ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

11 janvier 2001 *

Dans l'affaire C-1/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Tribunale civile e penale di Genova (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Kofisa Italia Srl

et

Ministero delle Finanze,

Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 243 et 244 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur) et L. Sevón, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Kofisa Italia Srl, par Me G. Leone, avvocato,

— pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par Mme R. V. Magrill, en qualité d'agent, assistée de Mme S. Moore, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. R. Tricot et P. Stancanelli, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Kofisa Italia Srl, représentée par Me G. Leone, du gouvernement italien, représenté par M. G. De Bellis, avvocato dello Stato, et de la Commission, représentée par M. P. Stancanelli, à l'audience du 22 juin 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 septembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 18 décembre 1998, parvenue à la Cour le 4 janvier 1999, le Tribunale civile e penale di Genova a, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), posé deux questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 243 et 244 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1, ci-après le «code des douanes»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Kofisa Italia Srl (ci-après «Kofisa») au Ministero delle Finanze (ministère des Finances) et au Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (concessionnaire du service de recouvrement des impôts de la province de Gênes) au sujet du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») perçue à l'importation.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Le titre VIII du code des douanes, intitulé «Droit de recours», comprend les articles 243 à 245.

4 L'article 243 du code des douanes dispose:

«1. Toute personne a le droit d'exercer un recours contre les décisions prises par les autorités douanières qui ont trait à l'application de la réglementation douanière et qui la concernent directement et individuellement.

A également le droit d'exercer un recours, la personne qui avait sollicité une décision relative à l'application de la réglementation douanière auprès des autorités douanières, mais qui n'a pas obtenu que celles-ci statuent sur cette demande dans le délai visé à l'article 6 paragraphe 2.

Le recours doit être introduit dans l'État membre où la décision a été prise ou sollicitée.

2. Le droit de recours peut être exercé:

a) dans une première phase, devant l'autorité douanière désignée à cet effet par les États membres;

b) dans une seconde phase, devant une instance indépendante qui peut être une autorité judiciaire ou un organe spécialisé équivalent, conformément aux dispositions en vigueur dans les États membres.»

5 L'article 244 du code des douanes prévoit:

«L'introduction d'un recours n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée.

Toutefois, les autorités douanières sursoient en tout ou en partie à l'exécution de ladite décision lorsqu'elles ont des raisons fondées de douter de la conformité de la décision contestée à la réglementation douanière ou qu'un dommage irréparable est à craindre pour l'intéressé.

Lorsque la décision contestée a pour effet l'application de droits à l'importation ou de droits à l'exportation, le sursis à l'exécution de cette décision est subordonné à l'existence ou à la constitution d'une garantie. Toutefois, cette garantie peut ne pas être exigée lorsqu'une telle exigence serait de nature, en raison de la situation du débiteur, à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social.»

6 L'article 245 du code des douanes dispose:

«Les dispositions relatives à la mise en œuvre de la procédure de recours sont arrêtées par les États membres.»

La réglementation nationale

7 L'article 70 du décret du président de la République n° 633, du 26 octobre 1972, portant instauration et réglementation de la taxe sur la valeur ajoutée (GURI n° 292, du 11 novembre 1972, suppl. ord. n° 1, ci-après le «décret de 1972»), prévoit:

«L'impôt relatif aux importations est fixé, liquidé et perçu pour chaque opération. En ce qui concerne les litiges et les sanctions, les dispositions des lois douanières relatives aux droits perçus à la frontière sont applicables.»

8 Le recouvrement forcé des impôts et autres recettes de l'État est régi par le décret du président de la République n° 43, du 28 janvier 1988 (GURI n° 49, du 29 février 1988, suppl. ord. n° 2). Conformément aux dispositions auxquelles il renvoie, l'instance compétente pour surseoir à la procédure d'exécution aux fins du recouvrement des impôts directs et indirects est le Direttore regionale delle entrate. S'agissant du recouvrement des droits de douane, en revanche, cette compétence a été attribuée, par les articles 27 du décret législatif n° 105, du 26 avril 1990 (GURI n° 106, du 9 mai 1990, suppl. ord.), et 32 du décret du président de la République n° 287, du 27 mai 1992 (GURI n° 116, du 20 mai 1992, suppl. ord.), au Direttore compartimentale delle dogane.

9 Le droit national en vigueur à l'époque des faits ne donnait pas compétence aux juridictions ordinaires pour connaître des demandes de sursis à l'exécution aux fins du recouvrement.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

10 Kofisa est une société commerciale opérant sur les marchés internationaux en qualité d'acheteur, de vendeur et d'intermédiaire dans le domaine des machines et des produits des secteurs métallurgique, mécanique, textile et alimentaire.

