État membre du prix facturé des marchandises importées d'un État tiers ne répond pas aux objectifs poursuivis par les règles relatives à la détermination de la valeur en douane des marchandises.

2. L'établissement de la valeur en douane conformément aux règlements nos 803/68 et 375/69 ne saurait avoir pour effet d'obliger les administrations fiscales et financières des États membres à reconnaître cette valeur à des fins autres que l'application du tarif douanier commun. Dès lors, s'il était établi qu'une entreprise formant partie d'une société ou d'un groupe de sociétés, dont le centre de direction se trouve en dehors de l'État membre concerné, pratique, dans ses rapports avec ce centre de direction ou avec d'autres entreprises appartenant au même groupe, des prix dont l'application pourrait impliquer un transfert illicite de capital ou de bénéfices, il appartiendrait à l'État membre concerné de prendre les mesures appropriées en vue d'établir et, éventuellement, de réprimer de tels agissements en vertu de sa législation financière ou fiscale, et non en appliquant la réglementation communautaire relative à la valeur en douane.

3. Si un importateur a exactement et complètement rempli le formulaire annexé au règlement n° 375/69, alors qu'il n'est pas contesté que les marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture, que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé et qu'il ne lui est pas reproché de n'avoir pas répondu à des renseignements plus détaillés que lui auraient éventuellement demandés les autorités douanières, il n'a violé aucune des obligations qui lui étaient imposées par la réglementation communautaire concernant la valeur en douane des marchandises et par l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse, du 22 juillet 1972. Par contre, les suites à donner sur d'autres plans — tels que ceux concernant les législations financières ou fiscales autres que les douanes — qui ne sont pas réglementés par les dispositions communautaires relèvent de l'ordre juridique de l'État membre intéressé.

Dans l'affaire 65/79

ayant pour objet une demande adressée à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, par le juge d'instruction au tribunal de grande instance de Nanterre, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

et

RENÉ CHATAIN, gérant de la société à responsabilité limitée «Laboratoires Sandoz» à Rueil-Malmaison,

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation des règlements nos 803/68, 1581/74, 375/69, 603/72 relatifs à la valeur en douane, et du règlement n° 2840/72 relatif à l'accord CEE Suisse,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les ordonnances de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumées comme suit:

I — Faits et procédure

La société Sandoz AG établie en Suisse, appelée ci-après Sandoz-Suisse, vend à sa filiale, la Sàrl «les Laboratoires Sandoz» établie en France, appelée ci-après Sandoz-France, des produits chimiques. Ces ventes s'insèrent dans le cadre d'un contrat de licence exclusif de fabrication consenti par Sandoz-Suisse à Sandoz-France le 6 mai 1935, qui prévoit que les matières premières pour la fabrication des produits sous licence seront «achetées de préférence» chez Sandoz-Suisse, après accord préalable sur les prix et conditions de vente dans chaque cas particulier.

Les produits chimiques ainsi vendus sont deux principes actifs: d'une part, le tartrate d'ergotamine, ci-après ergotamine et d'autre part, le méthane sulfonate de dihydroergotamine, ci-après dihydroergotamine. Ces principes actifs sont des ergots de seigle utilisés pour la préparation de spécialités pharmaceutiques fabriquées par Sandoz-France.

Lors d'une inspection effectuée chez Sandoz-France, par l'inspection des douanes, celle-ci a constaté les faits suivants:

Sandoz-Suisse facturait le gramme d'ergotamine 67 FS, correspondant à une contre-valeur de 84,52 FF à 95,50 FF, selon le taux de change; et le gramme de

dihydroergotamine 80 FS, correspondant à une contre-valeur de 102,40 FF à 115,46 FF, selon le taux de change.

Or les autorités douanières, se fondant sur des comparaisons, pour ces mêmes produits, avec des prix facturés et des offres de prix à l'importation en France par d'autres fabricants que Sandoz-Suisse, ont contesté les prix fixés par celle-ci et retenu comme prix normal d'importation 36,52 FF pour l'ergotamine et 54,23 FF pour la dihydroergotamine.

Ainsi, alors que la valeur totale déclarée durant la période allant du 4 janvier 1971 au 3 novembre 1973 était de 89 929 024 FF, la valeur reconnue par les autorités douanières n'a été que de 53 142 943 FF, soit une différence de 36 786 081 FF.

A la suite de ces constatations, l'inspection des douanes a dressé, le 20 février 1974, un procès-verbal de constat sur la base duquel elle a déposé une plainte auprès de Monsieur le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre pour:

— premièrement, fausse déclaration de valeur à l'importation puisque Sandoz-France aurait acheté les produits ci-dessus à des prix nettement surévalués et,

— deuxièmement, transfert irrégulier de capitaux à l'étranger, puisqu'en payant plus cher, Sandoz-France aurait rapatrié ses bénéfices en Suisse, sans payer d'impôts sur les bénéfices en France;

infractions prévues et réprimées par les articles 35, 414, 426, paragraphe 3, 435, 399 et 459 du Code des Douanes français, et par le décret n° 68-1021 du 24 novembre 1968.

Le juge d'instruction au tribunal de grande instance de Nanterre, saisi de l'affaire, a inculpé M. René Chatain, gérant de Sandoz-France, du chef «d'importations sans déclarations de marchandises prohibées» et de «transfert irrégulier de capitaux à l'étranger».

Il est à remarquer en effet que la fausse déclaration de valeur en douane est assimilée par l'article 426, paragraphe 3, du Code des Douanes à des importations sans déclarations de marchandises prohibées, constitutive d'un délit de première classe et que le transfert irrégulier de capitaux constitue dans la législation nationale une infraction aux dispositions des articles 1 et 3 du décret n° 68-1021 du 24 novembre 1968 (Journal officiel de la République française, 25. 11. 1968, p. 11081).

Sandoz-France a contesté ces deux chefs d'inculpation en se fondant, en particulier, sur les arguments suivants:

— Tout d'abord, en ce qui concerne la fausse déclaration de la valeur en douane:

1) le règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968, relatif à la valeur en douane des marchandises (JO n° L 148, p. 6, du 28. 6. 1968) exclurait des ajustements en baisse, c'est-à-dire des minorations du prix contractuel;

2) la comparaison des prix déclarés ne saurait être faite avec des prix de marchandises d'origines différentes;

3) le règlement n° 375/69 de la Commission, du 27 février 1969, concernant la déclaration des éléments relatifs à la valeur en douane des marchandises (JO n° L 52, p. 1, du 3. 3. 1969) limiterait les obligations de l'importateur quant à la déclaration à faire;

4) il n'existerait, en l'espèce, aucune facture inexacte.

— Ensuite, en ce qui concerne l'infraction à la réglementation des changes: ce serait à tort que les autorités françaises font application de la réglementation communautaire sur la valeur en douane, celle-ci ayant un objet entièrement différent de la réglementation des changes.

Sandoz-France a conclu cette argumentation en formulant une série de questions à poser à la Cour de justice et que le juge d'instruction près le tribunal de grande instance de Nanterre, par ordonnance du 7 mars 1979, a repris à son compte, et auxquelles il ajouta une onzième par ordonnance du 14 mai 1979.

Les questions posées sont les suivantes:

Première question

«Le règlement (CEE) n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968, relatif à la valeur en douane des marchandises, et notamment les articles 1 à 10 de ce règlement, ainsi que le règlement (CEE) n° 1581/74 de la Commission du 24 juin 1974 concernant la prise en considération des réductions de prix lors de la détermination de la valeur en douane, permettent-ils aux autorités compétentes d'un État membre d'attribuer à des marchandises importées d'un État tiers une valeur en douane inférieure à la valeur déclarée par l'importateur ou bien pour les importations postérieures à l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 375/69 du 27 février 1969 de la Commission, à la valeur qui résulte des éléments relatifs à la valeur en douane déclarés par l'importateur?»

Deuxième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 1:

«Les règlements précités permettent-ils aux autorités compétentes d'un État membre de minorer la valeur déclarée par l'importateur ou bien, dans l'application du règlement n° 375/69, la valeur résultant des éléments fournis par cet importateur en se fondant à cet effet sur la comparaison entre cette valeur et un ou plusieurs prix faits dans d'autres contrats de vente portant sur le même produit?»

Troisième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 2:

«Quels sont le ou les pays d'exportation et/ou d'importation à partir desquels et/ou vers lesquels les ventes doivent être intervenues, pour que les autorités compétentes d'un État membre soient autorisées par les règlements précités à fonder, sur les prix faits dans ces ventes, une minoration de la valeur déclarée ou bien de la valeur résultant des éléments fournis par l'importateur?

En particulier:

a) les ventes dont les prix peuvent être utilisés comme prix de référence doivent-elles nécessairement être intervenues entre un exportateur et un importateur respectivement établis dans les mêmes pays que ceux entre lesquels est intervenue la vente au sujet de laquelle la déclaration de valeur faite par l'importateur, ou les éléments fournis par celui-ci en vue de l'établissement de la valeur en douane sont contestés?

b) au cas où il serait répondu négativement à la sous-question n° 3/a: les règlements précités et le règlement n° 603/72 de la Commission du 24 mai 1972 concernant l'acheteur à prendre en considération pour la détermination de la valeur en douane autorisent-ils qu'il soit tenu compte des ventes:

   — consenties par des exportateurs établis dans d'autres États membres?

   — faites à des importateurs établis dans d'autres États membres?

   — consenties par des exportateurs établis dans des États tiers?

— faites à des importateurs établis dans des États tiers?

— intervenues entre un fournisseur et un acheteur établis tous deux dans des États tiers?»

Quatrième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 2:

«Les règlements précités permettent-ils aux autorités compétentes de retenir comme prix de référence fondant une minoration de la valeur déclarée par l'importateur, ou bien, dans l'application du règlement n° 375/69 de la valeur résultant des éléments fournis par cet importateur, les prix faits:

a) dans des ventes de produits en provenance de pays dont le commerce extérieur fait l'objet d'un monopole d'État ou d'entreprises publiques?

b) dans des ventes portant sur des produits d'imitation des produits faisant l'objet de la vente à propos de laquelle la valeur en douane est minorée?»

Cinquième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 1:

«Si aucun prix de référence ne peut être utilisé, soit en droit, soit en fait, les autorités compétentes du pays d'importation sont-elles fondées à recourir unilatéralement à d'autres méthodes ou éléments et, dans l'affirmative, lesquels?»

Sixième question

«Dans la mesure où les méthodes appliquées par l'Administration française pour déterminer la valeur en douane ne pourraient être retenues, sur quels critères cette valeur devrait-elle être établie correctement dès lors qu'aucun prix de comparaison valable n'est disponible et que l'on se trouve en présence de produits brevetés faisant l'objet de ventes entre deux sociétés non indépendantes l'une de l'autre?»

Septième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 1:

«Les autorités compétentes d'un État membre peuvent-elles relever à l'encontre d'un importateur 'une fausse déclaration de valeur en douane commise à l'aide d'une facture fausse, incomplète, inexacte ou inapplicable' (faits assimilés par le droit national à une 'importation sans déclaration de marchandises prohibées'), délit sanctionné par de lourdes amendes et des peines d'emprisonnement, alors même que ledit importateur se serait conformé au règlement n° 375/69 précité, en fournissant de manière exacte les éléments relatifs à la valeur en douane, qui sont l'objet du questionnaire figurant en annexe audit règlement et dès lors qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur, pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé?»

Huitième question

«La pratique de minoration de la valeur déclarée et les lourdes conséquences qu'elle entraîne pour les importateurs sont-elles compatibles avec l'union douanière instaurée par les articles 12 à 29 du traité CEE, compte tenu des détournements de trafic et des distorsions de concurrence que cette pratique peut entraîner?»

Neuvième question

a) «L'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse du 22 juillet 1972 (règlement n° 2840/72 du Conseil du 19 décembre 1972), qui interdit dans les relations entre la Communauté et la Suisse toutes mesures d'effet équivalant à des

restrictions quantitatives à l'importation, n'interdit-il pas, de ce fait, aux autorités compétentes d'un État membre de minorer la valeur déclarée ou bien la valeur résultant des éléments fournis par l'importateur?»

b) «L'article 13 autorise-t-il notamment que soit sanctionné par de lourdes peines d'amendes et d'emprisonnement un importateur d'un État membre de la CEE, qui a correctement rempli ses obligations en donnant, de manière exacte et complète, aux autorités nationales compétentes les informations requises par le règlement n° 375/69 de la Commission du 27 février 1969, et dès lors qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur, pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé?»

Dixième question

Au cas où il serait répondu affirmativement à la question n° 1:

«L'article 19, alinéa 1, de l'accord CEE-Suisse du 22 juillet 1972, qui interdit toute restriction aux paiements afférents aux échanges de marchandises ainsi qu'au transfert de ces paiements entre les États de la Communauté européenne et la Suisse, n'interdit-il pas, de ce fait, aux autorités compétentes d'un État membre, de qualifier de «transferts illicites de capitaux» — infractions réprimées par sa réglementation des changes — l'opération par laquelle l'acheteur situé dans un État membre de la Communauté européenne règle à son fournisseur suisse le montant de la facture relative à une vente de marchandises, dès lors qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur, pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé?»

Onzième question

«L'article 9 du règlement n° 803/68 du Conseil, et pour les importations auxquelles ils sont applicables, le règlement n° 375/69 de la Commission et son annexe, permettent-ils aux autorités compétentes d'un État membre de pratiquer sur le prix facturé, pour déterminer la valeur en douane, des ajustements en baisse autres que ceux qui sont visés sous les n°s 18 à 21 de l'annexe précitée et qui sont déterminés par des éléments distincts du prix des marchandises, mais cependant compris dans le prix facturé?»

