communautaire pour les effets personnels des voyageurs, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux, et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité. A cet égard, les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire aux objectifs poursuivis, et les modalités de contrôle ne doivent pas être assorties d'une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le traité.

3. Lorsque, dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 169 du traité, la Commission demande à la Cour de constater qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, il lui appartient de rapporter elle-même la preuve du manquement allégué.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-210/91 *

I — Faits et procédure

A — *Cadre juridique*

1. Conformément à 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. La même disposition est prévue dans l'article 19 de la directive 85/362/CEE du Conseil, du 16 juin 1985, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée en matière d'importations temporaires de biens autres que le moyen de transports (JO L 192, p. 20), en ce qui concerne l'exonération de la TVA.

2. L'article 2, paragraphe 2, des actes communautaires susmentionnés 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 (CEE) n° 3599/82 du Conseil relatif

* Langue de procédure: le grec.

au régime de l'admission temporaire (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.

Cette disposition n'exclut pas la possibilité pour les autorités nationales compétentes d'exiger une déclaration verbale.

B — *Antécédents du litige*

1. Le 22 mars 1988, 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 mentionnant en particulier le matériel électronique ou vidéo et les appareils de prise de vue. Le voyageur a répondu à la question par la négative. Le fonctionnaire a néanmoins procédé à un contrôle de la voiture et des objets qui s'y trouvaient. C'est ainsi qu'il a découvert une caméra-vidéo, dont le statut douanier (pays tiers ou produit communautaire) n'a pas pu être établi. Le touriste allemand prétend que la caméra était déposée visiblement dans la partie arrière de la voiture, tandis que le fonctionnaire de la douane estime qu'elle était « soigneusement dissimulée ».

La douane grecque a considéré que le comportement du touriste constituait une infraction douanière (fausse déclaration). Sur la base de la valeur de la caméra, elle a estimé les droits de douane et les taxes applicables à 197 070 DR. Par conséquent, elle a infligé au touriste une amende s'élevant au double de ce montant. Le doublement des droits et taxes applicables constitue la sanction minimale prévue par le droit grec en cas de fausse déclaration. Le touriste allemand a dû acquitter, après majoration du montant de l'amende par un droit de timbre, un montant total de 404 800 DR.

2. Le 29 novembre 1989, la Commission a adressé à la République hellénique une lettre de mise en demeure au titre de l'article 169 du traité CEE. Dans cette lettre, la Commission soutient que l'amende infligée était disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction constatée et qu'à ce titre elle risquait de compromettre l'application du régime communautaire de l'admission temporaire en franchise des effets personnels des voyageurs.

3. Par lettre du 7 février 1990, la représentation permanente de la Grèce auprès des Communautés européennes a répondu aux griefs formulés par la Commission en faisant valoir que la Grèce appliquait correctement la réglementation communautaire en matière d'admission temporaire et, en particulier, les dispositions concernant les effets personnels des voyageurs. A cet égard, elle affirme que la réglementation susmentionnée permet aux autorités douanières d'exiger une déclaration verbale du voyageur sur la question de savoir s'il transporte avec lui des objets dont la valeur dépasse la franchise applicable aux marchandises importées à titre définitif. Le gouvernement grec estime que les déclarations mensongères sont passibles de sanctions et que les sanctions prévues par le droit grec n'ont pas un caractère disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis.

4. Estimant que les observations fournies par la République hellénique n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a émis le

5 novembre 1990 l'avis motivé prévu par l'article 169 du traité CEE, dans lequel elle rejette les affirmations du gouvernement grec et affirme que les autorités grecques ont infligé au touriste en question une amende disproportionnée.

5. Dans sa réponse du 29 janvier 1991, la République hellénique a notamment fait valoir, d'une part, que les marchandises importées sous le régime de l'admission temporaire sont assujetties à des droits et taxes dont le recouvrement n'est que suspendu, étant donné que ces marchandises sont destinées à être réexportées. En l'espèce, les droits et taxes sont théoriquement non seulement applicables, mais également dus et exigibles. En conséquence, l'amende infligée n'est pas considérée comme disproportionnée, mais elle est légale et a été infligée conformément aux dispositions nationales en vigueur. D'autre part, la République hellénique relève que les peines et amendes administratives sont régies par la législation nationale, dans la mesure où il n'existe pas d'harmonisation communautaire dans le domaine des infractions douanière.

