ARRÊT DE LA COUR
DU 26 OCTOBRE 1982 [1]

Senta Einberger
contre Hauptzollamt Freiburg
(demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Baden-Württemberg)

«Droits de douane: stupéfiants introduits en contrebande»

Affaire 240/81

Sommaire

Tarif douanier commun — Droits de douane — Application à des stupéfiants relevant du circuit illégal — Inadmissibilité — Répression pénale des infractions — Compétence des États membres

Aucune dette douanière ne prend naissance lors de l'importation des stupéfiants qui ne font pas partie du circuit économique strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'une utilisation à des fins médicales et scientifiques, que ces stupéfiants soient découverts et détruits sous le contrôle desdites autorités ou qu'ils échappent à leur vigilance.

Cette constatation ne préjuge en rien la compétence des États membres pour poursuivre les infractions à leur législation en matière de stupéfiants par des sanctions appropriées, avec toutes les conséquences que celles-ci impliquent, même dans le domaine pécuniaire.

Dans l'affaire 240/81,

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Baden-Württemberg et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

SENTA EINBERGER, à Schallstadt-Wolfenweiler,

et

HAUPTZOLLAMT FREIBURG,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions communautaires relatives à l'union douanière en rapport avec l'importation illégale de stupéfiants,

LA COUR,

composé de MM. J. Mertens de Wilmars, président, A. O'Keeffe, U. Everling et A. Chloros, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. Par jugement passé en force de chose jugée, rendu par le Landgericht Freiburg, le 27 juillet 1977, M[lle] Senta Einberger, partie requérante au principal, a été condamnée à une peine d'emprisonnement d'un an, avec sursis, pour infraction à la loi sur les stupéfiants («Betäubungsmittelgesetz»).

D'après les constatations du Landgericht, M[lle] Einberger s'est rendue plusieurs fois entre le printemps et l'automne de 1974 à Bâle en Suisse, où elle a vendu aux époux Winiger un total de 280 grammes de morphine en lots séparés de 30 à 100 grammes, au prix de 150 à 170 francs suisses le gramme. La morphine aurait été introduite en fraude en république fédérale d'Allemagne, puis elle aurait été transportée en Suisse par la requérante.

Conformément à l'article 57, paragraphe 2, de la loi sur la douane («Zollgesetz»), le Hauptzollamt Freiburg, partie défenderesse au principal, a considéré que la requérante était débitrice des droits à l'importation relatifs aux quantités de stupéfiants résultant du jugement du Landgericht, puisqu'après la naissance de la dette douanière mais avant son extinction elle avait pris en charge les marchandises importées en fraude dont elle savait, ou aurait dû savoir, qu'il s'agissait de marchandises sous douane.

Par conséquent, le Hauptzollamt, par avis de taxation du 19 janvier 1978, a réclamé à la requérante des droits à l'importation d'un montant de 10 960,30 DM (5 712 DM de droits de douane et 5 248,30 DM de taxe sur le chiffre d'affaires perçue à l'importation).

La réclamation introduite par la requérante au principal contre l'avis de taxation ayant été rejetée, elle a formé un recours devant le Finanzgericht Baden-Württemberg.

2. Se référant à l'arrêt de la Cour du 5 février 1981 (Horvath, 50/80, Recueil p. 385), le Finanzgericht Baden-Württemberg, par ordonnance du 16 juin 1981, a invité la Cour à se prononcer sur la question suivante:

«Depuis l'instauration du tarif douanier commun, un État membre est-il autorisé à percevoir des droits de douane sur des stupéfiants introduits en fraude et transportés de nouveau hors du territoire douanier de la Communauté».

3. Dans les motifs de l'ordonnance de renvoi, le Finanzgericht rappelle que, dans l'arrêt du 5 février 1981, précité, la Cour a dit pour droit que «l'instauration du tarif douanier commun ne laisse plus compétence à un État membre pour appliquer des droits de douane aux stupéfiants importés en contrebande et détruits dès leur découverte, tout en lui laissant pleine liberté de poursuivre les infractions commises par les voies du droit pénal, avec toutes les conséquences que celles-ci impliquent, même dans le domaine pécuniaire».

