ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

16 octobre 2003 *

Dans l'affaire C-91/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH

et

Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1), et du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 2913/92 (JO L 253, p. 1),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. R. Schintgen (rapporteur), président de chambre, M. V. Skouris et M^me^ N. Colneric, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH, par M^e^ P. Csoklich, Rechtsanwalt,

— pour la Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, par M. L. Lenitz, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement autrichien, par M. H. Dossi, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. J. C. Schieferer et R. Tricot, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 mai 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 28 février 2002, parvenue à la Cour le 15 mars suivant, le Verwaltungsgerichtshof a posé, en vertu de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après le «code des douanes»), et du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 2913/92 (JO L 253, p. 1, ci-après le «règlement d'application»).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant la société Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH (ci-après «Hannl») à la Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (administration des finances pour Vienne, la Basse-Autriche et le Burgenland, ci-après la «Finanzlandesdirektion») au sujet d'une majoration des droits de douane prévoyant la perception d'intérêts de retard pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte a posteriori.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Les articles 201 à 205 et 209 à 211 du code des douanes prévoient les faits générateurs faisant naître respectivement une dette douanière à l'importation et une dette douanière à l'exportation.

4 L'article 214 du code des douanes dispose:

«1. Sauf dispositions spécifiques contraires prévues par le présent code et sans préjudice du paragraphe 2, le montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation applicables à une marchandise est déterminé sur la base des éléments de taxation propres à cette marchandise au moment où prend naissance la dette douanière la concernant.

2. Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude le moment où prend naissance la dette douanière, le moment à prendre en considération pour la détermination des éléments de taxation propres à la marchandise considérée est celui où les autorités douanières constatent que cette marchandise se trouve dans une situation ayant fait naître une dette douanière.

Toutefois, lorsque les éléments d'information dont disposent les autorités douanières leur permettent d'établir que la dette douanière a pris naissance à un moment antérieur à celui auquel elles ont procédé à cette constatation, le

montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation afférents à la marchandise en question est déterminé sur la base des éléments de taxation qui lui étaient propres au moment le plus éloigné dans le temps où l'existence de la dette douanière résultant de cette situation peut être établie à partir des informations disponibles.

3. Des intérêts compensatoires sont à appliquer dans les cas et les conditions définis par les dispositions arrêtées selon la procédure du comité, pour éviter toute obtention d'un avantage financier en raison du report de la date de naissance ou de prise en compte de la dette douanière.»

5 L'article 218 du code des douanes prévoit:

«1. Lorsqu'une dette douanière naît de l'acceptation de la déclaration d'une marchandise pour un régime douanier autre que l'admission temporaire en exonération partielle des droits à l'importation ou de tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation, la prise en compte du montant correspondant à cette dette douanière doit avoir lieu dès que ce montant a été calculé et, au plus tard, le deuxième jour suivant celui au cours duquel la mainlevée de la marchandise a été donnée.

Toutefois sous réserve que leur paiement ait été garanti, l'ensemble des montants relatifs aux marchandises dont la mainlevée a été donnée au profit d'une même personne au cours d'une période fixée par les autorités douanières et qui ne peut être supérieure à trente et un jours, peuvent faire l'objet d'une prise en compte unique en fin de période. Cette prise en compte doit intervenir dans un délai de cinq jours à compter de la date d'expiration de la période considérée.

2. Lorsque des dispositions prévoient que la mainlevée d'une marchandise peut être donnée en attendant que certaines conditions prévues par le droit communautaire dont dépendent soit la détermination du montant de la dette née, soit la perception de celui-ci soient réunies, la prise en compte doit intervenir au plus tard deux jours après celui où sont définitivement déterminés ou fixés soit le montant de la dette, soit l'obligation de payer les droits résultant de cette dette.

Toutefois, lorsque la dette douanière concerne un droit antidumping ou compensateur provisoire, la prise en compte de ce droit doit intervenir au plus tard deux mois après le moment où le règlement instituant un droit antidumping ou compensateur définitif est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*.

3. En cas de naissance d'une dette douanière dans des conditions autres que celles visées au paragraphe 1, la prise en compte du montant des droits correspondants doit intervenir dans un délai de deux jours à compter de la date à laquelle les autorités douanières sont en mesure de:

a) calculer le montant des droits en cause

et

b) déterminer le débiteur.»

6 Aux termes de l'article 220, paragraphe 1, du code des douanes:

«Lorsque le montant des droits résultant d'une dette douanière n'a pas été pris en compte conformément aux articles 218 et 219 ou a été pris en compte à un niveau inférieur au montant légalement dû, la prise en compte du montant des droits à recouvrer ou restant à recouvrer doit avoir lieu dans un délai de deux jours à compter de la date à laquelle les autorités douanières se sont aperçues de cette situation et sont en mesure de calculer le montant légalement dû et de déterminer le débiteur (prise en compte *a posteriori*). Ce délai peut être augmenté conformément à l'article 219.»

