le contexte juridique de ce recours en manquement se trouvent dans le règlement (CEE) n° 3599/82 du Conseil, du 21 décembre 1982, relatif au régime de l'admission temporaire [1], et dans la dix-septième directive TVA du Conseil, du 16 juillet 1985 [2]. Les règles en question sont résumées dans le rapport d'audience. Il en résulte que

— une personne peut importer temporairement des *effets personnels* en exonération des droits de douane et autres taxes lorsque l'intéressé a l'intention de *réexporter* les effets et

— les autorités nationales ne peuvent pas exiger une déclaration écrite des effets, mais les autorités peuvent poser des questions au voyageur pour vérifier si les conditions de l'exonération sont remplies.

3. Dans la requête, la Commission a décrit de la façon suivante les faits qui ont donné lieu à l'introduction du recours:

« L'attention de la Commission a été attirée, à la suite d'une pétition adressée au Parlement européen, sur les faits suivants:

Un citoyen allemand a franchi le 22 mars 1988, à bord de sa voiture, la frontière entre la Yougoslavie et la Grèce au poste d'Evzoni. Lors de son entrée en Grèce, un fonctionnaire de la douane lui a demandé en anglais et en allemand (selon la déclaration de ce fonctionnaire) s'il avait quelque chose à déclarer, en mentionnant en particulier le matériel électronique ou vidéo et les appareils de prise de vue. Le voyageur a répondu à la question par la négative. Le fonctionnaire a néanmoins procédé à un contrôle de la voiture et des objets qui s'y trouvaient. C'est ainsi qu'il a découvert une caméra-vidéo dont le statut douanier (pays tiers ou produit communautaire?) n'a pas pu être établi. Le touriste allemand prétend que la caméra était déposée visiblement dans la partie arrière de la voiture tandis que le fonctionnaire de la douane estime qu'elle était 'soigneusement dissimulée'.

La douane grecque a considéré que le comportement du touriste constituait une infraction douanière (fausse déclaration). Sur la base de la valeur de la caméra, elle a estimé les droits de douane et les taxes applicables à 197 070 DR. Par conséquent,

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 376, p. 1.

2 — Directive 85/362/CEE en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée en matière d'importations temporaires de biens autres que les moyens de transport (JO L 192, p. 20).

elle a infligé au touriste une amende s'élevant au double de ce montant. Le doublement des droits et taxes applicables constitue la sanction minimale prévue par le droit grec en cas de fausse déclaration. Le touriste allemand a dû acquitter, après majoration du montant de l'amende par un droit de timbre, un montant total de 404 800 DR. Il s'est adressé au Parlement européen parce qu'il estime que la sanction qui lui a été infligée n'est pas justifiée. »

4. Dans ces conditions, la Commission a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en infligeant à un touriste susceptible de bénéficier du régime de l'admission temporaire communautaire pour les effets personnels qu'il transportait dans sa voiture une amende calculée en fonction des droits et taxes applicables à une marchandise qu'il n'avait pas déclarée, alors que la fausse déclaration dont s'est rendu coupable le touriste ne pouvait priver l'État de la perception de droits et taxes puisque la caméra-vidéo en question faisait partie de ses effets personnels.

5. La Commission a fait valoir que le cas d'espèce s'inscrivait dans le cadre d'une pratique administrative. Ce moyen doit cependant être rejeté. Le moyen n'a été avancé que dans la requête et, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour, on ne saurait prendre en considération un moyen qui n'a pas été avancé au cours de la procédure administrative préalable[3]. A cela s'ajoute que les conclusions de la Commission portent manifestement sur la légalité au regard du droit communautaire d'un acte concret et que, par ailleurs, la Commission n'a pas cherché à étayer d'éléments de preuve le moyen.

6. Par conséquent, la Cour doit uniquement se prononcer sur le point de savoir si la façon d'agir des autorités grecques dans le cas d'espèce constitue une violation des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire.

