ARRÊT DE LA COUR
16 décembre 1992 *

Dans l'affaire C-210/91,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^mes^ Maria Patakia et Maria Blanca Rodriguez Galindo, membres du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. R. Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par M. Fokion Georgakopoulos, conseiller juridique adjoint au Conseil juridique de l'État, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Grèce, 117, Val Sainte-Croix,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en infligeant à un touriste susceptible de bénéficier du régime de l'admission temporaire communautaire pour les effets personnels qu'il transportait dans sa voiture une amende calculée en fonction des droits et taxes applicables à une marchandise qu'il n'avait pas déclarée, alors que la fausse déclaration dont s'est rendu coupable le touriste ne pouvait priver l'État de

* Langue de procédure: le grec.

la perception des droits et taxes puisque la caméra-vidéo en question faisait partie de ses effets personnels, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, C. N. Kakouris, M. Zuleeg et J. L. Murray, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco et P. J. G. Kapteyn, juges,

avocat général: M. C. Gulmann
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 24 juin 1992, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. D. Gouloussis, membre du service juridique, en qualité d'agent, et la République hellénique par M. F. Georgakopoulos, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1992,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 août 1991, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en infligeant à un touriste susceptible de bénéficier du régime de l'admission temporaire communautaire pour les effets personnels qu'il transportait dans sa voiture une amende calculée en fonction des droits et taxes applicables à une marchandise qu'il n'avait pas déclarée, alors que la

fausse déclaration dont s'est rendu coupable le touriste ne pouvait priver l'État de la perception des droits et taxes puisque la caméra vidéo en question faisait partie de ses effets personnels.

2 En vertu de l'article 19 du règlement (CEE) n° 3599/82 du Conseil, du 21 décembre 1982, relatif au régime de l'admission temporaire (JO L 376, p. 1), le bénéfice du régime de l'admission temporaire en exonération totale des droits à l'importation est accordé pour les effets personnels qu'un voyageur transporte sur lui pour la durée du séjour qu'il effectue dans le territoire douanier de la Communauté. L'article 2, paragraphe 2, du même règlement prévoit que « les autorités compétentes prennent toutes les mesures qu'elles estiment nécessaires pour assurer l'identification des marchandises et le contrôle de leur utilisation ». Par ailleurs, conformément à l'article 12 du règlement (CEE) n° 1751/84 de la Commission, du 13 juin 1984, fixant certaines dispositions d'application du règlement susmentionné (JO L 171, p. 1), les effets personnels sont admis au bénéfice du régime de l'admission temporaire sans déclaration écrite, dans les conditions fixées par les autorités compétentes.

3 Cette disposition n'exclut donc pas la possibilité pour lesdites autorités d'exiger une déclaration verbale.

4 Il ressort du dossier que, le 22 mars 1989, un citoyen allemand a franchi, à bord de sa voiture, la frontière entre la Yougoslavie et la Grèce au poste d'Evzoni. Lors de son entrée en Grèce, un fonctionnaire de la douane lui a demandé, en anglais et en allemand, s'il avait quelque chose à déclarer, en particulier du matériel électronique ou vidéo ou des appareils de prise de vue. Le voyageur a répondu à la question par la négative. Le fonctionnaire a néanmoins procédé à un contrôle de la voiture et des objets qui s'y trouvaient. C'est ainsi qu'il a découvert une caméra vidéo dont le statut douanier n'a pas pu être établi. Le touriste allemand a prétendu que la caméra était déposée visiblement dans la partie arrière de la voiture, tandis que le fonctionnaire de la douane a estimé qu'elle avait été « soigneusement dissimulée ».

5 La douane hellénique a considéré que le comportement du touriste constituait une infraction douanière (fausse déclaration) et lui a infligé une amende de 404 800 DR, représentant le double du montant de droits de douane et taxes frappant l'importation régulière de la marchandise en question. Le doublement des droits et taxes applicables constitue la sanction minimale prévue par le droit hellénique en cas de fausse déclaration.

6 Estimant que la sanction infligée était disproportionnée par rapport à l'infraction commise et que de ce fait elle risquait de compromettre l'application du régime communautaire de l'admission temporaire en franchise des effets personnels des voyageurs, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

7 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

8 Dans sa requête, la Commission soutient, en premier lieu, qu'elle a engagé la procédure en manquement en raison du fait que la sanction infligée en l'espèce par les autorités douanières helléniques s'inscrit dans le cadre d'une pratique administrative et que, dès lors, le cas du touriste allemand n'est pas unique.

9 La République hellénique fait valoir que ce grief n'apparait ni dans la lettre de mise en demeure ni dans l'avis motivé et qu'il doit, par conséquent, être déclaré irrecevable.