Les deux ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour les 18 avril et 16 mai 1979. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 12 juillet 1979, par la Commission des Communautés européennes, représentée à ces fins par son conseiller juridique, Jean-Claude Séché, en qualité d'agent; le 25 juillet 1979, par le prévenu au principal, représenté à ces fins par M^es^ B. Baudelot, bâtonnier, et R. Saint-Esteben, tous deux avocats à la Cour de Paris; le 2 août 1979, par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté à ces fins par son agent, le Dr Seidel; le 3 août 1979, par le gouvernement français, représenté à ces fins par son agent, Y. Cousin, secrétaire général-adjoint du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne; le 13 août 1979, par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne, représenté à ces fins par son agent, R. D. Munrow, Treasury Solicitor's Department.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

Observations de la partie Chatain, prévenu au principal

Avant d'aborder la discussion des moyens de droit et des différentes questions posées, Chatain estime nécessaire de rappeler sa version des faits ainsi que l'historique des sociétés Sandoz et les raisons des liens unissant Sandoz-Suisse à Sandoz-France.

A — Généralités

1. Sur les faits

Sandoz rappelle que, depuis 1967, les prix offerts par Sandoz-Suisse en FS à Sandoz-France n'ont pas varié et estime que ceci aurait dû exclure toute imputation de caractère spéculatif et frauduleux de ces prix.

Et Sandoz-France note, en outre, qu'il convient de remarquer la tendance générale à la baisse des prix des principes actifs exprimés en FS.

Sandoz-France rappelle, par ailleurs, qu'en application des règles sur l'établissement de la valeur en douane, les prix facturés avaient déjà fait l'objet d'importants ajustements en hausse. Le principe de ces redressements en hausse des prix facturés résulterait d'un arrêt de la Cour de cassation qui mettait fin à un long contentieux né en 1958 entre Sandoz-France et la douane. Or, à la suite de cet arrêt, un accord serait intervenu entre les parties, accord qui aurait étendu à l'ensemble des importations de Sandoz-France la solution fixée par la Cour de cassation.

Fort de cet accord du 13 octobre 1972, Sandoz-France pensait que la fixation de la valeur en douane ne ferait plus l'objet de contestations ultérieures.

Le prévenu au principal soutient, en conséquence, que la pratique administrative française de révision en baisse met en lumière «l'insécurité dans laquelle se trouvent les filiales françaises de sociétés pharmaceutiques étrangères», d'autant plus que cette insécurité serait accrue, en l'espèce, par le fait que cette pratique de révision en baisse conduirait à remettre en cause, plusieurs années après les importations litigieuses, des valeurs en douane qui avaient pourtant fait l'objet d'ajustements en hausse convenus.

Il conclut ce point en soutenant que cette grave accusation de fraude rend indispensable l'exposé des relations commerciales entre Sandoz-France et Sandoz-Bâle et surtout des raisons pour lesquelles Sandoz-France s'approvisionne auprès de Sandoz-Bâle pour les produits en cause.

2. Historique du groupe Sandoz

La partie Sandoz rappelle très longuement l'historique du Groupe en montrant, d'une part que le Groupe a été lancé par les découvertes importantes faites dans le domaine de l'ergot de seigle par un de ses fondateurs, M. Stoll et, d'autre part, que son implantation en

France et surtout en Alsace est très ancienne, puisque, datant de 1911.

A propos de cette implantation française, Chatain précise que Sandoz-France emploie 2838 personnes et, qu'en outre, Sandoz-Suisse, emploie 1832 frontaliers alsaciens à Bâle.

En outre, Sandoz-Suisse investirait en France soit par augmentation de capital, soit en accordant des prêts sans intérêts à sa filiale Sandoz-France, soit même indirectement en abandonnant des créances. Chatain conclut ce paragraphe en soutenant qu'un tel comportement serait à l'opposé du reproche fait par l'administration des Douanes.

3. Raisons de liens Sandoz-Suisse, Sandoz-France

Chatain rappelle le rôle de pionnier joué par Sandoz-Suisse dans le développement de l'ergot de seigle et surtout le rôle d'un de ses fondateurs: M. Stoll.

Elle soutient que ce rôle de pionnier aurait obligé Sandoz-Suisse à mettre au point des procédés qui lui permettraient aujourd-hui de fournir des «principes actifs dont la qualité est telle qu'elle explique et justifie pleinement la préférence de Sandoz-France pour les produits vendus par sa société-mère, que la douane croit cependant pouvoir lui reprocher».

En effet, Sandoz-France aurait toute liberté pour acheter ces principes actifs où bon lui semble, mais elle choisirait Sandoz-Suisse à cause de la qualité intrinsèque des produits vendus, qualité intrinsèque mesurée aussi bien par la méthode de la biodisponibilité que par la méthode de la stabilité.

Elle soutient à ce sujet que «par des travaux de recherches internes ou confiés à des organismes scientifiques tiers, Sandoz-France a pu établir que ces caractéristiques déterminantes sont supérieures pour la dihydroergotamine Sandoz à ce qu'elles sont pour des produits d'imitation, tant pour la biodisponibilité que pour la stabilité».

En outre, s'approvisionnant chez Sandoz-Suisse, Sandoz-France aurait la certitude d'une qualité constante et d'une régularité des approvisionnements.

Ainsi, Chatain estime avoir réfuté l'argument de la douane lui opposant des prix provenant de revendeurs différents.

Elle soutient, en outre, que l'affirmation de la douane selon laquelle «les produits Sandoz ne sont pas de qualité constante ou supérieure aux mêmes produits fabriqués par d'autres firmes», ne serait pas fondée. En effet, la douane ne se référerait qu'à un minimum légal auquel tout producteur de spécialités pharmaceutiques doit satisfaire.

Or, Sandoz-Bâle procéderait à des analyses qualitatives nettement plus élaborées que le minimum auquel aurait procédé la douane et, en outre, fournirait une assistance scientifique permanente à Sandoz-France; ce dernier élément n'aurait pas été retenu par la douane dans son appréciation de la comparaison des prix.

En conséquence, Chatain soutient que la douane méconnaîtrait la spécificité des conditions d'approvisionnement en matière de principes actifs en laissant croire qu'un fabricant de spécialités pharmaceutiques devrait chercher à se fournir au meilleur prix.

Or, les études qu'un tel fabricant devrait faire lors de chaque changement de fournisseur, afin d'acquérir la certitude de la qualité de ces produits, «réduiraient à néant le prétendu avantage économique tiré d'un prix du principe actif plus bas».

En outre, Chatain soutient que les références sur lesquelles s'est fondée la

douane française «manquent de sérieux et ne sauraient en aucun cas constituer une base de comparaison».

En conclusion, Chatain estime être «persuadé que sa source d'approvisionnement est la plus rationnelle, la plus sûre et, en définitive, la plus économique».

B — Examen des moyens de droit à travers les différentes questions posées par le juge d'instruction

Chatain rappelle préalablement la jurisprudence de la Cour de justice «qui lui semble des plus claires» et qui, selon elle, permet d'affirmer que la Cour de justice est compétente pour répondre à toutes les questions posées même aux questions 9 et 10 concernant l'accord CEE — Suisse puisque ce dernier accord serait un acte pris par une institution de la Communauté et en tant que tel il relèverait de l'article 177.

Chatain ayant procédé à un regroupement des questions posées par le juge d'instruction, il importe de suivre le plan qu'il propose:

§ 1: Question posée à titre principal: Incompatibilité de la minoration du prix convenu et réellement payé avec le droit communautaire et avec l'accord CEE — Suisse

a) Incompatibilité de la minoration avec le droit communautaire

1. Illicéité de la pratique de minoration dans son principe (question n° 1 et question complémentaire, c'est-à-dire question n° 11

1.1. La pratique de minoration est illicite au regard de l'esprit de l'économie et des objectifs de la réglementation communautaire de la valeur en douane

1.1.1. L'objectif du règlement n° 803/68: la perception juste et uniforme du droit de douane du Tarif douanier commun (TDC)

Le prévenu au principal rappelle que, dans le contexte national, les droits de douane ont pour objet à la fois de protéger l'économie nationale et de procurer des ressources à l'État.

Dans ces conditions, la seule préoccupation de la douane devrait être de pourchasser les fraudes diverses qui entraîneraient un non-paiement total ou partiel des ces droits. Or ces deux fonctions traditionnelles des droits de douane — après l'application du TDC — n'auraient en rien été modifiées.

Cette constatation serait confirmée par l'exposé des motifs du règlement n° 803/68 qui stipule explicitement qu'il «importe d'éviter, le cas échéant, d'éliminer tout détournement de recettes douanières».

Cet objectif aurait été confirmé par la Commission dans une recommandation CEE n° 70/112 de la Commission, du 23 janvier 1970, relative à l'organisation des services des administrations centrales des douanes chargés de l'application des dispositions concernant la valeur en douane (JO CE n° L 27 du 4. 2. 1970), qui stipulerait que le règlement n° 803/68 se serait fixé comme objectif d'éviter «les détournements de trafics, d'activités, et de recettes douanières».

Cet objectif aurait également été rappelé par la Cour de justice dans les affaires 27/70, Edding (Recueil 1970, p. 1051) et 8/73, Massey-Ferguson (Recueil 1973, p. 897).

Enfin, les travaux préparatoires du règlement n° 803/68 montreraient également que l'objectif assigné à la réglementation serait d'éviter le non-paiement et le détournement de recettes douanières.

La Commission aurait déclaré devant le Parlement européen que la réglementation envisagée était destinée à éviter les sous-évaluations et à «protéger les importateurs honnêtes contre la concurrence déloyale résultant de ces sous-évaluations» (PE, doc. séance, doc. n° 162, 18. 12. 1967, n° 57).

1.1.2. La convention sur la valeur en douane des marchandises signée à Bruxelles le 15 décembre 1950 et mise en vigueur le 28 juillet 1953 (ci-après la convention de Bruxelles)

Chatain soutient que dans cette convention de Bruxelles pas une seule fois n'a été considérée l'hypothèse où le prix serait supérieur aux prix de la concurrence. Ceci s'expliquerait par le fait que, dans ce cas, aucune incidence défavorable n'existerait quant au montant des droits perçus. En conséquence, il n'y aurait aucune raison, compte tenu des objectifs de la convention, d'obliger le déclarant à réviser en baisse ce prix et a fortiori de lui infliger des sanctions.

1.1.3. Le GATT

L'examen des dispositions prises dans le cadre du GATT confirmerait les observations faites au sujet du règlement n° 803/68 et de la convention de Bruxelles. Tout d'abord le lien entre «la valeur en douane» et la perception du droit de douane y serait rappelé avec force, puisque l'article 15, 1, a), du GATT stipule que «l'expression valeur en douane des marchandises importées signifie la valeur des marchandises déterminée en vue de la perception des droits de douane ad valorem sur les marchandises importées».

On y observerait également que c'est l'hypothèse de déclaration sous-évaluée qui serait systématiquement envisagée par l'accord.

Enfin l'article 1,2,b), de la convention du GATT qui envisage les conditions dans lesquelles la valeur transactionnelle sera acceptée comme base de la valeur en douane bien que la vente soit intervenue entre personnes liées entre elles aurait été interprété de la façon suivante:

S'il était prouvé que le prix est suffisant pour couvrir tous les coûts et assurer un bénéfice représentatif du bénéfice global réalisé par la firme, il serait démontré que le prix n'a pas été influencé par le fait que vendeur et acheteur étaient liés.

Le prévenu au principal en conclut que le seul cas de prix inacceptable entre personnes liées serait celui du prix sous-évalué, c'est-à-dire insuffisant pour couvrir le coût et la marge normale du vendeur.

Ainsi, l'accord du GATT d'avril 1979 apparaîtrait d'un esprit identique à celui du règlement n° 803/68 et de la convention de Bruxelles: tous ces textes ne prévoiraient que des ajustements en hausse du prix facturé lorsque celui-ci ne correspond pas au prix normal. Et même si les ajustements en baisse pouvaient intervenir, ils n'auraient, en aucun cas, pour objet de minorer ledit prix.

1.2. La «lettre» du règlement n° 803/68

Aucun des ajustements prévus expressément ne prévoirait une modification en baisse du prix même du marché.

1.2.1. Les ajustements en hausse

L'article 9 du règlement n° 803/68 prévoirait des ajustements en hausse dans les hypothèses suivantes:

1° lorsque les réductions de prix ne seraient consenties qu'au représentant exclusif ou au concessionnaire;

2° lorsqu'il s'agit de rabais anormaux ainsi que de toutes autres réductions sur le prix usuel de la concurrence.

Donc seuls seraient prévus les ajustements en hausse. Et cette interprétation serait confirmée aussi bien par le règlement d'application du droit communautaire: règlement n° 1581/74 de la Commission du 24 juin 1974 (JO CE, n° L 168 du 25. 6. 1974), par les dispositions de la convention de Bruxelles, et de l'accord du GATT.

1.2.2. Ajustements spécifiques en baisse (éléments extrinsèques du prix)

Le prévenu au principal soutient que l'article 9, 2, du règlement n° 803/68 ne prévoirait que des ajustements en baisse concernant les frais de transport, les frais de montage et les droits de reproduction et il apparaîtrait, dès lors, que la nature juridique de tels ajustements serait fondamentalement différente de celle des ajustements en hausse qui eux peuvent et doivent intervenir lorsque le prix lui-même (le prix intrinsèque) est anormalement bas.

Cette interprétation serait confirmée par l'arrêt Enka de la Cour de justice (affaire 38/77, Recueil 1977, p. 2203). Dans cette affaire, la Cour aurait distingué, d'une part, le prix des marchandises et, d'autre part, le autres éléments pris en compte dans la facture et aurait donc confirmé la distinction entre le prix des marchandises et les éléments extrinsèques à ce prix. Et Chatain conclut sur ce point en affirmant que «serait confirmée, même à propos des ajustements en baisse, la préoccupation constante et unique de la législation douanière», c'est-à-dire «la lutte contre les déclarations de valeurs minorées ayant pour effet d'éluder les droits de douane».

Ainsi l'interprétation de la valeur en douane proposée par la douane française contredirait aussi bien l'esprit et les objectifs que la lettre du règlement n° 803/68 et du droit douanier communautaire.