11 Le 10 novembre 1997, le bureau des douanes de Gênes a adressé à Kofisa une injonction de payer la somme de 782 393 152 ITL, majorée des intérêts, soit un montant total de 1 112 526 600 ITL, au titre de la TVA perçue à l'importation au motif qu'elle aurait fait une utilisation incorrecte du plafond applicable. Kofisa a formé opposition contre cette injonction devant le Tribunale civile e penale di Genova, sans avoir préalablement introduit un recours administratif.

12 Alors que cette procédure était pendante, le concessionnaire du service de recouvrement des impôts de la province de Gênes a notifié à Kofisa un avis de recouvrement aux fins de la perception de la somme précitée, majorée des intérêts et des frais.

13 Kofisa a alors introduit une nouvelle demande devant le Tribunale civile e penale di Genova visant à obtenir une déclaration d'illégalité du recouvrement ainsi qu'un sursis à l'exécution de l'injonction de payer et du recouvrement par voie d'avis jusqu'au prononcé de la décision judiciaire portant sur l'existence de la dette fiscale en question.

14 Dans le cadre de cette seconde procédure, le Tribunale a relevé que, si le litige au principal concerne la TVA perçue à l'importation et non pas les droits de douane, l'article 70 du décret de 1972 renvoie, s'agissant des litiges et des sanctions en matière de TVA perçue à l'importation, aux dispositions des lois douanières relatives aux droits perçus à la frontière.

15 S'interrogeant sur la possibilité pour Kofisa de le saisir directement, sans avoir formé un recours préalable devant les autorités douanières, et se demandant s'il avait le pouvoir de faire droit à la demande de sursis à l'exécution, le Tribunale a dès lors jugé qu'une interprétation des articles 243 et 244 du code des douanes lui était nécessaire pour trancher le litige.

16 Se fondant sur l'arrêt du 17 juillet 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291), il considère que la Cour est compétente en l'espèce pour répondre à des questions portant sur ces dispositions du code des douanes.

17 Dans ces conditions, le Tribunale civile e penale di Genova a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le recours visé au paragraphe 2 de l'article 243 du règlement (CEE) n° 2913/92, du 12 octobre 1992, peut-il être formé directement devant l'autorité judiciaire sans qu'une demande analogue ait été préalablement adressée aux autorités douanières?

2) Le pouvoir de surseoir à l'exécution attaquée prévu à l'article 244 du règlement (CEE) n° 2913/92, du 12 octobre 1992, est-il attribué à titre exclusif aux autorités douanières ou, également, à l'autorité judiciaire devant laquelle a été formé le recours? »

Sur la compétence de la Cour

18 Le gouvernement italien considère que la Cour est incompétente pour statuer sur ces questions préjudicielles dans la mesure où le litige au principal porte sur la TVA perçue à l'importation et non sur des droits de douane. L'applicabilité du code des douanes en cette matière ne pourrait, selon le gouvernement italien, résulter de l'article 70 du décret de 1972, car ce renvoi serait limité aux dispositions nationales relatives aux droits perçus à la frontière et remonterait à une disposition de 1972, époque à laquelle ni le code des douanes ni des dispositions communautaires concernant les obligations douanières n'existaient.

19 La Commission soutient également que la situation en droit italien diffère de celle qui existait dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt Giloy, précité. Elle fait état d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires italiennes desquelles il ressortirait que, en matière de sursis à l'exécution de décisions ayant pour objet le recouvrement de montants dus, c'est le régime applicable en matière douanière qui s'est inspiré de celui applicable en matière d'impôts directs et indirects, dont la TVA, et non l'inverse. Par ailleurs, l'autorité administrative compétente pour surseoir à l'exécution des décisions concernées ne serait pas la même en matière douanière et en matière d'impôts directs et indirects.

20 Selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 177 du traité est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales. Il en découle qu'il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour (arrêt Giloy, précité, point 20).

21 En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, la Cour

est, en principe, tenue de statuer. En effet, il ne ressort ni des termes de l'article 177 ni de l'objet de la procédure instituée par cet article que les auteurs du traité aient entendu exclure de la compétence de la Cour les renvois préjudiciels portant sur une disposition communautaire dans le cas particulier où le droit national d'un État membre renvoie au contenu de cette disposition pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne à cet État (arrêt Giloy, précité, point 21).

22 En effet, le rejet d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît que la procédure de l'article 177 du traité a été détournée de son objet et tend, en réalité, à amener la Cour à statuer par le biais d'un litige construit, ou s'il est manifeste que le droit communautaire ne saurait trouver à s'appliquer, ni directement ni indirectement, aux circonstances de l'espèce (arrêt Giloy, précité, point 22).