7 L'article 229 du code des douanes est libellé comme suit:

«Les autorités douanières peuvent octroyer au débiteur des facilités de paiement autres que le report de paiement.

L'octroi de ces facilités de paiement:

a) est subordonné à la constitution d'une garantie. Toutefois cette garantie peut ne pas être exigée lorsqu'une telle exigence serait de nature, en raison de la situation du débiteur, à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social;

b) donne lieu à la perception, en plus du montant des droits, d'un intérêt de crédit. Le montant de ces intérêts doit être calculé de telle façon que leur montant soit équivalent à celui qui serait exigé au même effet sur le marché monétaire et financier national de la monnaie dans laquelle le montant est dû.

Les autorités douanières peuvent renoncer à demander un intérêt de crédit, lorsque celui-ci serait de nature, en raison de la situation du débiteur, à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social.»

8 L'article 232, paragraphe 1, prévoit:

«Lorsque le montant de droits n'a pas été payé dans le délai fixé:

a) les autorités douanières font usage de toutes les possibilités que leur accordent les dispositions en vigueur, y inclus l'exécution forcée, pour assurer le paiement de ce montant.

Des dispositions particulières peuvent être arrêtées selon la procédure du comité dans le cadre du régime de transit à l'égard des cautions;

b) un intérêt de retard est perçu en sus du montant des droits. Le taux de l'intérêt de retard peut être supérieur au taux de l'intérêt de crédit. Il ne peut être inférieur à ce dernier taux.»

9 L'article 241 du code des douanes dispose:

«Le remboursement par les autorités douanières, de montants de droits à l'importation ou de droits à l'exportation ainsi que des intérêts de crédit ou de retard éventuellement perçus à l'occasion de leur paiement ne donne pas lieu au paiement d'intérêt par ces autorités. Toutefois, un intérêt est payé lorsque:

— une décision donnant suite à une demande de remboursement n'est pas exécutée dans un délai de trois mois à partir de l'adoption de ladite décision,

— les dispositions nationales le prévoient.

Le montant de ces intérêts doit être calculé de telle façon qu'il soit équivalent à celui qui serait exigé au même effet sur le marché monétaire et financier national.»

La législation nationale

10 L'article 108, paragraphe 1, du Bundesgesetz betreffend ergänzende Regelungen zur Durchführung des Zollrechts der Europäischen Gemeinschaften (Zollrechts-Durchführungsgesetz-ZollR-DG) (loi fédérale relative aux dispositions supplémentaires pour l'application du droit douanier des Communautés européennes), du 23 août 1994 (BGBl. 1994/659, ci-après le «ZollR-DG»), prévoit:

«Lorsque, à l'exception des cas visés au paragraphe 2, une dette douanière naît en vertu des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes, ou en cas de recouvrement d'une dette douanière au titre de l'article 220 du code des douanes, une majoration des droits de douane doit être acquittée, dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette et sa prise en compte, ou bien, en cas de recouvrement a posteriori au titre de l'article 220 du code des douanes, qui correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la date d'exigibilité de la dette douanière prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de celle-ci. L'obligation de payer les taxes administratives en vertu de l'article 105 demeure.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

11 Le 17 décembre 1998, le Hauptzollamt Linz a, en application de l'article 220, paragraphe 1, du code des douanes, procédé à une prise en compte a posteriori de droits de douane dus par Hannl. Le montant des droits de douane dont il a ainsi tenu compte s'élevait à 30 694 ATS. Le même jour, cette autorité a, en application de l'article 108, paragraphe 1, du ZollR-DG, procédé à une majoration de ces droits s'élevant à 2 157 ATS.

12 Le Hauptzollamt ayant rejeté la réclamation introduite par Hannl à l'encontre de cette décision, cette société a saisi la Finanzlandesdirektion d'un recours en appel.

13 Le 2 novembre 2000, la Finanzlandesdirektion a rejeté ce recours tout en complétant le dispositif de la décision du Hauptzollamt par la mention de l'assiette de 228 668 ATS (dont 30 694 ATS de droits de douane et 197 974 ATS de taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation), du taux d'intérêt de 5,66 % par an, ainsi que des périodes de retard allant du 15 novembre 1998 au 14 décembre 1998 et du 15 décembre 1998 au 14 janvier 1999.

14 Hannl a alors introduit un recours à l'encontre de cette décision devant le Verwaltungsgerichtshof en faisant valoir que la majoration des droits prévue à l'article 108, paragraphe 1, du ZollR-DG est contraire au droit communautaire. En effet, dès lors que le code des douanes, qui a pour objet d'harmoniser le droit douanier, ne contiendrait, en dehors des articles 229, 232, paragraphe 1, et 241, aucune disposition relative aux intérêts ou à d'autres obligations fiscales, les États membres ne seraient pas autorisés à adopter des mesures nationales en la matière.