1.3. L'utilisation de la notion communautaire de valeur en douane au service de politiques nationales est un détournement «de droit», contraire aux principes communautaires régissant l'union douanière

1.3.1. La douane méconnaît le principe d'uniformité de la réglementation communautaire

L'unification du droit douanier constituerait l'objectif fondamental de l'union douanière. Cet objectif ressortirait directement de l'ensemble de la réglementation communautaire et aurait été consacré par la Cour de justice dans son arrêt Massey-Ferguson (arrêt 8/73, Recueil 1973, p. 897). Or, la conséquence la plus importante du principe d'uniformité résiderait dans l'impossibilité d'appliquer un règlement communautaire à des fins nationales, ce qui découlerait de l'arrêt de la Cour de justice, Simmenthal (arrêt 106/77, Recueil 1978, p. 629). En conséquence, le prévenu au principal soutient que l'interprétation «de la valeur en douane retenue par la douane française ne serait pas proposée pour sauvegarder les intérêts communau-

taires, mais uniquement pour appliquer des politiques purement nationales: politique monétaire, politique fiscale ou encore politique de prix des médicaments». Ainsi la France détournerait la notion communautaire de valeur en douane de sa fonction normale, c'est-à-dire qui est celle de réaliser l'union douanière.

Admettre l'interprétation française conduirait à la fin du principe de l'uniformité. En effet l'application d'une norme communautaire pour les besoins de politique nationale contiendrait déjà les germes de divergences puisque les révisions en baisse des valeurs en douane dépendraient de facteurs divers nécessairement différents d'un État membre à un autre. Il ne serait donc pas possible de mettre en cause l'application uniforme du droit communautaire au nom de règles ou préoccupations nationales. La Cour de justice aurait également relevé une telle impossibilité dans son arrêt Balkan Import-Export (affaire 118/76, Recueil 1977, p. 1177) relatif à la question des montants compensatoires monétaires.

La prise en compte de préoccupations de politique nationale reviendrait à rouvrir la porte aux détournements de trafic et aux inégalités dans les conditions de concurrence, ce que la Cour de justice a rappelé dans son arrêt Enka précité, en déclarant à propos d'un texte d'application du règlement n° 803/68 que «sous peine de provoquer des distorsions et des détournements de trafic, cette disposition doit ... recevoir une application indentique dans tous les États membres».

Une confirmation de cette nécessaire uniformité d'interprétation et d'application de la notion de valeur en douane serait également trouvée dans l'accord du GATT d'avril 1979 dans lequel serait rappelé le principe fondamental de neutralité de cette notion qui, instrument du droit douanier, ne saurait être utilisée hors de ce domaine et notamment à des fins nationales quelle que soit la légitimité de ces dernières.

Le prévenu au principal soutient, enfin, que le fait de ne pas pouvoir utiliser la notion de valeur en douane à des fins nationales de contrôle fiscal et monétaire ne constituerait pas un obstacle à l'utilisation des instruments spécifiques existant pour assurer les intérêts nationaux en cause.

En effet, l'administration fiscale disposerait de l'article 57 du Code général des impôts et également de l'ordonnance n° 45/1483 du 30 juillet 1945 sur les prix, ces deux dispositions permettraient de réprimer les véritables fraudes à la réglementation des prix.

1.3.2. La douane porte atteinte au principe de sécurité et de simplicité du droit communautaire

Plusieurs principes seraient à la base de la définition de la valeur en douane adoptée à Bruxelles, en 1950; simplicité, facilité de compréhension, équité, sécurité juridique en seraient les principaux.

Or, le système de la douane française serait «de grande complexité et d'incertitude pour les importateurs en raison de règles tant de fond que de procédure».

En effet, tout d'abord en ce qui concerne les règles de fond, celles-ci n'existeraient que pour les révisions en hausse, et non pour les révisions en baisse. En outre, admettre l'interprétation française conduirait à mettre systématiquement en doute le prix payé et la bonne foi de l'importateur. Une telle suspicion serait contraire au développement des relations

internationales qui constituerait l'un des objectifs du TDC et de la Communauté.

Ensuite, en ce qui concerne les règles de procédure, le prévenu au principal rappelle que le prix déclaré, ayant d'abord fait l'objet d'ajustements en hausse, devrait plusieurs années après faire l'objet d'ajustements en baisse. Ce système, outre qu'il confinerait à l'absurde, ferait perdre à l'intéressé «la sécurité juridique qui résultait des règles relatives à la procédure d'ajustement».

Le prévenu au principal rappelle également que la vérification des éléments de fait concernant la valeur en douane devrait être rapide et précise. Or, en l'espèce, les importations litigieuses remonteraient, pour les premières, à janvier 1971, et ce n'est qu'en 1977 que la plainte a été déposée. Ainsi, la douane se serait octroyée «un délai de 9 années» pour remettre en cause la valeur déclarée.

«En conséquence, l'exposant demande à la Cour de dire pour droit, en réponse à la question n° 1 et à la question complémentaire, que:

le règlement (CEE) n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968, relatif à la valeur en douane des marchandises, et notamment les articles 1 à 10 de ce règlement, ainsi que le règlement (CEE) n° 1581/74 de la Commission du 24 juin 1974, concernant la prise en considération des réductions de prix lors de la détermination de la valeur en douane, ne permettent pas aux autorités compétentes d'un État membre d'attribuer à des marchandises importées d'un État tiers une valeur en douane inférieure à la valeur déclarée par l'importateur ou bien, pour les importations postérieures à l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 375/69 du 27 février 1969 de la Commission, à la valeur qui résulte des éléments relatifs à la valeur en douane déclarée par l'importateur, à l'exception des éventuels ajustements en baisse, visés sous les numéros 18 à 21 de l'annexe de ce dernier règlement, et qui sont déterminés par des éléments distincts du prix des marchandises, mais cependant compris dans le prix facture.»

2. Illicéité de la pratique de minorations dans ses conséquences pour l'importateur (question n° 8)

2.1. L'atteinte au principe de proportionnalité

Le prévenu au principal rappelle d'abord longuement la jurisprudence de la Cour de justice concernant ce principe de proportionnalité et conclut que la notion est «clairement précisée»: «une sanction nationale ou communautaire méconnaît le principe de proportionnalité si elle dépasse la mesure nécessaire compte tenu du but et des finalités de l'obligation méconnue, et partant, des intérêts qui sont ainsi mis en cause». Ce principe serait considéré par la Cour de justice comme principe général de droit communautaire et, partant, comme source du droit communautaire positif.

Or, la législation française assimilerait la déclaration de valeur inexacte à une facture fausse, ce qui constituerait un délit réprimé des mêmes peines que la contrebande, et non pas une simple contravention. Analysant cette législation, le prévenu au principal rappelle tout d'abord qu'en matière d'infractions douanières, les tribunaux français ne pourraient pas relaxer les contrevenants pour défaut d'intention, c'est-à-dire que l'élément moral ne serait pas requis comme élément constitutif de l'infraction douanière en cause: la bonne foi de l'importateur serait donc totalement inopérante.

Les peines prévues à l'article 414 du Code des Douanes frappant la contrebande, seraient très lourdes.

Se fondant sur un arrêt de la Cour de cassation française du 10 novembre 1970 (affaire Cetrane-Unilabo, JCP 1971 — 16714), le prévenu au principal soutient que la peine qu'il risque pour les deux infractions serait égale au minimum à 400 000 000 de francs français et au maximum à 940 000 000 de francs français.

Le prévenu au principal soutient que cette peine recèle trois anomalies. Première anomalie: dans ce montant, l'infraction douanière serait assortie d'une peine nettement supérieure à celle prévue pour réprimer l'infraction de change et cela suffirait, à ses yeux, à faire apparaître le vice fondamental du système puisqu'en réalité, le seul objectif de la pratique administrative de minoration du prix convenu serait de relever une infraction de change.

Deuxième anomalie: la base de calcul des sanctions pécuniaires serait constituée par la valeur de l'objet de fraude, notion distincte de la valeur en douane retenue en définitive. Le prévenu au principal estime que la notion de valeur en douane est écartée parce que plus cette valeur est fixée à un niveau bas — ce qui aggraverait l'infraction — plus la sanction serait faible.

Troisième anomalie: en droit français il est constant que ces sanctions pécuniaires ont un caractère indemnitaire. Or, en l'espèce, d'énormes sanctions seraient encourues en l'absence de tout préjudice pour les finances publiques ou le budget communautaire, ce qui serait contraire à cet objectif des dispositions répressives.

Donc, il serait «clair que de telles sanctions sont sans rapport avec la finalité de la législation communautaire en cause et, partant, avec les intérêts que celle-ci tend à protéger».

En effet, la prétendue surévaluation du prix n'entraînant le non-paiement d'aucun droit de douane, aucune peine ne devrait, par conséquent, être encourue.

Or, en l'espèce, pour un préjudice communautaire nul, le gérant de Sandoz-France risquerait d'être condamné à une peine d'emprisonnement et au paiement d'une somme comprise entre 400 millions de francs français et 940 millions de francs français.

Ceci permettrait de mesurer l'«énorme disproportion entre la prétendue infraction commise et sa sanction».

2.2. L'atteinte aux règles gouvernant l'union douanière (traité (CEE, articles 12 à 29)

Le prévenu au principal rappelle que l'objectif du TDC est en effet «l'élimination sur le plan douanier de toutes causes de distorsions de traitements ou de détournements de trafic au détriment d'opérateurs économiques se trouvant dans l'un ou l'autre des États membres» (communication de la Commission du 13 juin 1977 n° 77/210).

Or, l'interprétation française de la valeur en douane — permettant sa minoration — conduirait à des détournements de trafic et des distorsions de concurrence contraires à cet objectif fondamental.

En conclusion, le prévenu au principal demande à la Cour de justice de dire pour droit en réponse à la question 8 que:

«la pratique de minoration de la valeur déclarée telle que précisée dans la réponse à la question 1 ci-dessus et les lourdes conséquences qu'elle entraîne pour les importateurs sont incompatibles avec l'union douanière instaurée par les articles 12 à 29 du traité CEE, compte tenu notamment du caractère disproportionné

tionné de ces sanctions et du détournement de trafic, des distorsions de concurrence qu'elles peuvent entraîner».

b) Incompatibilité de la minoration avec l'accord CEE-Suisse

1. Incompatibilité avec la libre circulation des marchandises entre la CEE et la Suisse (question n° 9 a)

1.1. Notion de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives

Le prévenu au principal rappelle tout d'abord la jurisprudence de la Cour de justice qui a conduit à définir la mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative en application de l'article 30 du traité. Il estime que ce qui est vrai pour l'article 30 du traité le serait également au regard de l'article 13 de l'accord CEE-Suisse.

En effet, cet accord aurait la même finalité que le traité CEE puisqu'il viserait également l'élimination des obstacles aux échanges.

1.2. Application de la notion

Le prévenu au principal se réfère, sur ce point, aux observations présentées dans l'ensemble du paragraphe a) supra, et soutient, en outre, que les prix pratiqués par Sandoz-Suisse seraient normaux et conformes aux pratiques et suggestions industrielles et commerciales relatives aux produits en cause. Il conclut en demandant à la Cour de dire pour droit, en réponse à la question n° 9 a) que:

«la pratique de minoration de la valeur déclarée, telle que précisée dans la réponse à la question 1 ci-dessus, et les lourdes sanctions qu'elle entraîne pour les importateurs sont également incompatibles avec l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération Suisse du 22 juillet 1972 (règlement n° 2840/72 du Conseil du 19. 12. 1972) qui interdit, dans les relations entre la Communauté et la Suisse, toutes mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation».

2. Incompatibilité avec la libre circulation des capitaux entre la CEE et la Suisse (question n° 10)

Le prévenu au principal soutient que le prétendu transfert illicite de capitaux que la douane croit pouvoir déduire de la prétendue surévaluation du prix déclaré, méconnaîtrait l'article 19 de l'accord CEE-Suisse qui dispose que: «les paiements afférents aux échanges de marchandises ainsi que le transfert de ces paiements vers l'État membre de la Communauté dans lequel réside le créancier ou vers la Suisse, ne sont soumis à aucune restriction».

Cet article 19 qui aurait pour objectif de permettre la libre exécution des contrats de ventes, ne saurait être écarté «au motif que le prix convenu facturé et réellement à payer, serait jugé excessif par rapport à la norme théorique que constitue par nature la valeur en douane pour l'évaluation des droits de douane». Donc, pour l'application de l'article 19, seules compteraient la réalité du contrat de vente et la réalité du prix, et ceci d'autant plus lorsque les éléments caractérisant une fraude ne sont pas réunis, puisque le prix appliqué par Sandoz-Suisse pourrait parfaitement s'expliquer eu égard aux circonstances propres aux deux parties et au contrat en cause.

Le prévenu au principal signale en outre que, dans une situation économique difficile, et bien que la France ait fait jouer, fût-ce a posteriori, la clause de sauvegarde de l'article 108 du traité, la France n'aurait pas instauré de restriction

aux mouvements de fonds intracommunautaires liée au paiement des marchandises et n'a du reste pas demandé l'autorisation de le faire. Les relations entre la France et la Suisse étant gouvernées de la même façon que les relations intracommunautaires, il apparaîtrait qu'en utilisant la minoration de la valeur en douane pour imputer à l'exposant de prétendues infractions à la réglementation des changes, la douane aurait méconnu l'article 19 de l'accord CEE-Suisse.

En conclusion, le prévenu au principal demande à la Cour de dire pour droit, en réponse à la question n° 10 que:

«l'article 19, alinéa 1, de l'accord CEE-Suisse précité, qui interdit toute restriction aux paiements afférents aux échanges de marchandises ainsi qu'au transfert de ces paiements entre les États de la Communauté et la Suisse, interdit aux autorités compétentes d'un État membre de la CEE de qualifier de transferts illicites de capitaux — infraction réprimée par sa réglementation des changes — l'opération par laquelle l'acheteur situé dans un État membre de la CEE règle à son fournisseur suisse le montant de la facture relative à une vente de marchandises, dès lors qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur, pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facture».