Le Hauptzollamt aurait fait valoir que cet arrêt n'est pas applicable en l'espèce, parce que la morphine n'aurait pas été détruite. Toutefois, le Finanzgericht se demande si ce n'est que la destruction ou plutôt déjà l'interdiction d'importer ou de commercialiser, qui exclut l'application du tarif douanier commun et, dès lors, la naissance d'une dette douanière.

Le Finanzgericht relève que les motifs de l'arrêt de la Cour peuvent être compris en ce sens que le tarif douanier commun ne concerne que l'importation de marchandises en vue d'un usage licite. L'importation de marchandises qui, en cas de découverte, devraient être saisies et détruites, ne donnerait pas lieu à la perception de droits de douane. Toutefois, les motifs de l'arrêt pourraient également être interprétés en ce sens que la destruction effective des stupéfiants exclurait l'application du tarif douanier commun ou la rendrait sans objet a posteriori. Le droit communautaire ne contiendrait d'ailleurs pas de disposition particulière prévoyant l'extinction ou l'exclusion sous ce rapport. Si l'assujettissement aux droits de douane ne disparaît qu'en cas de concours de l'interdiction et de la destruction, la question se poserait de savoir si le transport en dehors du territoire douanier doit être assimilé à la destruction.

4. L'ordonnance de renvoi a été inscrite au registre de la Cour le 4 septembre 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par M[lle] Senta Einberger, partie requérante au principal, représentée par M. Rainer Endriss, avocat à Freiburg et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent.

Par ordonnance du 3 février 1982, la Cour a décidé de joindre les affaires 221/81 et 240/81 aux fins de la procédure orale.

Par ordonnance du 1[er] avril 1982, la Cour (première chambre), en vertu de l'article 104, paragraphe 3, du règlement de procédure, a décidé d'accorder, au titre de l'assistance judiciaire, une aide destinée à faciliter la représentation de la partie requérante au principal.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, elle a invité la Commission à fournir à la Cour une description des dispositions législatives et réglementaires et des pratiques douanières régissant, dans chacun des États membres,

— d'une part, l'importation illégale de produits stupéfiants dont l'usage et la commercialisation sont strictement interdits sur leur territoire, et

— d'autre part, l'importation illégale de produits dont la commercialisation sur leur territoire n'est pas interdite en soi mais qui sont ou ont été introduits sur ce territoire en contrebande.

Les renseignements recueillis par la Commission auprès des États membres peuvent être résumés comme suit:

L'importation illégale de produits stupéfiants, dont l'usage et la commercialisation sont strictement interdits, donne lieu à la naissance d'une dette douanière et à la perception de droits à l'importation en Belgique. Une telle importation fait naître une dette douanière en Allemagne, en Irlande et aux Pays-Bas.

Toutefois, en Allemagne, depuis l'arrêt de la Cour du 5 février 1981 dans l'affaire 50/80 précitée, les droits à l'importation ne sont pas perçus après la découverte, en cas de destruction qui est d'ailleurs présumée. En Irlande, la dette douanière est considérée comme éteinte du fait que les stupéfiants importés illégalement sont confisqués et détruits. Aux Pays-Bas, les droits à l'importation sont perçus lorsque les stupéfiants ont été consommés et que l'importation illégale peut être prouvée, mais ils ne sont pas perçus en cas de confiscation et de destruction.

En Italie, l'importation illégale de stupéfiants fait naître une dette douanière, sauf en cas de réexportation ou de destruction d'office.

L'importation illégale de stupéfiants ne fait naître aucune dette douanière en Grèce et au Luxembourg, où les stupéfiants découverts sont confisqués et détruits. Au Luxembourg, toutefois, il y a naissance d'une dette douanière si les stupéfiants ont été consommés.