23 En l'espèce, la juridiction de renvoi, se fondant sur l'article 70 du décret de 1972, affirme que, pour ce qui est des litiges et des sanctions en matière de TVA perçue à l'importation, le droit national renvoie aux dispositions des lois douanières relatives aux droits perçus à la frontière.

24 Or, dans son champ d'application, le code des douanes a, avec effet au 1er janvier 1994, supplanté les lois nationales en la matière.

25 À cet égard, le gouvernement italien n'a fait état d'aucune disposition de droit national prévoyant, en matière de TVA perçue à l'importation, le maintien en vigueur des dispositions nationales en matière douanière qui, dans le champ d'application du code des douanes, ont été remplacées par celui-ci.

26 Le renvoi ainsi opéré aux dispositions douanières, et donc au code des douanes, ne saurait être remis en cause par le fait que, s'agissant de la question précise du sursis à l'exécution, ce seraient les dispositions applicables en matière douanière qui sont inspirées de celles applicables en matière de TVA.

27 Il ne saurait l'être davantage par le fait que l'autorité administrative compétente pour surseoir à l'exécution est différente en matière douanière et en matière d'impôts directs et indirects. En effet, d'une part, il ne peut être exclu que les deux autorités différentes doivent appliquer les mêmes règles de procédure. D'autre part, il est constant que c'est la même instance judiciaire qui intervient dans les deux domaines et que les questions posées par la juridiction de renvoi portent sur le recours devant cette instance judiciaire.

28 Il convient donc de prendre acte de ce que, suivant l'interprétation du droit national effectuée par la juridiction de renvoi, le renvoi opéré par l'article 70 du décret de 1972 doit être compris comme visant également les articles 243 et 244 du code des douanes.

29 La présente affaire se distingue par conséquent de celle ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mars 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec. p. I-615), dans lequel la Cour s'est déclarée incompétente pour statuer sur une demande préjudicielle portant sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 1972, L 299, p. 32), telle que modifiée par la convention du 9 octobre 1978 relative à l'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (JO L 304, p. 1, et — texte modifié — p. 77).

30 En effet, la législation nationale en cause au principal ne se borne pas à prendre le code des douanes pour modèle et elle ne prévoit pas expressément la possibilité pour les autorités nationales d'adopter des modifications destinées à produire des divergences entre les dispositions nationales et les dispositions communautaires correspondantes.

31 En outre, aucun élément du dossier ne laisse supposer que la juridiction de renvoi a la faculté de s'écarter de l'interprétation que la Cour donne des dispositions du code des douanes.

32 Lorsque, comme dans l'affaire au principal, une législation nationale se conforme, pour les solutions qu'elle apporte à une situation interne, à celles retenues en droit communautaire, afin d'assurer une procédure unique dans des situations comparables, il existe un intérêt communautaire certain à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions ou les notions reprises du droit communautaire reçoivent une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont appelées à s'appliquer (arrêt Giloy, précité, point 28).

33 Il en résulte que la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles.

Sur la première question

34 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si le recours contre les décisions des autorités douanières, visé à l'article 243 du code des douanes, peut être formé directement devant l'autorité judiciaire ou s'il doit toujours, dans un premier temps, être introduit devant l'autorité douanière.

35 L'article 243, paragraphe 2, du code des douanes prévoit que le droit de recours peut être exercé, dans une première phase, devant l'autorité douanière et, dans une seconde phase, devant une instance indépendante qui peut être une autorité judiciaire.

36 Il ne ressort pas du libellé de cette disposition que le recours devant l'autorité douanière constitue une phase obligatoire avant l'introduction d'un recours devant l'instance indépendante.

37 Il convient de relever à cet égard que l'article 243 du code des douanes s'insère dans son titre VIII, qui porte sur le droit de recours.

38 Or, à la différence d'une grande partie des dispositions matérielles du code des douanes, les dispositions figurant dans ce titre ne portent que sur quelques aspects essentiels tenant à la protection des opérateurs économiques concernés, sans réglementer la procédure de recours de façon détaillée. L'article 245 du code des douanes prévoit en effet que les dispositions relatives à la mise en œuvre de la procédure de recours sont arrêtées par les États membres.

39 Il convient donc de conclure que, en n'arrêtant que les grandes lignes de la procédure de recours, le législateur communautaire n'a pas exclu que le droit national autorise un opérateur à s'adresser, le cas échéant, directement à une instance indépendante.