§ 2: Les questions subsidiaires

a) L'objet et les limites des obligations du déclarant (questions n^{os} 7 et 9 b)

1. Droit communautaire

1.1. Règlement n° 375/69 (règlement de la Commission du 27 juin 1969, JO CE n° L 52 du 3. 3. 1979)

Ce règlement définirait les obligations du déclarant en douane et un État ne saurait, sans contrevenir à cette disposition, exiger autre chose que ce qui est prévu. Selon ce règlement, l'importateur n'aurait pas à déclarer sous sa responsabilité la valeur elle-même, mais les éléments expressément énoncés qui permettent son calcul. Ces éléments seraient fournis par le déclarant en douane grâce à un questionnaire qui figure en annexe au règlement n° 375/69 et le prévenu au principal soutient qu'il se serait scrupuleusement conformé aux obligations résultant du règlement n° 375/69 et que cela n'aurait jamais été contredit durant toute la procédure.

En conséquence, il estime qu'il «n'a pas endossé la responsabilité d'un calcul de valeurs en douane qui, désormais, incombe à la douane au vu des éléments fournis par l'importateur». Or en estimant que l'importateur devrait être toujours responsable de la valeur elle-même, la douane française ferait fi de cette réglementation communautaire et rétablirait ainsi un système discriminatoire au détriment des importations en France et contreviendrait, par conséquent, tant aux règles de l'union douanière qu'à l'article 13 de l'accord CEE-Suisse.

1.2. Jurisprudence de la Cour de justice

Le prévenu au principal soutient que la Cour de justice, par des arrêts Donckerwolcke (affaire 41/76, Recueil 1976, p. 1921) et Cayrol (affaire 52/77, Recueil 1977, p. 2261) aurait déclaré «qu'une administration douanière ne saurait de toute manière exiger de l'importateur qu'il déclare autre chose que ce qu'il connaît ou peut raisonnablement

connaître, exiger davantage tomberait sous la prohibition de l'article 30 du traité».

Et le prévenu au principal soutient qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger des importateurs de principe actif, comme celui qui fait l'objet du litige au principal, qu'ils connaissent la valeur théorique de la valeur en douane alors qu'ils ne sont pas en mesure de connaître les prix offerts ou pratiqués par d'autres firmes et que surtout, comme en l'espèce, il faudrait tenir compte des caractéristiques particulières et de la spécificité de ces produits.

2. Droit interne français

Selon le prévenu au principal, l'article 35 du Code des Douanes, tel qu'interprété par la doctrine administrative française, confirmerait son interprétation du règlement n° 375/69.

En effet, selon la doctrine française, si la déclaration des éléments relatifs à la valeur en douane ne comporte pas d'inexactitudes ou d'omissions quant aux faits et en l'absence de faute du déclarant, l'importateur serait exonéré de toute pénalité.

En conséquence, il est demandé à la Cour de dire pour droit en réponse aux questions n^{os} 7 et 9 b) que:

«il n'est pas compatible avec le règlement n° 375/69 et, en outre, dans les rapports entre la CEE et la Suisse, avec l'article 13 de l'accord précité liant celles-ci, de relever à l'encontre de l'importateur, une 'fausse déclaration de valeur en douane', commise à l'aide d'une facture fausse, incomplète, inexacte ou inapplicable (fait assimilé par le droit national à une 'importation sans déclaration de marchandises prohibées', délit sanctionné par de lourdes amendes et des peines d'emprisonnement), alors même que ledit importateur se serait conformé au règlement n° 375/69 précité en fournissant de manière exacte les éléments relatifs à la valeur en douane, qui sont l'objet du questionnaire figurant en annexe audit règlement et, dès lors, qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur pour la quantité et la qualité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facture».

b) Méthode de détermination du «prix normal», constitutive de la valeur en douane, en cas de révision en baisse du prix réellement convenu et payé (questions n^{os} 2, 3, 4, 5 et 6)

1. Le principe de la comparaison avec un contrat de vente portant sur le même produit (question n° 2)

Le prévenu au principal rappelle tout d'abord que la définition de Bruxelles de la valeur en douane consacre une notion théorique. Donc, le prix d'un autre contrat ne saurait être utilisé comme référence que si, étant lui-même confronté à la norme théorique, il apparaissait conforme à celle-ci. Or les notes explicatives de la convention de Bruxelles ainsi qu'une «doctrine particulièrement autorisée» permettraient de conclure qu'il n'existerait qu'une seule méthode de référence consistant à recourir au critère du prix probable de vente des marchandises à évaluer.

Selon le prévenu au principal tout concourrait à l'admission du prix contractuel.

1.2. Les caractéristiques des produits de référence

1.2.1. Les produits de référence et le principe de la norme théorique

Il faudrait que les caractéristiques du produit de comparaison ayant une incidence sur la valeur soient les mêmes que celles du produit en cause; dans le cas contraire, la comparaison serait à rejeter.

1.2.2. Problème particulier de la comparaison des principes actifs fabriqués par différents producteurs

Le prévenu au principal rappelle d'une part l'importance de la qualité du principe actif et d'autre part le fait que ces qualités ne sont pas toujours prises en compte dans les normes minima demandées par les législations nationales. Il estime qu'il serait donc illégitime de comparer, comme l'a fait la douane française, des produits qui présenteraient seulement certaines caractéristiques communes avec celles des produits litigieux et dont on ignore l'origine.

En conséquence, il demande à la Cour de dire pour droit, en réponse à la question n° 2, que: «les règlements précités permettent aux autorités compétentes d'un État membre, pour minorer la valeur déclarée par l'importateur ou bien, dans l'application du règlement n° 375/69, la valeur résultant des éléments fournis par cet importateur, de se fonder sur la comparaison entre cette valeur et un ou plusieurs prix faits dans d'autres contrats de vente portant sur des produits présentant les mêmes caractéristiques, quant à leur nature, leur qualité et leur efficacité thérapeutique».

2. Caractéristiques nécessaires du contrat de vente de référence

2.1. Origine et destination du produit, objet du contrat de référence — localisation des entreprises

2.1.1. L'origine des produits de référence

Le prévenu au principal rappelle que les notes explicatives de la convention de Bruxelles mentionnent l'origine dans les caractéristiques auxquelles il convient de se référer pour déterminer un prix complètement approprié aux marchandises qu'il s'agit d'évaluer. Il estime, en conséquence, qu'il n'est pas possible d'invoquer à titre de comparaison les prix pratiqués pour des produits fabriqués ou vendus en république fédérale d'Allemagne, ce que pourtant la douane française a fait.

D'autre part, le prévenu au principal soutient qu'il n'appartiendrait pas à une administration de se substituer à un pharmacien, en l'espèce Sandoz-France, en prétendant lui imposer, pour de prétendues raisons économiques, d'acheter des principes actifs susceptibles de compromettre les qualités d'efficacité, de sécurité et de stabilité d'une spécialité pharmaceutique.

En outre, pour que la référence à un prix d'origine différent soit possible, il faudrait encore que toutes les conditions déterminant le coût des facteurs de production, soient les mêmes dans les deux pays. Or, par hypothèse, ces conditions de similarité ne se rencontreraient pratiquement jamais.

Donc, en conclusion, il faudrait, pour que la comparaison soit légitime, que les produits proviennent du même pays. Si cette thèse n'était pas admise par la Cour de justice, il faudrait, en tout cas, exclure des possibilités de comparaison, les prix offerts par les pays à commerce d'État, et les prix de principes actifs originaires d'autres pays de la Communauté.

Ce dernier cas a été exclu par la Commission elle-même qui, lorsqu'elle a présenté la proposition de règlement qui devait devenir le règlement n° 803/68, aurait déclaré «que ne peuvent être utilisés, pour déterminer la valeur en douane ... des prix pratiqués dans la

Communauté pour des marchandises qui n'y ont pas été importées».

2.1.2. La destination du produit de référence

Le prévenu au principal soutient tout d'abord que, ainsi que l'a affirmé le Conseil de coopération douanière dans ses notes explicatives: «le prix pratiqué sur le marché intérieur du pays d'exportation ne peut pas être utilisé comme base pour la détermination du prix normal».

Donc, logiquement, et en fonction du principe qui interdit de prendre en considération le prix des marchandises d'origine communautaire, le prix d'un produit destiné à un pays de la Communauté serait admissible à titre de comparaison. Mais le prévenu au principal, quoiqu'admettant cette possibilité de comparaison, soutient que, même à l'intérieur de la Communauté, il faudrait tenir compte des circonstances particulières des ventes en cause qui pourraient expliquer une différence entre les prix de celles-ci.

2.2. Le niveau de la transaction

Selon le prévenu au principal, il serait essentiel que les prix de comparaison aient été effectués dans une vente se situant au même niveau de transaction que la vente litigieuse. Or, en l'espèce, il affirme que la douane aurait cité comme prix de comparaison, aussi bien des prix de fabricants de produits chimiques que de simples revendeurs, et concernant aussi bien des transactions ponctuelles que des relations commerciales de longue durée, alors que seuls des prix de fabricants dans le cadre de relations commerciales durables, seraient comparables au cas d'espèce.

2.3. Les produits d'imitation (question n° 4 b)

Selon le prévenu au principal, cette question toucherait un des points essentiels du débat car ce serait l'avenir de l'industrie pharmaceutique européenne qui serait en jeu. Selon lui, exiger une uniformité de prix de vente des principes actifs entre des laboratoires comme Sandoz-Bâle et de simples revendeurs imitateurs reviendrait à tarir la recherche et à porter un coup décisif au développement de cette industrie dont les consommateurs européens seraient, en définitive, les premières victimes.

En effet, Sandoz-Suisse assumerait des charges particulières dans le domaine de la recherche et du développement. Le financement de telles charges ne saurait être assuré que par ses exportations et ce serait-là un élément essentiel dans la détermination de ce qu'il est convenu d'appeler, à l'intérieur d'un groupe de sociétés, le prix de transfert.

Sandoz-Suisse assumerait également des charges techniques et commerciales pour fournir à ses clients et en l'occurrence, Sandoz-France, des produits de très haute qualité et pratiquement «faits sur mesure». Dans ces conditions, il ne serait pas possible de comparer les prix de Sandoz-Suisse à Sandoz-France à des prix offerts par de simples revendeurs.

En conclusion, il est demandé à la Cour de dire pour droit, en réponse aux questions n^{os} 3 et 4:

A — «Quant à la localisation de l'exportateur et l'origine du produit de référence

a) Qu'en principe, les prix qui doivent être utilisés comme prix de référence doivent avoir été faits par un exportateur établi

dans le même pays que celui qui a procédé à la vente litigieuse».

Cependant dans l'hypothèse où la Cour rejetterait ce principe, il y aurait lieu pour elle de dire pour droit:

b) Qu'en tout état de cause est exclue la référence au prix d'un produit originaire:

— d'un pays dont le commerce extérieur fait l'objet d'un monopole d'État;

— d'un État membre de la CEE;

— ou d'un imitateur ou simple revendeur.

B — Quant à la localisation de l'importateur et à la destination du produit de référence

qu'une vente intervenue dans les conditions examinées en A) ci-dessus peut être prise en considération même si elle n'a pas été faite à un importateur situé dans le même pays que l'importateur à qui a été consentie la vente litigieuse, à condition que le premier importateur soit, lui aussi, établi dans la Communauté, et sauf à tenir compte des circonstances particulières des ventes en cause, qui pourraient expliquer une différence entre les prix de celles-ci.»

3. Détermination de la valeur en douane en l'absence de tout prix de référence (questions nos 5 et 6)

3.1. Le recours unilatéral de l'État membre à d'autres méthodes

Le règlement n° 803/68, en adoptant le système de la norme théorique, aurait prévu une valeur utilisable en toute hypothèse puisque la référence est un prix théorique. Ainsi, en l'espèce, il s'agirait d'une fausse lacune de la réglementation. En présence d'une telle situation, le prévenu au principal est d'avis qu'un État membre ne peut décider unilatéralement de la méthode à employer puisque cela reviendrait à méconnaître le règlement n° 803/68 et le principe de l'uniformité de l'interprétation et de son application.

Dans ces conditions, seule la procédure de l'article 17 du règlement n° 803/68 paraîtrait s'imposer afin d'établir les critères selon lesquels la valeur en douane doit être déterminée.

3.2. Quels sont les critères légitimement utilisables?

3.2.1. Le critère incompatible avec la définition communautaire: le calcul à partir du coût de production («cost plus»)

Cette méthode ne peut être retenue puisque le règlement n° 803/68 stipule que la détermination du prix normal ne peut se faire que par comparaison. Cette méthode comparative exclurait donc la détermination directe et non comparative d'une valeur intrinsèque à partir du coût de fabrication du produit.

3.2.2. Les critères compatibles avec la définition communautaire

Le prévenu au principal note que la question n° 6 friserait le paradoxe car si par hypothèse il n'existait aucun prix de référence utile en fait ou en droit, il conviendrait de se demander «de quel droit et sur quelles bases on peut mettre en doute

le prix réellement payé ou à payer». Il rappelle, à cet égard, que le règlement n° 375/69 ferait du prix facturé l'élément principal de la déclaration de valeur «indépendamment des liens existant entre le vendeur et l'importateur».

Enfin, il estime que les autorités d'application de la définition de Bruxelles, de même que la doctrine, n'envisageraient qu'une seule méthode pour comparer le prix facturé avec le prix normal et établir ainsi la valeur en douane: ce serait «l'évaluation à partir du produit probable de la vente». Certes, cette méthode soulève des difficultés lorsque les marchandises ne sont pas revendues en l'état. Mais, même dans ce cas, le Conseil de coopération douanière en préconiserait l'utilisation.