10 A cet égard, il y a lieu de rappeler tout d'abord que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir, entre autres, arrêt du 13 décembre 1990, Commission/ Grèce, point 16, C-347/88, Rec. p. I-4747), le recours introduit en vertu de l'article 169 du traité CEE ne peut être fondé que sur des motifs et moyens déjà énoncés dans l'avis motivé.

11 Il convient d'observer ensuite que, tant au stade de la lettre de mise en demeure que de l'avis motivé, la Commission a entendu fonder la violation du droit communautaire, par la République hellénique, sur le cas concret de l'amende infligée au touriste allemand en question. Il n'y a eu d'allusion à aucune pratique administrative ni référence, directe ou indirecte, à des situations semblables. Les dispositions de droit national relatives à l'infraction considérée n'ont pas davantage fait l'objet d'une contestation, même implicite.

12 Par conséquent, le grief concernant la pratique administrative doit être déclaré irrecevable. C'est donc uniquement par rapport à l'amende infligée en l'espèce par les autorités douanières helléniques qu'il convient d'apprécier le bien-fondé du présent recours.

13 La Commission soutient, en second lieu, que le montant de l'amende infligée par les autorités helléniques au touriste allemand est disproportionné par rapport à la gravité de l'infraction constatée et que cette sanction constitue, par conséquent, une violation du principe de proportionnalité, tel que défini par la jurisprudence de la Cour.

14 La Commission fait valoir à cet égard que les faits de l'espèce permettent de considérer que le comportement du touriste allemand constitue une simple violation formelle d'une obligation douanière, qui ne saurait être sanctionnée par une amende dont le montant dépasse la valeur de la marchandise en question.

15 La République hellénique conteste l'analyse de la Commission en faisant valoir que celle ci se fonde essentiellement sur l'interprétation subjective faite par cette institution de l'attitude du touriste allemand et, en particulier, sur l'appréciation du degré de sa culpabilité, de la gravité de son infraction et de l'intention dont cette attitude témoigne. Or, les constatations formulées à cet égard par la Commission n'auraient nullement été établies.

16 En tout état de cause, la République hellénique estime que l'appréciation des faits relève de la compétence exclusive des autorités nationales compétentes de chaque État membre, sous le contrôle des juridictions nationales.

17 A cet égard, elle précise que les autorités nationales compétentes ont vu, dans le comportement de l'intéressé, non pas un simple cas de « non déclaration », dû à un malentendu, mais au contraire une tentative délibérée d'importation illégale d'un article de grande valeur, soumis à une charge fiscale élevée. C'est à ce titre que l'amende a été infligée au contrevenant, dont le montant a été établi, ajoute t elle, conformément à la législation nationale en vigueur, compte tenu de l'absence d'harmonisation communautaire dans le domaine des infractions douanières.

18 La République hellénique soutient, en conclusion, que la sanction en question est appropriée à la gravité de l'infraction constatée et que, partant, elle ne constitue pas une violation du principe de proportionnalité.

19 Il convient de rappeler, tout d'abord, qu'en l'absence d'harmonisation de la législation communautaire dans le domaine des infractions douanières les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées (voir, entre autres, arrêts du 2 février 1977, Amsterdam Bulb, point 33, 50/76, Rec. p. 137, et du 26 octobre 1982, Einberger, point 17, 240/81, Rec. p. 3699). Ils sont toutefois tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux, et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité.

20 En effet, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire aux objectifs poursuivis, et il ne faut pas rattacher aux modalités de contrôle une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le traité (voir, entre autres, arrêts du 11 novembre 1981, Casati, point 27, 203/80, Rec. p. 2595; du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82 et 26/83, Rec. p. 377, et du 21 septembre 1989, Commission/ Grèce, 68/88, Rec. p. 2965).

21 Il convient ensuite de vérifier si, comme le soutient la Commission, l'amende imposée par les autorités helléniques au touriste allemand est si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle serait de nature à compromettre le régime de l'admission temporaire des effets personnels des voyageurs.

22 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, lorsque la Commission demande à la Cour de constater qu'un État a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, il lui appartient de rapporter elle même la preuve du manquement allégué (arrêt du 19 mars 1991, Commission/Belgique, point 6, C-249/88, Rec. p. I-1275).

23 Or, si la Commission affirme que le touriste en question n'a commis qu'une simple violation formelle d'une obligation douanière, que les autorités douanières helléniques n'ont pas correctement apprécié ses intentions et que, par conséquent, elles lui ont infligé une amende disproportionnée, force est de constater qu'elle n'étaye cette affirmation d'aucun commencement de preuve. Par conséquent, les arguments de la Commission reposent exclusivement sur des suppositions, qui ne sauraient être prises en considération dans l'examen du présent recours.

24 Le recours doit, par conséquent, être rejeté.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 décembre 1992.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
O. Due