40 Cette interprétation est corroborée par le fait que la réglementation communautaire adoptée se distingue à cet égard de la proposition de règlement 90/C 128/1 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, présentée par la Commission au Conseil le 21 mars 1990 (JO 1990, C 128, p. 1), qui comportait des dispositions détaillées relatives au recours et qui, en son article 249, subordonnait explicitement en principe le recours devant les autorités judiciaires à un recours préalable devant les autorités douanières.

41 Les raisons qui ont pu amener le législateur communautaire à se limiter à réglementer certains aspects généraux du droit de recours sont exprimées,

notamment, au point 2.50 de l'avis 91/C 60/03 sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil établissant le code des douanes communautaire et la proposition de règlement (CEE) du Conseil déterminant les cas et les conditions particulières dans lesquels il peut être recouru au régime de l'admission temporaire en exonération totale de droits à l'importation, adopté par le Comité économique et social le 18 décembre 1990 (JO 1991, C 60, p. 5). Aux termes de ce point, « [l]a particularité de l'harmonisation des droits de recours ne réside pas seulement dans les divergences parfois considérables qui caractérisent les dispositifs nationaux, mais aussi dans le fait que ceux-ci s'appliquent de manière généralement uniforme à l'ensemble du droit administratif ou fiscal national et que cette harmonisation, réalisée uniquement dans l'intérêt de la législation douanière, entraînera l'éclatement de systèmes nationaux jusqu'à présent homogènes en matière de droits de recours ».

42 Par ailleurs, la réglementation communautaire ne contient pas non plus d'éléments permettant de conclure qu'elle autorise un opérateur à faire l'économie d'un recours devant l'autorité douanière pour saisir directement l'instance indépendante, lorsque le droit national applicable a rendu obligatoire le recours devant l'autorité douanière.

43 Il convient par conséquent de répondre à la première question que l'article 243 du code des douanes doit être interprété en ce sens qu'il appartient au droit national de déterminer si les opérateurs doivent, dans un premier temps, former un recours devant l'autorité douanière ou s'ils peuvent saisir directement l'autorité judiciaire.

Sur la seconde question

44 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si l'article 244 du code des douanes attribue la faculté de surseoir à l'exécution d'une décision attaquée aux seules autorités douanières ou s'il la confère également aux autorités judiciaires.

45 Il ressort à cet égard du libellé clair de l'article 244 du code des douanes que cette disposition ne donne cette faculté qu'aux seules autorités douanières.

46 Toutefois, cette disposition ne saurait limiter le droit à une protection juridictionnelle effective. En effet, l'exigence d'un contrôle juridictionnel de toute décision d'une autorité nationale constitue un principe général de droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a trouvé sa consécration dans les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 14, et du 3 décembre 1992, Oleificio Borelli/Commission, C-97/91, Rec. p. I-6313, point 14).

47 Dans l'exercice de leur contrôle, il incombe aux juridictions nationales, par application du principe de coopération énoncé à l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), d'assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de l'effet direct des dispositions du droit communautaire (arrêt du 19 juin 1990, Factortame e.a., C-213/89, Rec. p. I-2433, point 19).

48 En ce qui concerne plus particulièrement la possibilité d'ordonner le sursis à l'exécution d'une décision d'une autorité douanière, il y a lieu de rappeler que le juge saisi d'un litige régi par le droit communautaire doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur la base du droit communautaire (arrêt Factortame e.a., précité, point 21).

49 Il convient par conséquent de répondre à la seconde question que l'article 244 du code des douanes doit être interprété en ce sens qu'il n'attribue la faculté de surseoir à l'exécution d'une décision attaquée qu'aux seules autorités douanières. Toutefois, cette disposition ne limite pas le pouvoir dont disposent les autorités judiciaires saisies d'un recours en vertu de l'article 243 du même code d'ordonner un tel sursis pour se conformer à leur obligation d'assurer la pleine efficacité du droit communautaire.

Sur les dépens

50 Les frais exposés par les gouvernements italien et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission, qui ont 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunale civile e penale di Genova, par ordonnance du 18 décembre 1998, dit pour droit:

1) **L'article 243 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, doit être interprété en ce sens qu'il appartient au droit national de déterminer si les opérateurs doivent, dans un premier temps, former un recours devant l'autorité douanière ou s'ils peuvent saisir directement l'autorité judiciaire.**

2) **L'article 244 du règlement n° 2913/92 doit être interprété en ce sens qu'il n'attribue la faculté de surseoir à l'exécution d'une décision attaquée qu'aux seules autorités douanières. Toutefois, cette disposition ne limite pas le pouvoir dont disposent les autorités judiciaires saisies d'un recours en vertu de l'article 243 du même règlement d'ordonner un tel sursis pour se**

conformer à leur obligation d'assurer la pleine efficacité du droit communautaire.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 janvier 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola