CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 11 juillet 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Le contexte

1. Les États membres de la Communauté sont parties à l'accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel, conclu sous les auspices de l'Unesco et ouvert à la signature à Lake Success, New York, le 22 novembre 1950 (*Recueil des traités des Nations unies*, volume 131, 1952, n° 1734). Les parties à cet accord (connu sous le nom d'accord de Florence) s'engagent à ne pas appliquer de droits de douane et autres impositions à l'importation, entre autres, des instruments et appareils scientifiques destinés à l'enseignement ou à la recherche scientifique pure, sous réserve, entre autres, que des instruments ou appareils de valeur scientifique équivalente ne soient pas présentement fabriqués dans le pays d'importation.

2. Cet accord a été mis en œuvre dans la Communauté par le règlement (CEE) n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (JO L 184, p. 1). Le préambule de ce règlement vise l'accord de Florence; il déclare également, dans son premier considérant, que, « afin de faciliter tant la libre circulation des idées que l'exercice d'activités culturelles et la recherche scientifique au sein de la Communauté, il convient, dans toute la mesure du possible, d'admettre en franchise des droits du tarif douanier commun les objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel ». Selon l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement, les instruments et les appareils scientifiques sont admis au bénéfice de la franchise des droits de douane lorsque « des instruments ou appareils de valeur scientifique équivalente ne sont pas présentement fabriqués dans la Communauté ». Le règlement n° 1798/75 a été modifié par le règlement (CEE) n° 1027/79 du Conseil, du 8 mai 1979 (JO L 134, p. 1), mais le texte de l'article 3, paragraphe 1, sous b), n'a pas été affecté par cette modification.

3. Le 21 décembre 1978, la Technische Universität München (ci-après « université ») a commandé à une société japonaise dénommée Jeol un instrument appelé microscope électronique à balayage, modèle JSM-35 C. Cet instrument était destiné à des travaux de recherche portant sur les processus électrochimiques, les problèmes de géologie, de minéralogie et de chimie des aliments, ainsi que sur l'étude de matières synthétiques, d'émulsions photochimiques et de systèmes biologiques.

* Langue originale: l'anglais.

4. L'université a demandé la mise en libre pratique de l'instrument le 1er juin 1979, le 5 octobre 1979 et le 23 mars 1981. Le Hauptzollamt München-Mitte a, tout d'abord, considéré que l'instrument pouvait être admis en franchise au titre du règlement n° 1798/75. Par la suite, toutefois, le Hauptzollamt a décidé que l'instrument ne pouvait être exempté des droits de douane. Il a statué ainsi en se fondant sur la décision 82/86/CEE de la Commission, du 23 décembre 1981 (JO 1982, L 41, p. 53), qui avait considéré, lors d'une importation différente, que l'appareil JSM-35 C ne pouvait être importé en franchise au motif qu'un instrument présentement fabriqué aux Pays-Bas par Philips Nederland BV (l'appareil PSEM 500 X) était de valeur scientifique équivalente. En conséquence, par avis en date des 14, 15 avril et 22 juin 1982, le Hauptzollamt a demandé des droits de douane d'un montant de 31 110, 20 DM, ainsi qu'une somme de 3 746, 50 DM au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

5. L'université a contesté la décision du Hauptzollamt et les autorités allemandes ont demandé une intervention de la Commission au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2784/79 de la Commission, du 12 décembre 1979, fixant les dispositions d'application du règlement n° 1798/75 (JO L 318, p. 32). La Commission a alors engagé la procédure prévue à l'article 7, paragraphes 3 à 7, du règlement n° 2784/79 [nous observerons, au passage, que, tout en se référant, dans ses observations écrites, au règlement n° 2784/79, la Commission indique, dans ses réponses aux questions posées par la Cour, que la procédure était régie par le règlement (CEE) n° 3195/75 de la Commission (JO L 316, p. 17), qui a précédé le règlement n° 2784/79. Toutefois, cette question semble dépourvue d'intérêt, dans la mesure où les dispositions pertinentes des deux règlements sont très semblables et que les différences n'ont aucune incidence sur la présente affaire. Dans la suite des présentes observations, nous nous référerons au règlement n° 2784/79].

6. Un groupe d'experts composé de représentants des États membres, qui se réunit dans le cadre du comité des franchises douanières, a été consulté, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 5, du règlement n° 2784/79. Il a conclu que l'appareil Philips PSEM 500 X était un appareil de valeur scientifique équivalant à l'appareil JSM-35 C. En application de l'article 7, paragraphe 6, deuxième alinéa, du règlement, la Commission a adopté la décision 83/348/CEE, du 5 juillet 1983, constatant que l'importation de l'appareil dénommé « Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C » ne peut être faite en franchise des droits du tarif douanier commun (JO L 188, p. 22). Cette décision était à nouveau fondée sur le fait que l'appareil Philips était de valeur scientifique équivalente.