6. La Commission, constatant que la République hellénique n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé dans le délai imparti, a saisi la Cour du présent recours en manquement.

C — *Procédure écrite*

1. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 7 août 1991.

2. La procédure écrite a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

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

— condamner la République hellénique aux dépens.

La *République hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la recevabilité*

1. Le *gouvernement grec*, en ce qui concerne l'objet du litige, fait valoir que c'est dans la requête que la Commission mentionne pour la première fois que le contrôle effectué par les autorités douanières grecques dans le cas d'espèce a eu lieu dans le cadre d'une pratique administrative et qu'il ne s'agit pas d'un fait isolé. Selon lui, la seule question dont il s'est agi au cours de la procédure précontentieuse était le cas concret du touriste allemand et, de l'avis de la Commission, le caractère disproportionné de l'amende qui lui a été infligée. Il n'y a eu aucune allusion relative à une pratique déterminée de la République hellénique, par la référence, directement ou indirectement, à d'autres situations semblables, et les dispositions de droit national réglant le rapport de droit concerné n'ont pas non plus fait l'objet d'une contestation formulée in abstracto. Le gouvernement grec estime, dès lors, que ce moyen est irrecevable.

2. La *Commission* soutient qu'au contraire il n'y a aucun vice de procédure, étant donné que les griefs formulés par la Commission contre la République hellénique sont les mêmes, à la fois au stade du précontentieux et dans la requête. A cet égard, elle fait valoir que, pour ce qui est de la pratique administrative, la Commission a en fait repris, dans sa requête, des informations qu'elle avait tirées de la réponse des autorités grecques à son avis motivé. Selon la Commission, il ressort de ladite réponse que le cas en question a été traité, dans le cadre de la pratique administrative, sur la base des dispositions de la législation nationale, en ce qui concerne tant la constatation de l'infraction que l'application de l'amende.

B — *Sur le fond*

1. La *Commission* signale, à titre liminaire, que la caméra-vidéo qui a été découverte dans les bagages du touriste allemand faisait partie de ses effets personnels. Dès lors, le voyageur en question aurait dû bénéficier du régime de l'admission temporaire, dans les conditions prévues par le règlement n° 3599/82 et la directive 85/362, précités. A cet égard, la Commission considère que, même en admettant que les autorités grecques puissent rendre obligatoire la déclaration verbale au moment du passage des frontières ainsi que l'éventuelle application d'une amende en cas de fausse déclaration sans pour autant être pour autant en infraction avec le droit communautaire, le montant de l'amende infligée est disproportionné, de sorte qu'elle constitue une infraction au principe général de proportionnalité, principe établi par la jurisprudence de la Cour de Justice.

La Commission procède ensuite à l'analyse des faits de l'affaire. Elle précise à ce sujet que, contrairement à ce qu'affirme la République hellénique, la Commission, en vertu de l'article 155 du traité CEE, est tenue d'apprécier les faits d'une affaire qui entrent dans le champ d'application du droit communautaire, afin d'établir s'il y a infraction d'un État membre.

En ce qui concerne l'intention du touriste allemand, la Commission fait d'abord remarquer que la question posée par le fonctionnaire des douanes, même si elle était compréhensible sur le plan linguistique, comportait une ambiguïté: il est en effet difficile pour un touriste normal de faire la distinction entre le régime des franchises applicables en cas d'importation définitive et

celui de l'admission temporaire applicable aux produits qui seront réexportés en l'état. Il est très probable, pour la Commission, que la réponse négative du touriste s'explique par le fait qu'il estimait que la caméra ne devait pas être déclarée parce qu'elle faisait partie de ses effets personnels. Selon la Commission, le fait d'avoir déposé la caméra à un endroit non visible se justifie parfaitement en raison du risque de vol pendant le voyage. De plus, il ne ressort pas des fait que le touriste concerné ait refusé la fouille de sa voiture.

La Commission souligne en second lieu que le touriste concerné ne disposait que d'une seule caméra-vidéo et non de plusieurs. On est donc logiquement amené à conclure que, si un touriste est en possession d'une seule caméra-vidéo et qu'il se propose de passer ses vacances en Grèce, il destine cette caméra-vidéo à un usage touristique, et cette dernière fait dès lors partie de ses effets personnels.