En conséquence, il est demandé à la Cour de dire pour droit, en réponse aux questions n^{os} 5 et 6 que:

«à défaut de tout prix de comparaison, il y a lieu, pour la détermination de la valeur en douane, soit de se fonder sur le prix réellement payé ou à payer, dûment ajusté selon les principes et règles énoncés aux articles 1 et suivants du règlement n° 803/68 et notamment aux articles 3 et 9, soit de calculer ladite valeur à partir du prix de vente de la spécialité pharmaceutique, sous réserve que ce prix de vente ne soit pas lui-même anormalement bas, en raison notamment de contraintes administratives.

En tout état de cause, doit être exclue toute méthode non comparative telle la valeur calculée à partir du coût de production du vendeur».

Observations du gouvernement français

Selon le gouvernement français, ce serait d'un commun accord que les autorités helvétiques et françaises auraient convenu de faire soumettre cette affaire à la Cour.

Le gouvernement français estime que les 11 questions préjudicielles font apparaître deux points de droit, «l'un portant sur la notion de valeur en douane au sens du règlement n° 803/68, l'autre ayant trait au problème de la sanction des infractions douanières».

A — La notion de valeur en douane au sens du règlement n° 803/68

Le gouvernement français rappelle que le droit international économique serait dominé par le principe selon lequel «la valeur en douane doit coïncider avec le prix normal du produit faisant l'objet de la transaction».

Cette conception serait celle du GATT et de la convention douanière de Bruxelles du 15 décembre 1950 dont le règlement n° 803/68 se serait directement inspiré.

Selon le gouvernement français, cette notion théorique de «prix normal» s'analyserait comme un idéal et suffirait pour considérer qu'il peut y avoir réajustement de la valeur déclarée, ce qui serait d'ailleurs prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 803/68, de même que par le règlement de la Commission n° 1581/74, du 24 juin 1974 (JO CE n° L 168 du 25. 6. 1974) concernant la prise en considération des réductions de prix lors de la détermination de la valeur en douane.

Bien que les cas prévus par ces dispositions concernent des ajustements à la hausse, le gouvernement français est d'avis que ces ajustements ne constituent pas une énumération limitative et qu'il ressortirait de l'ensemble des dispositions communautaires que c'est la recherche

du juste prix qui aurait animé le législateur communautaire en matière de valeur en douane. Ce point de vue aurait été confirmé par la Cour de justice, dans son arrêt 27/70 Edding (précité).

Cette recherche du juste prix, réalisée dans des conditions de pleine concurrence, impliquerait donc la possibilité, pour les administrations douanières nationales, de procéder à des réestimations de valeur déclarée en douane, que ces réestimations conduisent à une majoration ou une minoration de la valeur. Sinon des abus préjudiciables à l'économie des États membres pourraient être commis sans qu'il soit possible de sanctionner de tels agissements. Ainsi, en l'espèce, la modification du prix des principes actifs vendus par Sandoz-Suisse aurait des répercussions importantes sur la gestion du système français de sécurité sociale puisque c'est sur la base du coût déclaré de ces principes actifs qu'est calculé le prix de vente à la production des médicaments et également leur inscription sur la liste des spécialités remboursables par la sécurité sociale.

Le gouvernement français soutient donc que, dans les conditions de non-concurrence caractérisant la transaction en l'espèce, il est possible de procéder à une réestimation de la valeur en douane sans tenir compte de la valeur déclarée.

Pour cela, l'administration douanière devrait rechercher la valeur réelle du produit:

— «soit en recherchant quel est le prix normal pour des marchandises identiques ou similaires, appliqué par d'autres fournisseurs établis dans le pays d'exportation, à des acheteurs indépendants établis dans le pays d'importation» (recommandation du 1er juin 1965 et étude n° 5/1979 du Conseil de coopération douanière);

— soit en l'absence de marché concurrentiel, en prenant en considération le prix de revient industriel majoré des autres frais» ou tout autre élément répondant à la notion «d'équivalence vérifiable la plus proche» énoncé à l'article VII, paragraphe 2 c), du GATT, auquel il convient, selon le gouvernement français, de se référer en l'absence de dispositions communautaires précises».

C'est sur la base de ces principes que la direction nationale des enquêtes douanières aurait effectué une enquête au cours de laquelle elle aurait constaté que la valeur déclarée représentait le double de la valeur correspondant au prix normal. Celui-ci aurait été déterminé sur la base de prix constatés lors d'achats effectués par des importateurs français pour le même produit provenant d'autres fournisseurs.

Ainsi, l'ergotamine aurait été vendue en France par divers fabricants ou revendeurs allemands, britanniques, belges, suisses, finlandais, tchécoslovaques entre 20,48 FF et 39,87 FF le gramme au lieu de 84,50 et 95,50 FF.

Quant à la dyhidroergotamine il n'existe pas d'autres importateurs français mais une étude technique comparative ainsi que des tarifs allemands auraient permis

aux douanes françaises d'établir que le produit facturé environ 120 FF n'aurait pas dû être payé plus de 54 FF.

Selon le gouvernement français, cet écart ne serait pas justifié par des normes de qualité propres aux livraisons Sandoz-Suisse, ni par une ignorance de la part de Sandoz-France des prix courants dans le secteur, puisqu'une simple référence à l'annuaire des fournisseurs aurait permis de connaître ces prix.

B — Sanctions des infractions à la législation douanière

Sur la base des observations précédentes, le gouvernement français considère que le fait, «pour un opérateur, de présenter une déclaration erronée pourrait, dans certains cas, constituer une infraction particulièrement grave susceptible d'être sanctionnée».

En conséquence, il estime qu'il est important qu'au plan des principes il soit reconnu qu'une manœuvre frauduleuse, si elle était établie par les juges du fond, puisse être sanctionnée pénalement, indépendamment du prononcé d'une sanction administrative frappant une simple erreur, possibilité que la Cour n'aurait pas rejetée dans ses arrêts 41/76, Donckerwolcke précité, 52/77, Cayrol précité et 179/78 Rivoira, du 28 mars 1979, non encore publié, à condition qu'elle satisfasse au principe de proportionnalité.

Le gouvernement français ajoute néanmoins qu'en l'espèce il semblerait que de grandes présomptions de fraude pèsent à la charge du gérant de Sandoz-France au motif que la facture produite ferait apparaître une valeur en douane s'écartant sensiblement du prix normal effectué dans des conditions de pleine concurrence, et qu'une telle «distorsion pourrait être considérée comme fausse et inapplicable, ce qui conférerait une gravité accrue à l'infraction».

Observations du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne

A — Questions de droit douanier

1. Première question relative à la possibilité de minorer la valeur en douane

Le gouvernement fédéral souligne d'abord que le droit douanier de la Communauté ne saurait être interprété indépendamment de la convention de Bruxelles.

La valeur en douane aurait été définie à l'article 1 du règlement n° 803/68 du Conseil comme étant le prix normal.

Il résulterait de l'article 9 de ce même règlement que le prix réellement convenu peut être admis comme valeur en douane lorsque ce prix correspond au prix normal.

De l'avis du gouvernement allemand, le but spécifique de la détermination de la valeur en douane — qui serait d'assurer la perception des droits de douane — entraînerait que le prix de vente effectivement payé constituerait, en règle générale, pour les autorités douanières, la limite inférieure de la valeur en douane et il ne serait possible de baisser cette valeur en douane que si le prix de vente s'écartait manifestement du prix de marché et si l'administration pouvait prouver cet écart.

En conséquence, le gouvernement fédéral propose de répondre à la première question de la façon suivante:

«Le règlement (CEE) n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968, sur la valeur en douane des marchandises, et notamment les 10 premiers articles de ce règlement,

ainsi que le règlement (CEE) n° 1581/74 de la Commission, du 24 juin 1974, concernant la prise en considération des réductions de prix lors de la détermination de la valeur en douane, autorisent les autorités compétentes d'un État membre à attribuer à des marchandises importées d'un pays tiers une valeur en douane inférieure à la valeur déclarée par l'importateur, ou bien — pour les importations postérieures à l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 375/69 de la Commission, du 27 février 1969 — à la valeur qui résulte des éléments relatifs à la valeur en douane déclarée par l'importateur, même si cette compétence ne peut être envisagée que dans certains cas exceptionnels».

2. *Deuxième question relative à la possibilité de minorer la valeur en douane en se fondant sur un prix de référence*

Le gouvernement allemand rappelle qu'une telle possibilité n'existerait que si un écart important par rapport au prix facturé était évident, et que cet écart avait été prouvé par l'administration douanière. Si ces conditions étaient réunies, il serait possible d'avoir recours à des prix de référence.

Les autorités douanières des États membres devraient agir en cela avec l'assentiment des institutions de la Communauté conformément aux principes établis par le Conseil de coopération douanière dans une recommandation du 1er juin 1965.

Le gouvernement allemand est d'avis qu'une «comparaison avec le prix de marchandises identiques ne peut toutefois avoir des conséquences sur la détermination de la valeur en douane, que si, par ailleurs, le contexte économique (origine de la marchandise de commercialisation, quantité, circonstances du contrat) est comparable».

3. *Troisième question relative aux critères à retenir pour la détermination de prix de référence*

A la troisième question a), le gouvernement fédéral est d'avis qu'il conviendrait de répondre non, car selon lui, si un tel prix de référence (entre un exportateur et un importateur respectivement établis dans les mêmes pays que ceux entre lesquels est intervenue la vente litigieuse) n'existait pas, il serait possible de se fonder sur d'autres prix de référence, mais avec des restrictions.

En effet, le gouvernement allemand estime que même une différence de prix importante ne justifierait pas une dérogation au prix facturé si ces différences reposaient sur des facteurs particuliers.

A la question 3 b), le gouvernement allemand répond qu'il faudrait que les livraisons de référence aient été effectuées sur le même marché que celui du pays destinataire de la marchandise à évaluer, mais qu'en revanche, il serait possible de comparer les prix relatifs à des livraisons en provenance de pays différents de celui dont vient la marchandise à évaluer. Mais, ici encore, il faudrait tenir compte de la situation particulière qui pourrait exister dans ces autres pays.

4. *Quatrième question relative à la possibilité de prendre en considération comme prix de référence, des prix pratiqués dans des pays à commerce d'État, ou des prix pour des produits d'imitation*

En ce qui concerne les prix pratiqués dans des pays à commerce d'État, le gouvernement allemand estime que les conditions pour que ces prix puissent servir de référence sont telles que le recours à un prix appliqué par un pays à commerce d'État «n'est pas nécessaire». Quant aux produits d'imitation, le gouvernement allemand estime que les prix de tels produits sont nécessairement exclus comme prix de référence.

5. Cinquième question sur la compétence des États membres pour recourir unilatéralement à d'autres méthodes

Le gouvernement fédéral est d'avis qu'il convient de répondre non à cette question car l'uniformité du droit communautaire serait compromise. En conséquence, il soutient qu'«une action unilatérale de la part d'un État membre, telle qu'elle est décrite dans la question, n'est donc pas admissible».

6. Sixième question relative aux critères à appliquer pour la détermination de la valeur en douane en l'espèce

De l'avis du gouvernement allemand, il s'agit là d'une question primordiale. Il rappelle que la référence à d'autres critères que le prix facturé ne serait possible que si ce dernier n'était de toute évidence pas le prix résultant des conditions de concurrence et que si l'administration le prouvait.

Il soutient, en outre, que la simple existence d'un lien entre le fournisseur et l'acheteur ne justifierait pas la présomption que le prix facturé soit différent du prix normal.

Par contre, s'il y a des raisons sérieuses de douter du prix facturé, de l'avis du gouvernement fédéral, seule la méthode soustractive pourrait être utilisée; encore faudrait-il tenir compte, en appliquant cette méthode, de l'ensemble des coûts de la recherche, y compris de ceux qui ne seraient pas directement reliés au produit. De même, il conviendrait de tenir compte d'éventuelles indemnités additionnelles pour des prestations effectuées en dehors de la vente et qui représenteraient un élément de calcul supplémentaire. Et, en dernier lieu, il faudrait également tenir compte d'un bénéfice approprié.

7. Onzième question additionnelle relative à des ajustements en baisse autres que ceux visés sous les n^{os} 18 à 21 de l'annexe au règlement n° 375/69

Selon le gouvernement allemand, il n'est pas possible d'effectuer des ajustements supplémentaires; en particulier, une diminution sur la base d'éléments non mentionnés à l'article 1, paragraphe 2, lettres b) et c), ne serait pas envisageable.

Les autorités douanières ne pourraient utiliser que des prix de référence ou des estimations conformément aux réponses aux questions n^{os} 2 à 6 supra.

8. Septième question relative à la possibilité, pour un État membre, de sanctionner un importateur, même lorsque celui-ci a fourni de manière exacte les renseignements exigés par le questionnaire utilisé de manière uniforme dans la Communauté, lors de la déclaration en douane

Le gouvernement fédéral estime qu'il est impossible de donner une réponse nette à cette question car la situation posée en hypothèse dans la question ne précise pas si les autorités douanières ont ou non exigé de l'importateur des renseignements additionnels au sens de l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 375/69. S'il est vrai que le droit communautaire n'exclut pas l'application du droit pénal douanier national, cette application est toutefois limitée au cas où l'importateur ne s'est pas conformé aux obligations qui lui sont imposées par des réglementations douanières communautaires.

Dans ces conditions, le gouvernement fédéral est d'avis que «si, dans le cas concret, les autorités douanières n'ont pas dès l'abord demandé un complément d'information ou si elles ne peuvent prouver l'inexactitude des renseignements fournis, une sanction est absolument exclue dans les conditions décrites dans la question».

Du reste, l'article 30 du traité CEE ne s'applique pas aux relations commerciales extérieures de la CEE. Si la CEE est convenue d'une interdiction correspondant à celle de l'article 30 du traité CEE dans le cadre d'un accord international, elle a agi dans l'exercice de sa compétence en matière de politique commerciale et non pas, par exemple, sur la base

d'une obligation lui incombant en vertu du traité CEE.

Dans ces conditions, «les réglementations en matière de relations commerciales extérieures qui sont visées ici, n'imposent donc aux États membres aucune restriction en ce qui concerne le droit pénal douanier qui aille au-delà de ce qui a été exposé» précédemment.