15 Estimant que la solution du litige pendant devant elle nécessitait l'interprétation du droit communautaire, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Faut-il considérer comme contraire aux dispositions douanières communautaires la majoration des droits de douane, prévue par l'article 108, paragraphe 1, du ZollR-DG, qui doit être acquittée en cas de naissance d'une dette douanière au sens des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes communautaire, ou en cas de recouvrement a posteriori au sens de l'article 220 de ce même code, et dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte, ou

bien, en cas de recouvrement a posteriori au sens de l'article 220 du code des douanes communautaire, entre la date d'exigibilité de la dette douanière prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de la dette douanière?»

Sur la question préjudicielle

16 Par sa question, la juridiction demande en substance si le code des douanes et le règlement d'application doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit une majoration des droits de douane en cas de naissance d'une dette douanière en application des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes, ou en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 de ce même code, dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte, ou bien, en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 du code des douanes, entre la date d'exigibilité de ladite dette prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de cette dette.

17 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence constante, lorsqu'une réglementation communautaire ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de violation de ses dispositions ou renvoie, sur ce point, aux dispositions nationales, l'article 10 CE impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. À cet effet, tout en conservant un pouvoir discrétionnaire quant au choix des sanctions, ils doivent veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national

d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif (voir, notamment, arrêt du 7 décembre 2000, De Andrade, C-213/99, Rec. p. I-11083, point 19).

18 En ce qui concerne les infractions douanières, la Cour a précisé que, en l'absence d'harmonisation de la législation communautaire dans ce domaine, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêt De Andrade, précité, point 20).

19 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 36 de ses conclusions, ni le code des douanes ni le règlement d'application ne prévoient des mesures particulières lorsque la dette douanière naît sur le fondement des articles 202 à 205, 210 et 211 ainsi que 220 du code des douanes, qui visent tous des situations se caractérisant par une méconnaissance par l'opérateur concerné de la réglementation douanière communautaire.

20 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les États membres sont compétents pour adopter les mesures appropriées pour assurer le respect de la réglementation douanière communautaire, à condition que, ainsi qu'il ressort du point 18 du présent arrêt, lesdites mesures respectent le principe de proportionnalité.

21 Le principe même d'une majoration telle que celle en cause au principal, qui vise à assurer que les opérateurs économiques respectent les dispositions de la réglementation communautaire, n'apparaît pas contraire au droit communau-

taire. En effet, ainsi que l'a fait valoir le gouvernement autrichien, en l'absence d'une telle mesure, les opérateurs auraient un avantage à retarder, en adoptant un comportement soit illégal soit négligent, la prise en compte de la dette douanière. La mesure aurait pour objectif de ne pas défavoriser les opérateurs économiques qui respectent la réglementation communautaire et dont le comportement permet une prise en compte et un règlement rapide de la dette douanière.

22 Quant au montant de la majoration, il importe qu'il soit fixé, conformément à la jurisprudence, dans des conditions analogues à celles qui prévalent en droit national pour des infractions de même nature et de même gravité et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif (arrêts du 26 octobre 1995, Siesse, C-36/94, Rec. p. I-3573, point 24, et De Andrade, précité, point 24). Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si la majoration en cause au principal est conforme à ces principes. Dans le cadre de cette appréciation, il lui incombera notamment de vérifier si le taux de la majoration en cause en principal, qui n'apparaît pas à première vue disproportionné, correspond au taux applicable en droit national pour des infractions de même nature et de même gravité.

23 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que le code des douanes et le règlement d'application doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation qui prévoit une majoration des droits de douane en cas de naissance d'une dette douanière en application des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes, ou en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 de ce même code, dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte, ou bien, en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 du code des douanes, entre la date d'exigibilité de ladite dette prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de cette dette, à condition que le taux d'intérêt soit fixé dans des conditions analogues à celles qui prévalent en droit national pour des infractions de même nature et de même gravité et qui confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si la majoration en cause au principal est conforme à ces principes.

Sur les dépens

24 Les frais exposés par les gouvernements autrichien et italien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgerichtshof, par ordonnance du 28 février 2002, dit pour droit:

1) **Le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, et le règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du**

règlement n° 2913/92, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation qui prévoit une majoration des droits de douane en cas de naissance d'une dette douanière en application des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes communautaire, ou en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 de ce même code, dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte, ou bien, en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 du code des douanes, entre la date d'exigibilité de ladite dette prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de cette dette, à condition que le taux d'intérêt soit fixé dans des conditions analogues à celles qui prévalent en droit national pour des infractions de même nature et de même gravité et qui confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si la majoration en cause au principal est conforme à ces principes.

Schintgen Skouris Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 octobre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

V. Skouris