La Commission se réfère, enfin, au caractère disproportionné de l'amende infligée en l'espèce. A son avis, l'amende est disproportionnée, car, s'il est vrai que le touriste allemand s'est rendu coupable d'une déclaration objectivement fausse, on présume néanmoins que son cas entre dans le champ d'application du régime d'admission temporaire des effets personnels et que, par conséquent, il n'avait pas l'intention de se soustraire au paiement des droits et taxes. En effet, ces droits et taxes ne sont pas exigibles sous ce régime. La Commission estime donc que l'amende, qui a été prévue en cas de dissimulation d'articles pour lesquels des droits et/ou des taxes sont prélevés à l'importation, est disproportionnée lorsqu'elle s'applique dans des cas tels que celui qui a été décrit ci-avant.

La Commission fait, en outre, observer que si les États membres sont habilités, en l'absence d'harmonisation au niveau communautaire, à prendre des mesures législatives, administratives ou autres dans un domaine déterminé, il sont toutefois tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux.

La Commission souligne à cet égard que le respect du principe de la proportionnalité est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de mesures qui, si elles sont du ressort des États membres, visent néanmoins à la bonne application des dispositions d'actes communautaires. Ce principe, précise-t-elle, doit régir tant le choix que l'application des mesures nationales de contrôle. La Commission rappelle à ce sujet la jurisprudence de la Cour de Justice selon laquelle, dans les domaines qui continuent de relever de la juridiction des États membres, le droit communautaire pose des limites en ce qui concerne les mesures de contrôle que ce droit permet aux États membres de maintenir dans le cadre de la libre circulation des marchandises et des personnes. Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire, les modalités du contrôle ne doivent pas être conçues de manière à restreindre la liberté voulue par le traité et il ne faut pas y rattacher une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à cette liberté.

Selon la Commission, il est clair, en l'espèce, que l'imposition d'une amende excessive pour sanctionner une infraction aux réglementations nationales risque de compromettre les effets positifs attendus des actes communautaires qui définissent le régime de l'admission temporaire et, en

particulier, la possibilité pour les voyageurs d'importer, pour la durée de leur séjour dans un État membre, des effets personnels exonérés de tous droits ou taxes.

2. Le *gouvernement grec* fait d'abord valoir que toute l'argumentation développée par la Commission dans le cadre de la procédure se fonde sur des suppositions et sur des probabilités sur lesquelles, partant, on ne saurait se fonder pour prétendre qu'il y ait infraction de la part d'un État membre.

En effet, selon le gouvernement grec, ces arguments concernent l'attitude subjective du touriste allemand ainsi qu'en particulier l'appréciation par la Commission du degré de sa culpabilité, de la gravité de son infraction et de la volonté intérieure qu'elles manifestaient, Or, de l'avis du gouvernement grec, l'évaluation de ces circonstances ainsi que l'appréciation de la gravité ou de la signification qu'elles revêtent dans chaque cas concret, qui constituent une question échappant à l'application d'une règle de droit communautaire, relèvent en tant que telles de la compétence exclusive des autorités nationales compétentes de chaque État membre, dont la justesse d'appréciation est soumise, en droit comme en fait, au contrôle des juridictions nationales.

Le gouvernement grec fait ensuite valoir que les constatations contenues dans les arguments de la Commission ne sont pas établies. A cet égard, il souligne en premier lieu que, puisque les effets personnels introduits par un voyageur relèvent du régime de la franchise complète des droits d'entrée, il est patent que la réponse négative inexacte à une question précise posée par le fonctionnaire des douanes, qui visait certaines marchandises d'une valeur particulière lesquelles comprenaient notamment la caméra-vidéo, cache une dissimulation des intentions dudit voyageur.

Le gouvernement grec estime donc que le fait de dissimuler la possession d'une marchandise telle que la caméra-vidéo constitue, en l'absence de toute autre raison ou cause suffisante, un acte préparant la possibilité de mettre illégalement sur le marché intérieur la marchandise dissimulée. Par ailleurs, la tentative d'introduction cachée dans le pays ne fût-ce que d'une seule caméra-vidéo n'enlève pas à l'acte concerné son intérêt pécuniaire.