9. Huitième question relative à la compatibilité des sanctions pénales avec les principes de l'union douanière

Le gouvernement fédéral rappelle que les dispositions du traité CEE et donc également les articles 12 à 29 concernant la création de l'union douanière ne contiendraient, pour le commerce extérieur de la Communauté, aucune interdiction des mesures d'effet équivalent, comme c'est le cas pour le trafic intracommunautaire.

Dans ces conditions, certes, la fixation de la valeur en douane à un niveau inférieur pourrait entraîner des détournements de trafic, donc des distorsions de concurrence, mais ce seraient les effets de la non-réalisation de l'harmonisation du droit pénal douanier.

Le gouvernement fédéral rappelle, en outre, qu'une telle minoration ne serait envisageable que dans les cas exceptionnels strictement limités et évidents, ainsi qu'il l'a déjà fait valoir lors de sa réponse à la première question.

10. Neuvième question relative à la compatibilité de la minoration de la valeur déclarée et surtout de la sanction avec l'accord CEE-Suisse

Le gouvernement fédéral est tout d'abord d'avis que la définition intracommunautaire donnée par la Cour de justice aux mesures d'effet équivalent ne saurait être appliquée dans les relations économiques extérieures.

En conséquence, il soutient que la réponse à la question n° 9 a) ne pourrait être fournie qu'en fonction de l'interprétation des articles 13 et 20 de l'accord CEE-Suisse, selon lesquels un État membre pourrait certes s'écarter des indications fournies pour fixer la valeur en douane lors de l'importation de marchandises en provenance de la Suisse, mais à condition que «la finalité des réglementations concernées ne constitue pas, pour sa part, une infraction au droit communautaire ou à l'accord commercial et que la fixation de la valeur en douane soit dénaturée au point de devoir être qualifiée de discrimination arbitraire, de restriction déguisée au commerce».

Dans ces circonstances, de l'avis du gouvernement fédéral, la question n° 9 a) pourrait recevoir une réponse affirmative.

Quant à la question n° 9 b) le gouvernement fédéral estime qu'il conviendrait de répondre par la négative. En effet, selon lui, pour qu'il y ait sanction, il faudrait qu'il y ait infraction à une obligation de droit douanier prévu sur le plan communautaire et il faudrait également que la sanction pénale applicable ne soit pas disproportionnée.

Or, en l'espèce, selon le gouvernement fédéral, la sanction serait, d'une part, illicite parce que l'importateur aurait rempli ses obligations et, d'autre part, incompatible avec le droit communautaire parce qu'elle serait disproportionnée, en ce sens que la sanction prévue serait la même que celle concernant des fraudes manifestes telles que l'émission de fausses factures.

B — Limitations à la circulation des marchandises en vue d'assurer l'application de restrictions à la circulation des capitaux (question n° 10)

Selon le gouvernement fédéral, l'article 19 de l'accord CEE-Suisse contiendrait effectivement une interdiction des restrictions à la circulation des paiements liée à la circulation des marchandises; mais, en revanche, il ne contiendrait aucune

garantie correspondante de la liberté de circulation du paiement en relation avec une opération de circulation de capitaux.

Toutefois, de la même manière que l'article 30 du traité CEE, l'article 13 de l'accord CEE-Suisse devrait être interprété en ce sens que les interventions étatiques dans le domaine de la circulation des paiements afférents aux échanges de marchandises ne sont autorisées que dans la mesure où ces interventions sont limitées à l'indispensable et où leur contenu et leur portée sont prévisibles pour les particuliers, c'est-à-dire expressément réglementés et délimités en fait.

En conséquence, l'article 19 de l'accord CEE-Suisse devrait être interprété en ce sens «qu'une sanction pour transferts illicites de capitaux n'est en tout état de cause compatible avec l'accord, plus précisément avec son article 13, que lorsqu'ont été fixées à l'avance, dans le détail et d'une manière reconnaissable pour les parties concernées, les conditions dans lesquelles le paiement destiné à couvrir un prix de vente, peut être considéré, en ce qui concerne une certaine partie de celui-ci, comme une infraction à une interdiction en matière de change, dans le domaine de la circulation des capitaux».

Donc, la question posée à la Cour peut recevoir une réponse positive assortie de certaines restrictions.

Observations écrites du Royaume-Uni de Grande-Bretagne

A — Question n^{os} 1 à 6 et questions complémentaires

1. *Première question relative à la possibilité pour un État membre de minorer la valeur déclarée*

De l'avis du gouvernement britannique, il conviendrait de répondre par l'affimative à cette question, mais à condition de respecter la définition de l'article 1 du règlement n° 863/68. Par ailleurs, la référence au règlement n° 1582/74 ne semblerait pas pertinente puisque ce règlement ne laisserait pas de champ aux autorités compétentes d'un État membre pour imposer d'autorité, une valeur inférieure à la valeur déclarée.

2. *Deuxième question relative à la possibilité, pour un État membre, de comparer la valeur déclarée et un ou plusieurs prix faits dans d'autres contrats de vente portant sur le même produit*

Selon le gouvernement britannique, l'administration britannique n'aurait pas l'habitude de minorer la valeur déclarée simplement en raison de l'existence de prix inférieurs facturés dans d'autres contrats portant sur le même produit. En conséquence, il soutient que le prix effectivement facturé lors d'une vente effectuée dans les conditions de pleine concurrence, se rapprocherait le plus du prix normal.

3. *Troisième et quatrième questions relatives aux prix de référence qu'un État membre peut retenir*

Le gouvernement britannique souligne que l'utilisation, à titre de comparaison, de prix de marchandises identiques ou similaires peut conduire à des difficultés considérables et il estime que «on peut sérieusement mettre en doute, l'assertion que les autorités compétentes se basent d'ordinaire sur de telles justifications pour minorer la valeur, en particulier lorsqu'il s'agit de produits d'imitation, de produits brevetés ou de produits faisant l'objet d'un monopole d'État».

4. *Cinquième et sixième questions relatives aux méthodes que l'administration française pourrait utiliser pour déterminer la valeur en douane*

Le gouvernement britannique rappelle que rien n'empêcherait les autorités compétentes d'utiliser toutes les méthodes pouvant les aider à déterminer la valeur requise sur la base du règlement n° 803/68, dans son article 1. Il souligne, à cet effet, qu'une des méthodes couram-

ment utilisées serait la méthode soustractive. Il note enfin que le nouvel accord GATT prévoirait également une série de méthodes d'évaluation qui devraient être appliquées dans un ordre de préférence strict.

5. Question complémentaire (question n° 11) relative aux ajustements en baisse autres que ceux visés aux n°s 18 à 21 de l'annexe du règlement n° 375/69

Le gouvernement britannique estime que la liste des ajustements de l'article 9, en baisse ou en hausse, ne serait pas et ne prétendrait pas être exhaustive. En conséquence, la réponse à cette question serait affirmative.

B — Les questions n°s 7 à 10

1. Septième question relative à la possibilité, pour un État membre, d'infliger des sanctions douanières lorsque l'importateur a satisfait, à première vue, aux exigences et règles communautaires applicables en matière d'importation

De l'avis du gouvernement britannique «l'importateur ne saurait être inculpé de fausse déclaration de valeur en douane s'il s'est conformé aux exigences du règlement (CEE) n° 375/69, soit en remplissant le questionnaire, soit en fournissant les renseignements complémentaires qui peuvent lui être demandés».

En outre, en l'absence de mauvaise foi, de négligence, ou d'imprudence dans la réponse au questionnaire, il serait difficile de voir comment une accusation de fausse déclaration pourrait être portée; et le gouvernement britannique soutient que dans les relations intracommunautaires «tout ajustement arbitraire d'une déclaration de valeur vers le bas serait apparemment contraire à l'article 30, au moins dans la mesure où il s'accompagne d'une sanction pour fausse déclaration». Mais la jurisprudence de la Cour de justice, sur les mesures d'effet équivalent, ne s'appliquerait pas au commerce extérieur. Néanmoins, il existerait des principes généraux de droit communautaire qui seraient pertinents en matière de commerce avec les pays tiers et parmi ces principes figureraient ceux de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

Ainsi, le principe de sécurité juridique commanderait «clairement qu'un importateur doit être en mesure de savoir à l'avance comment les marchandises seront évaluées en douane».

En conséquence, le gouvernement britannique estime que la septième question doit recevoir une réponse négative: «les États membres ne peuvent pas accuser un importateur d'avoir accompli une fausse déclaration de valeur en douane lorsqu'il s'est conformé aux exigences du règlement et lorsque l'utilisation, par un État membre, de la valeur en douane à des fins de contrôle des changes, entraverait la mise en œuvre des règlements n°s 803/68 et 375/69».

2. Huitième question relative à la compatibilité de la pratique des minorations de la valeur déclarée avec l'union douanière instaurée par les articles 12 à 29 du traité CEE

Selon le gouvernement britannique, la réponse à cette question, qui porterait sur un aspect spécifique de la question précédente, devrait être la même que celle apportée à la septième question. Mais la mise à exécution de la législation douanière n'ayant pas encore été harmonisée, les articles 12 à 29 du traité ne seraient pas applicables à la minoration de la valeur en douane et aux sanctions dont elle est assortie.

Le gouvernement britannique souligne, en outre, que «cette question serait tendancieuse dans la mesure où elle pose qu'une minoration de la valeur déclarée conduit d'elle-même à des détournements de trafic et des distorsions de la concurrence».

Il rappelle également que l'administration britannique des douanes et accises ne fait pas usage de ses compétences en matière douanière pour procéder à des minorations de valeur. Mais, en matière de taxation directe, l'administration fiscale peut remplacer un prix de facture par un autre prix aux fins de calcul des bénéfices imposables.

Le gouvernement britannique ajoute que l'usage de prix de transferts artificiels entre associés constituerait un problème très réel qui serait à l'étude dans le cadre de l'OCDE et de la CEE.

3. Question n° 9 a), relative à l'interprétation de l'article 13 de l'accord CEE-Suisse

Se fondant sur une très abondante jurisprudence de la Cour de justice, le gouvernement britannique est d'avis que l'accord CEE-Suisse, étant une convention de droit international, doit être interprété conformément aux règles de ce droit bien que la Cour de justice soit compétente pour l'interprétation de cet accord. Mais il soutient que l'article 13 de cet accord n'aurait pas la même valeur que l'article 30 du traité CEE.

En conséquence, le gouvernement du Royaume-Uni propose de répondre à la question n° 9 a):

«que rien dans l'article 13 de l'accord CEE-Suisse n'interdit à un État membre de minorer la valeur déclarée ou la valeur résultant des éléments fournis par l'importateur à condition qu'une telle minoration ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans les échanges, contraires aux articles 13 à 20 de l'accord entre la CEE et la Suisse. Si les conditions du commerce intracommunautaire ne sont pas suffisamment similaires pour admettre que la jurisprudence de la Cour, sur les articles 30 et suivants du traité, est directement applicable aux échanges avec la Suisse, les principes sont néanmoins similaires en ce qui concerne les règles de droit international sur l'interprétation des traités».

4. Question n° 9 b), relative à la possibilité pour un État membre d'infliger de lourdes peines à un importateur d'un État membre de la CEE qui a correctement rempli ses obligations

Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que «l'imposition d'amendes alors que le règlement (CEE) n° 375/69 a été respecté apparaîtrait contraire à l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération helvétique sauf dans la mesure où les amendes visent à remédier à quelque autre problème en conformité avec le droit communautaire», c'est-à-dire en respectant les principes de sécurité juridique et de proportionnalité.

5. Dixième question relative à la question du transfert de capitaux

Le gouvernement britannique soutient que rien dans l'article 19 ne ferait obstacle à ce que les États membres contrôlent leurs mouvements de capitaux, à condition que l'usage qui est fait de ces compétences ne le soit pas en vue de «contourner cette disposition», c'est-à-dire en l'occurrence les articles 13 et 20.

Selon le gouvernement britannique «il ne peut donc être question de règles communautaires faisant obstacle à une action nationale. Néanmoins, les mêmes principes de sécurité juridique et de proportionnalité sont applicables».

Observations écrites de la Commission

A — Généralités

Premièrement, en ce qui concerne la procédure, la Commission estime que la

fonction du juge d'instruction est juridictionnelle et qu'il a donc compétence pour saisir la Cour.

Deuxièmement, en ce qui concerne le champ d'application des règlements communautaires sur la valeur en douane, cette notion communautaire de valeur en douane ne s'imposerait que dans la mesure où elle est appliquée aux fins énoncées par les règlements n^{os} 803/68, 1736/75, du 24 juin 1975 (JO n° L 183, p. 1, du 14. 7. 1975) et de la 6^{e} directive 77/388/CEE du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaire (JO n° L 145, p. 1, du 13. 6. 1977).

Il serait donc loisible aux États membres d'utiliser à d'autres fins, d'autres notions de valeur. Les États membres pourraient même, à cet effet, se référer à la valeur en douane communautaire. Mais dans ce cas, cette notion «doit être interprétée en fonction des objectifs propres de ses règles et sans préjudice de la conformité aux dispositions de droit communautaire applicables dans le domaine considéré».

Troisièmement, en ce qui concerne les questions posées, la Commission a jugé utile de les regrouper d'une certaine façon.

B — Questions n^{os} 1 et 11, possibilités de minoration de la valeur en douane et leur étendue

1. La notion de prix normal

La Commission est d'avis que la définition de la valeur en douane résultant des articles 1 et 2 du règlement n° 803/68 et qui fait principalement référence à la notion de prix normal, impliquerait la possibilité pour l'autorité compétente d'établir la valeur en douane non seulement à un niveau supérieur, mais également à un niveau inférieur.

La Commission explique sa position en soutenant que l'objectif primordial de la valeur en douane serait la recherche de la vérité des prix et non la perception du maximum de recettes douanières.