Enfin, l'importation illégale de stupéfiants ne donne pas lieu à la perception de droits au Danemark, en France et au Royaume-Uni. Toutefois, en France, lorsque les stupéfiants importés illégalement ne sont pas détruits d'office, mais font l'objet d'une vente, par exemple à des laboratoires agréés, les droits sont perçus à l'occasion de cette vente. Au Royaume-Uni, les droits ne sont pas perçus, indépendamment de la question de savoir si l'importateur illégal a vendu, consommé ou réexporté les stupéfiants.

L'importation illégale de produits, dont la commercialisation n'est pas interdite en soi, donne lieu à la naissance d'une dette douanière dans tous les États membres, sauf en Grèce où les marchandises importées illégalement sont confisquées.

Toutefois, les droits à l'importation ne sont pas perçus au Danemark, lorsque le redevable n'est pas connu et les produits sont détruits ou vendus.

En Irlande, les droits à l'importation sont considérés comme réglés, lorsque le produit introduit en contrebande est remis à l'intéressé moyennant paiement d'une somme fixée par transaction et lorsque le produit est confisqué et vendu par la suite; en revanche, la dette douanière est considérée comme éteinte en

cas de destruction d'office ou réexportation.

Au Luxembourg, les produits importés en contrebande sont en principe confisqués et vendus. Les droits à l'importation sont perçus à l'occasion de la vente, si celle-ci a lieu en vue de la consommation à l'intérieur du pays; les droits sont également perçus, lorsque les produits en question ont été consommés.

Au Royaume-Uni, les droits ne sont pas perçus en cas de confiscation, sauf si les produits concernés sont remis à l'importateur ou sont vendus d'office. En revanche, les droits sont perçus en cas de vente ou de réexportation par l'importateur.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

M^lle^ Einberger, partie requérante au principal, fait valoir que l'élément important pour répondre à la question posée réside au paragraphe 11 de l'arrêt de la Cour du 5 février 1981 (Horvath, 50/80, Recueil p. 385), selon lequel un droit de douane ad valorem ne peut être déterminé pour des marchandises d'une nature telle qu'elles ne peuvent être mises en circulation dans aucun des États membres mais doivent, par contre, être saisies et mises hors circulation par les autorités compétentes dès leur découverte.

Cette considération montrerait que, dans le cas de l'importation de stupéfiants dont la circulation est interdite, le fait donnant lieu à perception fait déjà défaut. L'hypothèse, selon laquelle il existerait d'abord un élément passible de droits de douane, qui ne disparaîtrait qu'ultérieurement dans certaines conditions, serait donc erronée.

La requérante au principal estime que la question de savoir si un droit de douane peut être perçu ou non ne saurait être laissée au hasard de la découverte et/ou la destruction et/ou l'exportation de la marchandise. En effet, ces circonstances seraient sans importance pour le fait donnant lieu à la perception d'un droit de douane.

La *Commission des Communautés européennes* estime également que le critère déterminant à déduire de l'arrêt Horvath précité, pour l'applicabilité du tarif douanier commun, consiste à savoir s'il s'agit de marchandises d'une nature telle qu'elles peuvent être mises en circulation. Dans le cas de stupéfiants, comme l'héroïne et la cocaïne, l'importation et la commercialisation sont interdites dans tous les États membres. La circonstance que ces produits doivent être saisis et mis hors circulation ne constituerait que la conséquence juridique à tirer de l'interdiction de les mettre en circulation.

Ce point de vue serait confirmé par le fait que les autres motifs retenus par la Cour pour le cas de stupéfiants importés en contrebande et détruits dès leur découverte, conservent leur valeur lorsqu'en raison des circonstances une destruction n'est pas envisageable.

Par ailleurs, la Commission se réfère en particulier aux considérants de la directive 79/623 du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière (JO L 179, p. 31), pour affirmer le caractère essentiellement économique des droits à l'importation et à l'exportation. De plus, l'article 2 de cette directive prévoirait la naissance d'une dette douanière dans le cas normal du dédouanement et dans des cas limitativement énumérés d'infraction à des prescriptions douanières au sens étroit, tels que la

violation des dispositions communautaires en matière de conduite en douane ou la soustraction à la surveillance douanière d'une marchandise mise en dépôt provisoire. La directive ne prévoirait pas, en revanche, la naissance d'une dette douanière dans le cas d'une interdiction absolue d'importer.