La Commission part de l'idée que la caméra vidéo faisait partie des effets personnels du touriste et pouvait donc être importée sans paiement de droits de douane et taxes, si bien que la déclaration erronée n'avait pas pour but d'échapper au paiement de ces droits. En conséquence, la déclaration n'était, de l'avis de la Commission, qu'une « infraction purement formelle » à la réglementation grecque existante. Dans ces conditions, la Commission fait valoir que l'amende infligée constitue une violation du principe de proportionnalité, qui s'applique, en vertu du droit communautaire, lorsque les autorités nationales exercent les pouvoirs de contrôle et de sanction qui leur sont conférés dans le cadre de leur mise en œuvre de la réglementation communautaire applicable.

3 — Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 31 mars 1992, Commission/Danemark, point 23 (C-52/90, Rec. p. I-2187).

Il semble à première vue exact que les services de douane grecs auraient enfreint le principe de proportionnalité s'ils avaient agi de la façon décrite par la Commission dans la requête [4].

Il faut toutefois se demander si la Commission a établi que l'infraction commise n'était qu'un « manquement purement formel » à l'obligation de déclarer incombant au touriste.

7. Le gouvernement grec fait valoir que les conclusions de la Commission reposent sur une interprétation erronée des faits de l'espèce, les autorités grecques étant parties de l'idée, en infligeant l'amende, que le touriste en question avait l'intention de se soustraire au paiement de droits de douane et taxes.

8. Il faut à notre avis se ranger à l'avis de la Commission selon lequel l'appréciation par les autorités nationales du point de savoir si les voyageurs remplissent les conditions de l'importation temporaire en franchise des effets personnels doit être loyale pour ne pas manquer l'objectif du régime.

Mais il faut admettre avec le gouvernement grec que la Commission n'a pas établi que les services de douane grecs avaient mal jugé en l'espèce les intentions du touriste en question.

En s'appuyant sur quelques considérations générales, la Commission a soutenu qu'il était invraisemblable que le touriste en question ait eu l'intention de se soustraire au paiement de droits et taxes.

Cela ne suffit pas pour en conclure que l'appréciation des services de douane grecs était inexacte [5]. Une telle conclusion suppose des preuves bien plus certaines que celles que la Commission a pu fournir. Certaines des informations qui auraient pu être utiles pour apprécier la situation subjective de l'intéressé sont contestées et d'autres informations pertinentes font tout à fait défaut.

On pourrait d'ailleurs s'interroger sur le point de savoir s'il est opportun d'admettre un recours formé au titre de l'article 169 du traité lorsque la décision sur la question de savoir s'il y a violation du traité suppose une appréciation préalable, reposant sur des preuves, de la situation subjective d'une personne. Mais nous n'estimons pas que la présente espèce fournisse le cadre approprié pour trancher cette question de principe. Il suffit de constater que la Commission ne s'est pas déchargée du fardeau de la preuve qui lui incombe en tout état de cause dans les affaires en manquement.

4 — En effet, l'amende infligée, qui était d'environ 2 000 écus et qui était supérieure à la valeur de la caméra-vidéo, serait dans ce cas disproportionnée à la gravité de l'infraction. Ce point de vue trouverait des fondements solides dans la jurisprudence de la Cour, voir par exemple l'arrêt du 11 novembre 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595), dans lequel la Cour a déclaré au point 27: « ... Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire, les modalités de contrôle ne doivent pas être conçues de manière à restreindre la liberté voulue par le traité et il ne faut pas y rattacher une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à cette liberté ». Voir aussi l'arrêt du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone (286/82 et 26/83, Rec. p. 377).

5 — L'appréciation concrète peut avoir été fausse et l'intéressé doit à l'évidence avoir la possibilité de soumettre la question au contrôle des tribunaux en la portant devant les autorités judiciaires compétentes de l'État membre en question, auxquelles il incombe de décider, sur la base de toutes les informations dont elles disposent, notamment en entendant le cas échéant les personnes concernées, si l'appréciation était correcte. Il ressort du dossier que l'intéressé n'a pas fait usage de cette possibilité.

9. On peut conclure par conséquent que, en l'état actuel de l'affaire, il n'est pas établi qu'il s'agissait uniquement d'une « infraction purement formelle » à la réglementation grecque applicable et qu'une condition déterminante pour que les moyens de la Commission puissent être accueillis n'est donc pas remplie.

Conclusions

10. Nous proposons, dès lors, à la Cour de justice de rejeter le recours comme non fondé et de condamner la Commission aux dépens.