2. Les méthodes utilisables pour la recherche de la vérité du prix

La commission soutient qu'il ne faudrait exclure aucune méthode permettant de parvenir à la vérité du prix, ceci, bien que le règlement n° 803/68 n'en mentionne que deux. Elle soutient également que, sur la base de l'article 9 dudit règlement, les ajustements pourraient porter aussi bien sur les éléments intrinsèques qu'extrinsèques du prix.

Il en serait ainsi en particulier en cas de transaction entre des entreprises associées. Cette solution serait confirmée dans la recommandation du Conseil de coopération douanière sur l'application de la valeur en douane du 1er juin 1965, que la Commission verse en annexe.

C — Question n^{os} 2, 3 et 4, méthodes de minoration par référence à d'autres prix de vente connus

La Commission estime que la référence à d'autres prix de vente serait appropriée à condition qu'il s'agisse de transactions se rapprochant le plus possible de celles relatives aux marchandises à évaluer en tenant compte des principes fixés par la recommandation précitée.

Mais elle pense qu'il est préférable d'utiliser en guise de comparaison le prix d'une transaction parallèle à la transaction litigieuse.

Donc, en réponse à la question n° 3 b), elle soutient:

1° que le prix pratiqué par des exportateurs d'autres États membres ne peut, en principe, être pris comme référence;

2° que les ventes faites à des importateurs établis dans d'autres pays membres pourraient être prises en considération;

3° que les ventes consenties par des exportateurs établis dans des États tiers pourraient être prises en considération;

4° que les ventes à des importateurs établis dans des États tiers ou intervenues entre un fournisseur et un acheteur établis tous deux dans des États tiers, ne devraient pas être retenues.

Et en réponse à la quatrième question, elle soutient:

1° que les ventes en provenance de pays où le commerce extérieur fait l'objet d'un monopole d'État ne seraient pas à prendre en considération;

2° que les ventes de produits d'imitation pourraient être retenues à condition que l'identité ou la comparabilité des deux produits soit établie.

La Commission ajoute, sur ce point, que l'argument de Sandoz-France, selon lequel l'inclusion des frais de recherches supportés par la société-mère dans le prix du produit payé par leurs filiales, serait de nature à écarter toute référence à un autre prix, ne serait pas convaincant parce que «le tout est de savoir si la société-mère procède également à cette inclusion lorsqu'elle vend ses produits à un autre acheteur».

D — Questions n^{os} 5 et 6, recours à d'autres méthodes en l'absence de prix de référence

De l'avis de la Commission, en l'absence de prix de vente de référence, les autorités compétentes pourraient utiliser d'autres méthodes de référence, notamment la méthode soustractive et ceci sans avoir besoin de consulter préalablement les autres États membres.

E — Questions n^{os} 7 et 8, problème des pénalités

Tout d'abord, la Commission soutient qu'il ne serait pas évident que des pénalités puissent être appliquées au vu de la réglementation française. Et même si cela était possible, c'est-à-dire que les sanctions prévues à l'article 426 du Code des Douanes étaient applicables, il faudrait encore que ces pénalités soient conformes au droit communautaire et en particulier au principe de proportionnalité.

F — Question n° 9, cas particulier de la Suisse

La Commission rappelle que l'accord CEE-Suisse ne crée pas un marché commun comparable à celui existant entre les États membres. Sous cette réserve, elle estime néanmoins la jurisprudence Donckerwolcke applicable d'autant plus qu'en l'espèce, il n'y aurait aucune conséquence préjudiciable pour le trésor puisqu'aucun droit de douane n'aurait été éludé et qu'ainsi les conditions de l'article 426 du Code des Douanes ne seraient pas réunies.

Ainsi, si cet article était appliqué, ceci constituerait une mesure d'effet équivalent sur la base de la jurisprudence Donckerwolcke précitée.

G — Question n° 10, transferts de capitaux

Selon la Commission, l'article 19 de l'accord CEE-Suisse oblige certes l'État importateur à accorder des autorisations de change nécessaires pour le montant du prix des marchandises importées. Mais, les États pourraient minorer ce prix en ayant recours aux méthodes utilisées pour la fixation de la valeur en douane, à condition de ne pas assortir des ajustements de sanctions disproportionnées.

En conclusion, la Commission estime qu'il conviendrait de répondre aux questions posées de la façon suivante:

«1. La notion communautaire de valeur en douane peut être utilisée à des fins autres que douanières. Elle doit être, dans ce cas, appliquée conformément aux objectifs pour lesquels il y est fait recours ainsi qu'aux dispositions de droit communautaire applicables dans le domaine considéré.

2. Il peut être procédé à l'ajustement en baisse de la valeur en douane déclarée lorsque celle-ci ne correspond pas au prix normal de la marchandise.

3. En vue de rechercher la vérité des prix, les autorités compétentes peuvent utiliser toutes les méthodes de référence, isolément ou en liaison les unes avec les autres, en particulier celles reposant sur la référence à d'autres prix. Elles doivent recourir en priorité aux éléments de comparaison permettant de se rapprocher le plus possible du prix normal.

4. L'ajustement de la valeur en douane ne saurait donner lieu à l'application de sanctions disproportionnées, notamment si l'opérateur a satisfait à ses obligations en matière de déclaration. De telles sanctions seraient à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

Il en serait également ainsi dans le cadre de l'application de l'article 13 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse.

5. L'article 19 de cet accord oblige les autorités compétentes de l'État d'importation à accorder aux importateurs les autorisations de change nécessaires pour un montant correspondant au prix des marchandises importées.

Elles peuvent, à cette fin, procéder à l'ajustement en baisse de ce prix, en ayant, par exemple, recours aux méthodes utilisées pour la fixation de la valeur en douane.

Elles ne sauraient, toutefois, assortir ces ajustements de sanctions disproportionnées.»

III — Procédure orale

A l'audience du 16 janvier 1980, le prévenu au principal, représenté aux fins de la procédure orale par M^es^ Baudelot et Saint Esteben, tous deux avocats au barreau de Paris, le gouvernement français, représenté aux mêmes fins par son agent M. Degoutte, le gouvernement fédéral allemand, représenté aux mêmes fins par le Dr Seidel, la Commission représentée aux mêmes fins par son conseiller juridique M. Séché, ont été entendus en leurs observations orales.

Le *gouvernement fédéral allemand* a apporté des précisions par rapport à ses observations écrites sur quatre points:

1. En ce qui concerne la première question, il est d'avis que la possibilité de minorer la valeur en douane pourrait entraîner des distorsions de la concurrence; c'est pourquoi il soutient que «ces pouvoirs de minoration doivent être limités uniquement à des cas d'abus, que c'est dans des hypothèses tout à fait particulières que l'administration douanière peut y procéder, et que c'est à l'administration douanière — qui a la charge de la preuve — de démontrer que le prix fixé n'est pas correct, ne correspond pas au prix de la concurrence et au prix du marché».

2. En ce qui concerne les questions n^{os} 2 à 5 visant la possibilité de faire appel à «des prix comparables ou comparatifs», il soutient qu'«il faut faire très attention et voir si, par des livraisons comparables, on entend bien des livraisons en provenance d'entreprises de recherche», donc veiller à ce qu'«il s'agisse vraiment de fournitures provenant d'entreprises correspondantes».

3. En ce qui concerne la onzième question, visant la manière dont la minoration doit éventuellement être effectuée, le gouvernement fédéral estime que le transfert des capitaux ne fait pas partie des «autres facteurs» visés aux n^{os} 18 à 21 de l'annexe au règlement n^{o} 375/69 au motif qu'il ne s'agirait, dans l'hypothèse visée par ces dispositions, que de la «correction» de prix facturés et non du «rejet pur et simple de l'ensemble du prix facturé». Il ajoute en outre que les États membres ne disposeraient pas du pouvoir autonome d'interpréter la législation en matière douanière.

4. En ce qui concerne la dixième question ayant trait aux transferts illicites de capitaux, le gouvernement fédéral rappelle qu'il existe «une garantie de la libre circulation des marchandises assortie, simultanément, de la libre circulation des paiements afférents aux mouvements des marchandises». Certes des restrictions à la libre circulation des capitaux s'avèrent parfois nécessaires dans le cadre de politiques monétaires nationales, mais dans ce cas la pratique du gouvernement fédéral exigerait que les opérateurs économiques soient consultés et que «les éléments constitutifs d'une interdiction ... doivent être formulés d'une manière telle que les opérateurs et les milieux économiques puissent vraiment savoir à quoi s'en tenir et compter avec ces interdictions». Ainsi une simple référence à la valeur en douane serait inconnue en république fédérale d'Allemagne, d'autant plus qu'une telle procédure serait difficile à instaurer compte tenu des garanties de la loi fondamentale.

La *Commission* a apporté des précisions par rapport à ses observations écrites sur quatre points:

1. Tout d'abord, elle estime que, bien que toutes les questions (hormis la 10^{e}) portent sur la valeur en douane, le litige au principal porte surtout sur «un problème de libération de paiements courants». Sur ce point, la France aurait la possibilité d'éviter que «l'exportation de capitaux vers la Suisse ne dépasse ce qui est nécessaire pour les paiements afférents à l'échange de marchandises». Pour pouvoir exercer cette possibilité, elle pourrait procéder à la minoration du prix, à condition «de respecter les principes généraux du droit communautaire concernant la sécurité juridique ou la proportionnalité».

   Une telle pratique serait très rare mais licite et la Cour devrait répondre aux différentes questions en donnant «les réponses qu'elle donnerait à une affaire relevant strictement du domaine douanier», ainsi il ne serait pas justifié, contrairement à l'avis du gouvernement français, de rechercher le prix normal «en fonction de raisons sociales tenant aux prix des produits pharmaceutiques dans les préoccupations de sécurité sociale».

2. En ce qui concerne la notion de produit identique ou comparable, la

Commission soutient que la comparaison des prix devrait porter sur le même produit et que cette constatation s'avérerait difficile en matière de produits pharmaceutiques «où l'identité chimique peut-être n'est pas suffisante».

3. En ce qui concerne la question n° 5, visant la possibilité pour un État membre de recourir unilatéralement à d'autres méthodes de comparaison, la Commission semble émettre une opinion contraire à celle émise dans ses observations écrites en soulignant qu'«une autre interprétation semble possible» selon laquelle «on pourrait dire qu'une autorité nationale ne saurait utiliser d'autres méthodes, sans avoir au préalable procédé avec l'importateur à un échange d'informations».

4. Enfin en ce qui concerne la question n° 10 relative à la sanction, la Commission ajoute à ses observations écrites que le droit communautaire douanier «se prête d'une façon incomplète à une utilisation à d'autres fins que douanières, en particulier, en ce qui concerne le contrôle des mouvements de change»; ainsi le droit de minorer ne comporterait pas automatiquement le droit de sanctionner; pour sanctionner, les États membres devraient «créer des règles spécifiques qui doivent elles mêmes ... respecter les principes fondamentaux du droit communautaire».

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 février 1980.

En droit

1 Par ordonnances en date des 7 mars et 14 mai 1979, parvenues à la Cour les 18 avril et 16 mai 1979, le juge d'instruction au tribunal de grande instance de Nanterre a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives à l'interprétation des règlements n° 803/68 du 27 juin 1968 (JO n° L 148, p. 6), n° 375/69 du 27 février 1969 (JO n° L 152, p. 1) et n° 1581/74 du 24 juin 1974 (JO n° L 168, p. 15) et de certaines dispositions de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse conclu en vertu du règlement n° 2840/72 du Conseil du 19 décembre 1972 (JO n° L 300, p. 188).

2 Ces questions sont soulevées dans le cadre d'une information judiciaire suivie contre le gérant de la société à responsabilité limitée «Laboratoires Sandoz» (appelée par la suite Sandoz-France) auquel il est reproché d'avoir déclaré en douane à une valeur supérieure au prix normal des marchandises achetées à la maison-mère société Sandoz AG établie en Suisse (appelée par la suite Sandoz-Suisse). Ces achats s'échelonnent du 4 janvier 1971 au 9 novembre

1973 et s'élèvent à un montant de 89 929 024 FF alors que la valeur reconnue par les autorités douanières n'a été que de 53 142 943 FF; celles-ci déduisent de leur évaluation que le prix déclaré aurait été majoré par rapport au prix normal afin de permettre à Sandoz-France de transférer irrégulièrement des capitaux à la maison-mère en Suisse.

3 Saisi de ces faits, le juge d'instruction a inculpé le gérant responsable de transferts irréguliers de capitaux à l'étranger et d'importations sans déclaration de marchandises prohibées, délit passible, selon l'article 414 du Code des Douanes français, d'un emprisonnement pouvant s'élever à trois mois et d'une amende égale au double de la valeur de l'objet de fraude. Le prévenu au principal a contesté les prix retenus comme normaux par les douanes françaises tant en ce qui concerne les principes appliqués qu'en ce qui concerne le montant effectivement retenu. Le juge, tenant compte du fait que la matière est régie par les règlements n^{os} 803/68, 375/69 ainsi que par l'accord CEE — Confédération suisse, a estimé qu'il y avait lieu à interprétation de ces textes et a posé onze questions dont la première soulève un problème de principe. Elle est ainsi rédigée:

«Le règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968 relatif à la valeur en douane des marchandises et notamment les articles 1 à 10 de ce règlement, ainsi que le règlement n° 1581/74 de la Commission du 24 juin 1974 concernant la prise en considération des réductions de prix lors de la détermination de la valeur en douane permettent-ils aux autorités compétentes d'un État membre d'attribuer à des marchandises importées d'un État tiers une valeur en douane inférieure à la valeur déclarée par l'importateur, ou bien pour les importations postérieures à l'entrée en vigueur du règlement n° 375/69 du 27 février 1969 de la Commission à la valeur qui résulte des éléments relatifs à la valeur en douane déclarée par l'importateur?»