Le gouvernement grec expose en second lieu que, lorsque le voyageur est interrogé sur le point de savoir si, parmi ses effets personnels, figurent certains objets de valeur précis, celui-ci n'est pas invité à résoudre des questions compliquées relevant des régimes douaniers, mais à répondre avec sincérité à la question posée. Même s'il considère que la marchandise en question ne doit pas être déclarée, eu égard à la question spécifique qui lui est posée par l'organe compétent des douanes, de nature à susciter le doute dans la conviction intérieure du voyageur évoquée ci-avant, il est patent que cette situation ne saurait conduire ledit voyageur à opter pour une réponse négative, mais bien plutôt à élucider le problème en adressant au fonctionnaire compétent des questions appropriées. En outre, quand bien même le voyageur aurait la conviction que la marchandise au sujet de laquelle il est interrogé ne relève pas de la procédure de la déclaration, la réponse à laquelle on s'attend naturellement n'est pas celle par laquelle le voyageur affirme qu'il n'est pas en possession d'un tel objet, mais bien plutôt celle par laquelle il reconnaît être en possession dudit objet.

Le gouvernement grec fait observer, enfin, que les effets personnels que les voyageurs transportent sous le régime de l'admission temporaire, et principalement ceux qui ont une valeur particulière, relèvent de ce fait d'un régime douanier et communautaire qui n'est pas déterminé. On ne dispose pas, explique-t-il, de la possibilité de vérifier s'ils ont été mis légalement en circulation dans la Communauté, ou s'ils constituent des marchandises originaires de pays tiers, ou si, en vertu du droit communautaire, ils relèvent d'un régime spécifique de franchise de droits de taxes. En conséquence, le prix d'acquisition du produit peut-être éventuellement inférieur au prix qu'il aurait si les charges communautaires lui avaient été appliquées.

Le gouvernement grec estime que l'introduction de ces produits dans des pays dont les charges douanières et fiscales sont particulièrement élevées, comme dans le cas d'espèce, dans lequel la valeur en douane de la caméra-vidéo s'élevait à 180 000 DR et où les charges inhérentes à l'importation se calculent sur la somme de 197 070 DR, rend le produit particulièrement propice à une mise sur le marché intérieur, étant donné la grande différence de valeur qui existe entre le prix d'acquisition et le prix auquel il peut être mis sur le marché.

De l'avis du gouvernement grec, la réalisation de cette possibilité entraîne des conséquences graves, qui consistent dans la perturbation du fonctionnement normal du marché, dans la perte de ressources communautaires et nationales, dans la création de situations illégales et l'acquisition de gains également illégaux.

Le gouvernement grec considère qu'il est possible d'éviter ces risques s'il existe des procédures qui permettent de suivre le produit, lesquelles seront étayées par les mesures administratives appropriées et par des sanctions. Il explique, à cet égard, que les procédures et sanctions doivent présenter un rapport de correspondance inverse. Des procédures plus sévères peuvent s'appuyer sur des sanctions plus douces. Des procédures moins contraignantes ne peuvent fonctionner efficacement que si elles s'appuient sur des sanctions sévères. L'exigence d'une simple déclaration de l'objet, et ce, donc, en réponse à une question concrète, constitue, de l'avis du gouvernement grec, la forme la moins contraignante possible de procédure de contrôle. Dès lors, afin qu'elle soit efficace, l'infraction correspondant à cette forme de procédure doit entraîner des sanctions sévères.

Selon le gouvernement grec, la nécessité de la menace d'une sanction plus sévère est encore plus grande lorsqu'on a pris en compte le fait que le contrôle systématique de tous les voyageurs n'est ni indiqué ni possible. Les intéressés le savent. Pour cette raison, les risques d'échapper à cette obligation devront être réduits par la menace d'une peine sévère en cas d'infraction. Tout cela impose, précise le gouvernement grec, que la peine encourue soit d'une telle forme et d'une telle ampleur qu'elle enlève tout intérêt à une telle tentative, dont la manifestation principale et nécessaire consiste à cacher l'existence de l'objet en ne le déclarant pas.

Le gouvernement grec estime pour cette raison que le rapport entre la peine et les droits et taxes qui seraient dus en cas d'importation définitive de l'objet, dans des

conditions normales, s'impose tout à fait, et son doublement ou, en cas de circonstances aggravantes, la peine multiple prévue, constitue une sanction raisonnable, eu égard notamment au bien public mis en péril.

Le gouvernement grec fait donc valoir que le calcul du montant de la sanction pécuniaire sur la base des droits et taxes dus lors de l'importation normale et définitive de l'objet correspond au but recherché, en particulier dans des circonstances telles que celles invoquées par la Commission dans son recours.

M. Díez de Velasco
Juge rapporteur