La Commission propose donc de donner une réponse négative à la question posée. Elle souligne cependant que son analyse s'applique uniquement au cas de stupéfiants, dont la circulation est strictement interdite. Par conséquent, sa conclusion ne préjugerait pas du cas plus général de l'importation d'une marchandise en violation d'une interdiction d'importer, par exemple l'importation d'une arme de poing dans les bagages.

III — Procédure orale

A l'audience du 25 mai 1982, M[lle] Einberger, partie requérante au principal, représentée par M. Rainer Endriss, avocat à Freiburg, le gouvernement de la République française, représenté aux fins de la procédure orale par M. Alexandre Carnelutti, secrétaire aux affaires étrangères, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent, assisté de M[me] Ursula Baumann, expert à son service de l'union douanière, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 juin 1982.

En droit

1 Par ordonnance du 16 juin 1981, parvenue à la Cour le 4 septembre suivant, le Finanzgericht Baden-Württemberg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'application du tarif douanier commun aux stupéfiants importés en contrebande.

2 Le litige au principal concerne la détermination des droits de douane applicables à des quantités de morphine qui, après avoir été importées de façon illégale en république fédérale d'Allemagne, ont été vendues en Suisse, en infraction à la loi allemande sur les stupéfiants (Betäubungsmittelgesetz), par la requérante au principal. Celle-ci a été condamnée pour ces faits, par une juridiction pénale allemande, à une année d'emprisonnement avec sursis.

3 Le Finanzgericht s'est posé le problème de savoir si la morphine est passible de droits de douane d'après le droit communautaire. Il rappelle à cet égard

que la Cour a dit, dans son arrêt du 5 février 1981 (Horvath, 50/80, Recueil p. 385) que l'instauration du tarif douanier commun ne laisse plus compétence à un État membre pour appliquer des droits de douane aux stupéfiants importés en contrebande et détruits dès leur découverte, tout en lui laissant pleine liberté de poursuivre les infractions commises par les voies du droit pénal.

4 Le Finanzgericht a constaté, en ce qui concerne les faits de l'espèce, que la morphine n'est pas fabriquée en république fédérale d'Allemagne et que la quantité de ce produit vendue par la requérante au principal avait été introduite en contrebande sur le territoire allemand pour être réexportée de façon illégale vers un pays tiers. En se référant à l'arrêt précité de la Cour, il s'est demandé si ce n'est pas l'interdiction d'importation et de commercialisation des stupéfiants, plutôt que leur destruction, qui fait obstacle à l'application de droits de douane et si, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de conclure qu'aucune dette douanière ne peut prendre naissance. Ce serait seulement si la Cour n'acceptait pas une telle conclusion que la question se poserait de savoir si le transport en dehors du territoire douanier doit être assimilé à la destruction des stupéfiants illégaux.

5 Sur la base de ces considérations, la juridiction nationale a posé la question préjudicielle suivante:

«Depuis l'instauration du tarif douanier commun, un État membre est-il autorisé à percevoir des droits de douane sur des stupéfiants introduits en fraude et transportés de nouveau hors du territoire douanier de la Communauté?»

6 La juridiction nationale fait valoir à juste titre que la question préalable est celle de savoir si l'importation frauduleuse, dans la Communauté, de stupéfiants relevant du circuit illégal de commercialisation de ces produits fait naître une dette douanière. La Cour examinera d'abord cette question.

7 Ainsi posée, cette question ne concerne pas le problème de l'importation illégale de produits en général, mais celui de l'importation illégale de produits stupéfiants.

8 Comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 5 février 1981 précité, les produits stupéfiants tels que la morphine, l'héroïne et la cocaïne présentent

des caractéristiques particulières en ce que leur nocivité est généralement reconnue et que leur importation et leur commercialisation sont interdites dans tous les États membres, exception faite d'un commerce strictement contrôlé et limité en vue d'une utilisation autorisée à des fins pharmaceutiques et médicales.

