ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
21 mars 1985*

Dans l'affaire 54/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Düsseldorf, et tendant à obtenir dans le litige au principal pendant devant cette juridiction entre

Michael Paul

et

Hauptzollamt Emmerich

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 1544/69 du Conseil, du 23 juillet 1969 (JO L 191, p. 1), modifié par le règlement n° 3061/78 du Conseil, du 19 décembre 1978 (JO L 366, p. 3),

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. C. Kakouris, président de chambre, U. Everling et Y. Galmot, juges,

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

**

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

** considérant les observations présentées
— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Christoph Bail, en qualité d'agent,
l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 31 janvier 1985,

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par ordonnance du 1er février 1984, parvenue à la Cour le 29 février suivant, le Finanzgericht Düsseldorf a posé, en vertu de l'article 177 du traité, une question préjudicielle relative à l'interprétation du règlement n° 1544/69 du Conseil, du 23 juillet 1969, relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs (JO L 191, p. 1), modifié, notamment, par le règlement n° 3061/78 du Conseil, du 19 décembre 1978 (JO L 366, p. 3).

2 Cette question est posée dans le cadre d'un litige qui oppose M. Paul, domicilié en République fédérale d'Allemagne, dans la commune frontalière d'Ahaus, aux services allemands des douanes.

3 Il ressort du dossier que lors de son passage, le 3 mai 1980, au poste frontière d'Elten-Lobith, situé à environ 80 km de son domicile, M. Paul s'est vu limiter la quantité de cigarettes achetées aux Pays-Bas, à proximité de la frontière, qu'il voulait importer en franchise des droits d'accises en République fédérale d'Allemagne. La saisie des cigarettes non admises en franchise a été effectuée par les autorités douanières allemandes sur la base du règlement du 3 décembre 1974, sur la franchise des droits à l'importation des marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs (BGBl. I 1974, p. 3377), modifié le 12 décembre 1979 (BGBl. I 1979, p. 2150).

4 Il résulte de l'article 2, paragraphe 1, alinéa 1, sous a-bb) et de l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1, de ce règlement, que, à la différence des voyageurs qui, résidant en Europe, peuvent importer pour leur usage personnel ou à titre de cadeau, 300 cigarettes en franchise des droits à l'importation, les habitants des communes proches de la frontière, dont le voyage sur le territoire étranger n'a pas dépassé 15 km de profondeur ne peuvent importer que 40 unités en franchise.

5 A la suite du rejet de la réclamation qu'il avait introduite auprès de l'Oberfinanzdirektion de Düsseldorf, M. Paul s'est pourvu, contre la décision litigieuse, devant le Finanzgericht Düsseldorf.

6 S'interrogeant sur le point de savoir si les dispositions précitées de la réglementation douanière allemande excèdent ou non les termes du règlement n° 1544/69 précité du Conseil, modifié, dont l'article 4 dispose:

« Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou les quantités de marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées

— dans le cadre du trafic frontalier »,

le Finanzgericht Düsseldorf a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'expression 'importées dans le cadre du trafic frontalier' figurant à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1544/69 du Conseil, du 23 juillet 1969, doit-elle être interprétée en ce sens qu'il faut comprendre qu'elle englobe des importations effectuées par un habitant d'une commune proche de la frontière dont le voyage dans le territoire opposé et réputé étranger du point de vue douanier n'a pas, comme on peut le prouver, dépassé une bande de 15 km de profondeur au-delà de la frontière, indépendamment de la question de savoir si l'entrée a eu lieu dans la région de sa commune proche de la frontière ou à un autre endroit — plus éloigné? »

7 La Cour constate que, selon le dernier considérant et l'article 1er du règlement n° 1544/69 modifié, du Conseil, ce texte fixe les franchises de droits du tarif douanier commun, et ne s'applique donc qu'à l'égard des voyageurs en provenance d'un pays tiers.

8 S'agissant, dans l'espèce au principal, d'une importation de marchandises entre États membres, sont seules à examiner les dispositions de la directive 69/169 du Conseil, du 28 mai 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs (JO L 133, p. 6), modifiée par la directive 72/230 du Conseil, du 12 juin 1972 (JO L 139, p. 28), et par les directives 78/1032 et 78/1033 du Conseil, du 19 décembre 1978 (JO L 366, p. 28 et p. 31). L'article 2, paragraphe 1, de la

directive 69/169 modifiée, du Conseil, prévoit, en effet, l'application des franchises en question aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'États membres de la Communauté.

9 Il résulte de l'article 5, paragraphe 1, de cette même directive modifiée du Conseil que:

« Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou les quantités des marchandises à admettre en franchise ..., lorsque les marchandises sont importées d'un autre État membre par des personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière de l'État membre de l'importation ou dans celle de l'État membre voisin ... »

10 En vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la même directive du Conseil, ces restrictions de franchise ne sont pas applicables lorsque les personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière

« apportent la preuve qu'elles se rendent hors de la zone frontalière ou qu'elles ne reviennent pas de la zone frontalière de l'État membre voisin ... ».