4 Le magistrat instructeur a posé une onzième question complémentaire de la première et dont le libellé est le suivant:

«L'article 9 du règlement n° 803/68 du Conseil, et pour les importations auxquelles ils sont applicables, le règlement n° 375/69 de la Commission et son annexe, permettent-ils aux autorités compétentes d'un État membre de

pratiquer sur le prix facturé, pour déterminer la valeur en douane, des ajustements en baisse autres que ceux qui sont visés sous les n^{os} 18 à 21 de l'annexe précitée et qui sont déterminés par des éléments distincts du prix des marchandises, mais cependant compris dans le prix facturé?

5 Ces deux questions dont la réponse conditionne celle à donner aux autres, de la deuxième à la huitième incluse, ainsi qu'à la dixième, soulèvent le point de savoir si un État membre peut minorer la valeur en douane déclarée par l'importateur. Ce problème doit être résolu à la lumière des objectifs, du système et du texte de ces règlements.

6 Aux termes de son préambule, le règlement n° 803/68 concernant la valeur en douane des marchandises, intervenu dans le cadre des dispositions du traité relatives à l'union douanière, poursuit un double objectif, de caractère économique et fiscal.

7 Selon le 6^{e} considérant, «il importe que la valeur en douane soit déterminée d'une manière uniforme dans les États membres, de sorte que le niveau de la protection matérialisée par le tarif douanier commun soit le même dans toute la Communauté, et que soient ainsi empêchés tous détournements de trafic et d'activités et toutes distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'existence de dispositions nationales divergentes». Selon le 7^{e} considérant, «il importe également d'éviter et, le cas échéant, d'éliminer tout détournement de recettes douanières».

8 La prise en considération de l'un et de l'autre de ces deux objectifs permet de reconnaître que le règlement vise essentiellement à empêcher la sous-évaluation des marchandises en vue de l'application du tarif douanier commun, étant entendu que celui-ci ne comprend presque exclusivement que des droits ad valorem. Cette conclusion est évidente en ce qui concerne la sauvegarde de l'intégrité de la recette douanière. Elle peut être inférée également des considérations du préambule relatives aux détournements de trafic ou d'activités et aux distorsions de concurrence, étant donné que ces effets économiques ne pourraient être la conséquence que d'un abaissement du niveau relatif de la protection douanière, dans certains États membres, par l'effet de critères divergents en matière d'appréciation de la valeur en douane des marchandises importées.

9 C'est à la lumière de ces objectifs qu'il y a lieu d'examiner les dispositions pertinentes du règlement n° 803/68, y compris celles du règlement n° 375/69 de la Commission, qui fixent sur base du premier règlement les règles relatives à la déclaration des éléments constitutifs de la valeur en douane.

10 Aux termes de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 803/68, la valeur en douane est déterminée «pour l'application du tarif douanier commun». C'est donc en vue de cette fonction spécifique que doivent être comprises la définition de la «valeur en douane» et les dispositions qui servent à la déterminer.

11 Selon la même disposition, la valeur en douane des marchandises importées est «le prix normal, c'est-à-dire le prix réputé pouvoir être fait pour ces marchandises ... lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendant l'un de l'autre». Selon l'article 9, le prix effectivement payé ou à payer peut être considéré comme étant la base servant à déterminer le prix normal.

12 Le règlement prévoit un certain nombre d'ajustements susceptibles d'être apportés au prix ainsi défini. Tous ces ajustements sont déterminés de manière à éviter que les prix déclarés ne soient sous-évalués en raison de rapports économiques existant entre l'acheteur et le vendeur, ou diminués par l'imputation de frais ou de charges autres que celles qui sont admises par le règlement.

13 Les modalités d'application du règlement n° 803/68 ont été déterminées, conformément à la procédure prévue à l'article 17 de celui-ci, par le règlement de la Commission n° 375/69. Ce dernier règlement a pour objet de préciser les obligations des importateurs en la matière, ainsi que les pouvoirs de l'administration des douanes. Aux termes de l'article 1, les déclarants doivent fournir «les éléments relatifs à la valeur en douane», tels qu'ils sont déterminés par le questionnaire figurant en annexe du règlement. Selon le paragraphe 2 du même article, des renseignements plus détaillés ne doivent être fournis qu'à la demande du service des douanes, notamment lorsqu'il s'agit d'une importation se référant à une transaction entre un acheteur et un vendeur non indépendant l'un de l'autre. Il résulte de ces dispositions que l'importateur est tenu de déclarer à l'administration des douanes, en bonne foi, les éléments pouvant servir à la détermination de la valeur en douane, les vérifications ultérieures entrant dans le domaine d'action de l'administration.

14 Le formulaire visé à l'article 1 du règlement n° 375/69 précise les éléments à fournir par l'importateur:

a) le prix facturé, comme base de calcul;

b) les éléments constitutifs de la valeur en douane non compris dans le prix facturé et qui sont à la charge du vendeur;

c) les éléments non constitutifs de la valeur en douane compris dans le prix facturé et qui sont à la charge de l'importateur;

d) un taux d'ajustement qui ne s'applique qu'au prix et n'est prévu que sous forme de majoration.

Il ressort de ces éléments que, pour le calcul de la valeur en douane, l'administration des douanes part du prix facturé (A) — éventuellement ajusté mais uniquement sous forme de majoration (D) — et contrôle ensuite les éléments extrinsèques du prix — qu'elle peut augmenter ou diminuer — en les additionnant au prix facturé lorsqu'il s'agit des frais à la charge du vendeur (B), ou en les soustrayant du prix facturé lorsqu'il s'agit des frais à la charge de l'importateur (C). En conséquence, la valeur en douane est essentiellement composée du prix facturé qui n'est susceptible que de majoration, et des éléments extrinsèques, susceptibles d'augmentation ou de diminution, que les douanes peuvent ajouter ou soustraire au prix facturé.

15 Il est à remarquer enfin que le texte du règlement n° 1581/74, visé dans la première question du juge national, n'est pas pertinent, en l'espèce, étant donné qu'il est postérieur aux faits de la cause et qu'il ne concerne par ailleurs en aucune manière une possibilité de minoration.

16 La prise en considération tant des objectifs du système que des mécanismes pratiques des deux règlements applicables montre ainsi que les modalités de la détermination de la valeur en douane ont été conçues en vue de remplir une fonction spécifique dans le cadre de l'union douanière. Il s'ensuit que — sauf dérogation éventuelle découlant soit de la structure même du tarif douanier commun, soit de réglementations communautaires poursuivant des objectifs particuliers autres que ceux visés par le tarif douanier commun — les modifications de la valeur en douane visées par les règlements cités sont des modifications en hausse, destinées tant à éviter les détournements de

trafic ou d'activité et les distorsions de concurrence qui seraient la conséquence d'une sous-évaluation des marchandises importées, qu'à assurer à la Communauté l'intégralité de la perception douanière. Il découle également de la spécificité des dispositions en cause que l'établissement de la valeur en douane conformément aux normes des règlements n° 803/68 et n° 375/69 ne saurait avoir pour effet d'obliger les administrations fiscales et financières des États membres à reconnaître cette valeur à des fins autres que l'application du tarif douanier commun.

17 S'il était établi qu'une entreprise formant partie d'une société ou d'un groupe de sociétés, dont le centre de direction se trouve en dehors de l'État membre concerné, pratique, dans ses rapports avec ce centre de direction ou avec d'autres entreprises appartenant au même groupe, des prix dont l'application pourrait impliquer un transfert illicite de capital ou de bénéfices, il appartiendrait à l'État membre concerné de prendre les mesures appropriées en vue d'établir et, éventuellement, de réprimer de tels agissements en vertu de sa législation financière ou fiscale, et non en appliquant la réglementation communautaire relative à la valeur en douane.

18 Il y a donc lieu de répondre aux première et onzième questions que le règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968 relatif à la valeur en douane et notamment les articles 1 à 10 de ce règlement, ainsi que le règlement n° 375/69 du 27 février 1969 doivent être interprétés dans ce sens que la minoration par les autorités compétentes d'un État membre du prix facturé des marchandises importées d'un États tiers ne répond pas aux objectifs poursuivis par les règles relatives à la détermination de la valeur en douane des marchandises.

19 Il résulte de la réponse aux questions une et onze, que les questions deux à huit incluses et dix qui sont posées uniquement pour le cas où la réponse aux première et onzième serait affirmative, n'ont plus d'objet.

20 Il reste à répondre à la neuvième question ainsi rédigée:

«a) L'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse du 22 juillet 1972 (règlement n° 2840/72 du Conseil du 19 décembre 1972 (JO n° L 300, p. 188)), qui interdit dans les relations entre la Communauté et la Suisse toutes mesures d'effet équivalant à des restrictions

quantitatives à l'importation, n'interdit-il pas, de ce fait, aux autorités compétentes d'un État membre de minorer la valeur déclarée ou bien la valeur résultant des éléments fournis par l'importateur?

b) L'article 13 autorise-t-il notamment que soit sanctionné par de lourdes peines d'amende et d'emprisonnement un importateur d'un État membre de la CEE qui a correctement rempli ses obligations en donnant, de manière exacte et complète, aux autorités nationales compétentes les informations requises par le règlement n° 375/69 de la Commission du 27 février 1969, et dès lors qu'il n'est pas contesté que ces marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur, pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture et que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé?»

21 La question n° 9 a) vise à savoir si une minoration de la valeur déclarée, ou de la valeur résultant des éléments fournis par l'importateur, par l'autorité compétente d'un État membre, constitue ou non une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, mesure interdite par l'accord entre la CEE et la Confédération suisse. Il faut noter que les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ne sont supprimées, selon l'article 13, alinéa 2, de cet accord et, donc interdites, qu'à compter du 1er janvier 1975 au plus tard; il appartiendra en conséquence au juge national de décider si les faits reprochés à l'inculpé — qui s'échelonnent du 4 janvier 1971 au 9 novembre 1973 — sont justiciables de l'accord en question.

22 En ce qui concerne le fond de la question n° 9 a), il y a lieu de remarquer que celle-ci envisage une hypothèse comparable à celle soulevée par les questions une et onze; en conséquence, en fonction de la réponse qui leur a été donnée et des motifs qui en sont le support, cette question doit recevoir une réponse identique dans le cadre de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse.

23 Le problème posé par la question n° 9 sous b) consiste à savoir si, en vertu de l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse, un État membre peut sanctionner par de lourdes peines d'amende et d'emprisonnement un importateur qui a correctement rempli ses obligations en fournissant de manière exacte et complète les informations requises par le règlement n° 375/69.

24 Des considérations développées pour répondre aux questions une et onze, il apparaît que si un importateur a exactement et complètement rempli le formulaire annexé au règlement n° 375/69, alors qu'il n'est pas contesté que les marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture, que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé et qu'il ne lui est pas reproché de n'avoir pas répondu à des renseignements plus détaillés que lui auraient éventuellement demandés les autorités douanières, il n'a violé aucune des obligations qui lui étaient imposées par la réglementation communautaire concernant la valeur en douane des marchandises et par l'accord entre la CEE et la Confédération suisse. Par contre, les suites à donner sur d'autres plans — tels que ceux concernant les législations financières ou fiscales autres que les douanes — qui ne sont pas réglementés par les institutions communautaires relèvent de l'ordre juridique de l'État membre intéressé.

Sur les dépens

25 Les frais exposés par les gouvernements français, allemand et du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Nanterre, par ordonnances des 7 mars 1979 et 14 mai 1979, parvenues au greffe de la Cour respectivement les 18 avril 1979 et 16 mai 1979, dit pour droit:

1) **Le règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968 relatif à la valeur en douane et notamment les articles 1 à 10 de ce règlement, ainsi que le règlement n° 375/69 du 27 février 1969 doivent être interprétés**

dans ce sens que la minoration par les autorités compétentes d'un État membre du prix facturé des marchandises importées d'un État tiers ne répond pas aux objectifs poursuivis par les règles relatives à la détermination de la valeur en douane des marchandises. Cependant, l'établissement de la valeur en douane conformément à ces règlements ne saurait avoir pour effet d'obliger les administrations fiscales et financières des États membres à reconnaître cette valeur à des fins autres que l'application du tarif douanier commun.

2) La même réponse est valable dans le cadre de l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse du 22 juillet 1972.

3) Si un importateur a exactement et complètement rempli le formulaire annexé au règlement n° 375/69, alors qu'il n'est pas contesté que les marchandises ont été effectivement livrées à l'acheteur pour la qualité et la quantité inscrites sur la facture, que le vendeur a perçu la totalité du prix facturé et qu'il ne lui est pas reproché de n'avoir pas répondu à des renseignements plus détaillés que lui auraient éventuellement demandés les autorités douanières, il n'a violé aucune des obligations qui lui étaient imposées par la réglementation communautaire concernant la valeur en douane des marchandises et par l'article 13 de l'accord entre la CEE et la Confédération suisse. Par contre, les suites à donner sur d'autres plans — tels que ceux concernant les législations financières ou fiscales autres que les douanes — qui ne sont pas réglementés par les institutions communautaires relèvent de l'ordre juridique de l'État membre intéressé.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 24 avril 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

TABLE DES MATIÈRES

Partie en fait

I — Faits et procédure 1347

Exposé des faits 1349

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE 1352

Observations de la partie Chatain 1352

A) — Généralités 1352

B) — Examen des moyens de droit à travers les différentes questions posées par le juge d'instruction 1354

Observations du gouvernement français 1366

A) — La notion de valeur en douane au sens du règlement n° 803/68 1366

B) — Sanctions de l'infraction à la législation douanière 1368

Observations du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne 1368

A) — Questions de droit douanier 1368

B) — Limitations à la circulation des marchandises en vue d'assurer l'application de restrictions à la circulation des capitaux 1371

Observations du gouvernement du Royaume-Uni 1372

Observations de la Commission des Communautés européennes 1374

A) — Généralités 1374

B) — Minoration de la valeur en douane 1375

III — Procédure orale 1377

Observations orales du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne . . . 1377

Observations orales de la Commission des CE 1378

Partie en droit

En droit 1379

Dépens 1386

Dispositif 1386