9 Cette situation juridique est conforme à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (Recueil des traités des Nations unies, 520, n° 7515), à laquelle tous les États membres sont actuellement parties. Dans le préambule de cette Convention, les parties constatent que la toxicomanie est un fléau pour l'individu et constitue un danger économique et social pour l'humanité; elles se déclarent conscientes du devoir qui leur incombe de prévenir et de combattre ce fléau, tout en reconnaissant que l'usage médical des stupéfiants demeure indispensable pour soulager la douleur et que les mesures voulues doivent être prises pour assurer que des stupéfiants soient disponibles à cette fin. D'après l'article 4 de la Convention unique, les parties prendront toutes les mesures nécessaires pour limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants.

10 Il en résulte que les stupéfiants qui ne se trouvent pas dans un circuit strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'être utilisés à des fins médicales et scientifiques, relèvent, par définition, d'une interdiction totale d'importation et de mise en circulation dans tous les États membres.

11 En pratique, de tels stupéfiants sont, dès leur découverte, saisis et détruits sur la base de la législation nationale relative aux stupéfiants, sauf dans quelques rares cas où le produit saisi se prête à une utilisation médicale ou scientifique et où il est transmis dans le circuit surveillé pour devenir, dès lors, passible d'un droit de douane.

12 Par contre, les stupéfiants relevant du circuit illégal ne sont pas passibles d'un droit de douane lorsqu'ils restent dans ce circuit, qu'ils soient découverts et détruits ou qu'ils échappent à la vigilance des autorités.

13 Une dette douanière ne saurait, en effet, prendre naissance lors de l'importation de stupéfiants qui ne sont pas susceptibles d'être mis dans le commerce

et intégrés à l'économie de la Communauté. L'instauration du tarif douanier commun, prévue par l'article 3, sous b), du traité, se situe dans la perspective des buts que l'article 2 assigne à la Communauté et des lignes de conduite que l'article 29 fixe pour la gestion de l'union douanière. Des importations de produits stupéfiants dans la Communauté, qui ne peuvent donner lieu qu'à des mesures répressives, sont tout à fait étrangères à ces buts et à ces lignes de conduite.

14 Cette conception est confirmée par les dispositions du règlement n° 803/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la valeur en douane des marchandises (JO L 148, p. 6) et par celles de la directive 79/623 du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière (JO L 179, p. 31). Les considérants de cette directive déclarent explicitement que le moment où prend naissance la dette douanière est défini compte tenu du caractère économique des droits à l'importation et des conditions dans lesquelles les marchandises passibles de droits à l'importation sont intégrées à l'économie de la Communauté. Dans ces conditions, aucune dette douanière ne peut prendre naissance lors de l'importation de stupéfiants relevant du circuit illégal, ceux-ci devant être saisis et détruits dès leur découverte, au lieu d'être mis en circulation.

15 Par ailleurs, il serait injustifié de faire une distinction, à cet égard, entre les stupéfiants non découverts et ceux qui sont détruits sous le contrôle des autorités compétentes, étant donné que si une telle distinction était faite, l'application de droits de douane dépendrait du hasard de la découverte.

16 Il résulte de ce qui précède qu'aucune dette douanière ne prend naissance lors de l'importation des stupéfiants qui ne font pas partie du circuit économique strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'une utilisation à des fins médicales et scientifiques.

17 Cette constatation ne préjuge en rien la compétence des États membres pour poursuivre les infractions à leur législation en matière de stupéfiants par des sanctions appropriées, avec toutes les conséquences que celles-ci impliquent, même dans le domaine pécuniaire.

18 A la lumière de cette réponse, les autres problèmes soulevés par la juridiction nationale sont devenus sans objet.

Sur les dépens

19 Les frais exposés par le gouvernement de la République française 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 la question à elle soumise par le Finanzgericht Baden-Württemberg, par ordonnance du 16 juin 1981, dit pour droit:

Aucune dette douanière ne prend naissance lors de l'importation des stupéfiants qui ne font pas partie du circuit économique strictement surveillé par les autorités compétentes en vue d'une utilisation à des fins médicales et scientifiques.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 octobre 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaire 221/81, p. 3692)