11 Le paragraphe 5 de cette même disposition de la directive 69/169 modifiée précise que, pour l'application, notamment, des paragraphes 1 et 4 précités, il faut entendre par

« zone frontalière, une zone qui ne peut excéder 15 km de profondeur à vol d'oiseau à compter de la frontière d'un État membre. Toutefois, chaque État membre doit englober dans la zone frontalière les communes dont le territoire se trouverait compris en partie dans celle-ci ».

12 Il résulte de ce qui précède que la question préjudicielle posée par le Finanzgericht Düsseldorf doit être entendue comme visant, en substance, le point de savoir si l'expression « zone frontalière », définie à l'article 5, paragraphe 5, précité, de la directive 69/169 modifiée, du Conseil, correspond à une bande de 15 km de profondeur courant le long de la frontière, ou à un cercle d'un rayon de 15 km dont le centre se situe au bureau de passage en douane.

13 La réponse à cette question doit être recherchée dans les objectifs du système des franchises mis en place progressivement par les directives précitées du Conseil.

14 Il convient de rappeler, en premier lieu, que, du premier considérant de la directive 69/169 et du cinquième considérant de la directive 72/230, il résulte que la réalisation complète d'un marché intérieur s'étendant à la Communauté implique la suppression des systèmes de détaxation à l'exportation et de taxation à l'importation actuellement en vigueur. Ces systèmes ne doivent être maintenus, nonobstant la réalisation de l'union douanière, qu'à titre provisoire jusqu'à ce que les États membres aient réalisé une harmonisation poussée des impôts indirects.

15 Il ressort, en second lieu, du deuxième considérant de la directive 69/169, qu'avant même une telle harmonisation, qui ne pourra être réalisée que progressivement, il importe que « la population prenne plus fortement conscience de la réalité du marché commun » et qu'à cet effet, un système de franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises libéralise davantage le régime des taxations des importations dans le trafic de voyageurs entre États membres.

16 Il est vrai que les franchises instituées dans ces conditions concernent exclusivement, selon les termes mêmes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 69/169, « les marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs pour autant qu'il s'agisse d'importations dépourvues de tout caractère commercial » et que leur valeur globale demeure, par personne, inférieure à un certain seuil exprimé en unités de compte. La crainte que leur situation géographique privilégiée n'incite les résidents frontaliers à faire un usage abusif de ce système, et le souci de protéger le commerce local de ces régions, a incité le législateur communautaire à donner aux États membres la faculté de réduire les franchises de droit commun pour les marchandises importées « dans le cadre du trafic frontalier ».

17 Mais l'étendue de cette faculté offerte aux États membres, qui a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs limitations par les directives postérieures à la directive 69/169, doit être entendue strictement en considération des objectifs généraux rappelés ci-dessus, qui ont inspiré l'institution des franchises applicables aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'États membres de la Communauté.

18 Il apparaît, à cet égard, qu'une zone constituée par un rayon de 15 km, dont le centre se situe au point de passage en douane, définit le mieux la notion de « zone frontalière » prévue à l'article 5, paragraphe 5, de la directive 69/169 modifiée.

19 En effet, le souci de protection du commerce local contre d'éventuels abus de la part des résidents frontaliers ne saurait justifier une limitation des franchises que pour les achats facilités par la localisation particulière de leur résidence. Ceci implique que soient seuls soumis aux limitations de franchise les achats effectués par les résidents frontaliers à proximité immédiate de leur domicile, c'est-à-dire à proximité d'un point de passage en douane lui-même proche de la commune de résidence. Cette considération ne saurait, en revanche, justifier une limitation des franchises pour des achats effectués dans un lieu éloigné du domicile du résident frontalier, même si ce lieu est proche de la frontière entre les États membres en cause. De tels achats sont, en effet, comparables à ceux qui sont réalisés sans réduction de franchise par les personnes résidant hors d'une zone frontalière.

20 Il y a donc lieu de considérer que l'expression « zone frontalière », telle qu'elle est définie par l'article 5, paragraphe 5, premier tiret, de la directive 69/169 du Conseil, du 28 mai 1969, telle que modifiée par la directive 72/230 du Conseil, du 12 juin 1972, doit être interprétée comme visant une zone circulaire définie par un rayon de 15 km et dont le centre se situe au point de passage en douane.

Sur les dépens

21 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Düsseldorf, par ordonnance du 1er février 1984, dit pour droit:

L'expression « zone frontalière », telle qu'elle est définie par l'article 5, paragraphe 5, premier tiret, de la directive 69/169 du Conseil, du 28 mai 1969, telle que modi-

fiée par la directive 72/230 du Conseil, du 12 juin 1972, doit être interprétée comme visant une zone circulaire définie par un rayon de 15 km et dont le centre se situe au point de passage en douane.

Kakouris Everling Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 mars 1985.

Le greffier

P. Heim

Pour le président de la troisième chambre empêché,

A. J. Mackzenzie Stuart

président