7. On peut noter à ce stade que, dès lors que le groupe d'experts avait conclu que l'appareil Philips était de valeur scientifique équivalant à l'appareil Jeol, la Commission n'avait manifestement pas de pouvoir d'appréciation en la matière. L'article 7, paragraphe 6, deuxième alinéa, du règlement n° 2784/79 dispose:

« Lorsqu'il ressort de cet examen (c'est-à-dire de l'examen effectué par le groupe d'experts) que l'instrument ou l'appareil pour lequel la franchise est demandée ne doit pas être considéré comme

scientifique, ou que des instruments ou des appareils de valeur scientifique équivalente sont présentement fabriqués dans la Communauté, la Commission arrête une décision établissant que l'instrument ou l'appareil considéré ne remplit pas les conditions requises pour être admis en franchise. »

8. A la suite de la décision 83/348 de la Commission, le Hauptzollamt a confirmé sa décision d'exiger des droits de douane sur l'appareil en question. L'université a formé un recours devant le Finanzgericht compétent. Le Finanzgericht a estimé que l'appareil Philips n'était pas de valeur scientifique équivalant à l'appareil Jeol et a, en conséquence, annulé la décision exigeant des droits de douane sur ce dernier. Le Finanzgericht ne s'est pas estimé lié par la décision 83/348 de la Commission qui était, à son avis, contraire au droit communautaire et dès lors invalide. Il a également estimé que la décision ne constituait pas une règle de droit et ne liait que les États membres en tant que destinataires. Il semble qu'il ne se soit pas considéré et qu'il n'ait pas considéré le Hauptzollamt comme faisant partie de l'État allemand. Or, il convient de souligner que tous les actes communautaires sont obligatoires pour tous les organes des États membres, à moins d'être déclarés invalides, et que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater l'invalidité des actes communautaires (arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199).

9. Le Hauptzollamt s'est pourvu à l'encontre de la décision du Finanzgericht devant le Bundesfinanzhof, qui a demandé une décision à titre préjudiciel sur la validité de la décision 83/348 de la Commission.

II — Le problème soulevé par le Bundesfinanzhof: l'étendue du contrôle juridictionnel

10. Le Bundesfinanzhof a conscience que la Cour a adopté jusqu'à présent une attitude restrictive en ce qui concerne l'étendue du pouvoir de contrôle qu'elle est disposée à exercer sur le contenu d'une décision refusant d'accorder une exemption des droits de douane au motif qu'un équipement de valeur scientifique équivalente est produit dans la Communauté. Le Bundesfinanzhof cite l'arrêt du 15 mars 1989, Universität Stuttgart (303/87, Rec. p. 705), dans lequel la Cour a déclaré, conformément à sa jurisprudence antérieure, que,

« ... étant donné le caractère technique de l'examen visant à déterminer s'il y a ou non équivalence entre différents appareils, la Cour ne saurait censurer le contenu d'une décision prise par la Commission, sur avis conforme du comité des franchises douanières, qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir ».

11. Le Bundesfinanzhof n'avance aucun motif spécifique militant en faveur de l'invalidité de la décision 83/348 de la Commission. Mais, il invite la Cour à reconsidérer sa jurisprudence antérieure et à abandonner la pratique consistant à limiter son contrôle juridictionnel à la question de savoir si la décision de la Commission était entachée d'une erreur manifeste de fait ou de droit ou d'un détournement de pouvoir. Dans l'ordonnance de renvoi, il déclare ce qui suit:

« Un contrôle qui ne serait que limité, au sens de la jurisprudence de la Cour jusqu'ici, signifierait qu'une décision de la Commission juridiquement incorrecte, faisant grief aux opérateurs du marché, serait maintenue pour la seule raison que les erreurs commises par la Commission ne seraient pas manifestes. Plus les questions techniques à résoudre seraient difficiles, moins la décision correspondante de la Commission pourrait être contestée. On peut se demander si une telle réduction de la protection juridique des citoyens serait compatible avec le principe fondamental de protection juridique effective, applicable dans les États de droit conformément au droit communautaire. »

12. Le Bundesfinanzhof souligne que les questions concernant la classification douanière des marchandises sont souvent d'une nature technique semblable, sans qu'on puisse défendre le point de vue que les tribunaux ne peuvent contrôler que de manière aussi limitée les décisions administratives correspondantes.

13. Les observations du Bundesfinanzhof ont une grande force de conviction. Il est évident que la nature technique d'une affaire ne doit pas conduire la Cour à abandonner son devoir, qui lui incombe en vertu de l'article 164 du traité, d'assurer le respect du droit. La Cour ne peut reculer devant les questions techniques et doit, le cas échéant, être prête à résoudre ces questions en ordonnant une expertise en application de l'article 49 du règlement de procédure. Même dans une procédure préjudicielle, la Cour dispose de cette faculté en vertu de l'article 103 du règlement de procédure.

14. En outre, la formule utilisée par la Cour dans l'affaire Universität Stuttgart (précitée, point 10) et dans son arrêt antérieur du 27 septembre 1983, Universität Hamburg (216/82, Rec. p. 2771), est malheureuse dans la mesure où elle laisse supposer que la Cour ne peut invalider une décision de la Commission contenant une erreur de droit si cette erreur n'est pas manifeste. A notre avis, il ne faut pas comprendre cette appréciation juridique de manière trop littérale. Il est à nos yeux constant que toute décision d'une institution communautaire qui produit des effets juridiques obligatoires, même s'il s'agit d'une décision sur une question technique, est susceptible d'être annulée au motif qu'elle contient une erreur de droit, quand bien même cette erreur ne serait pas manifeste. On peut, d'ailleurs, noter que le texte français de l'arrêt rendu dans l'affaire Stuttgart vise une « erreur manifeste d'appréciation », et non plus, comme dans l'affaire Hamburg, une « erreur manifeste de fait ou de droit ».

15. D'un autre côté, il existe à notre avis de solides raisons de politique juridique devant inciter la Cour à faire preuve de réticence lorsqu'il s'agit d'intervenir à propos d'une décision prise dans un domaine technique conformément aux recommandations d'un groupe d'experts. Un bref coup d'œil sur les documents produits devant la Cour dans la présente procédure fait apparaître des questions qui se situent bien au-delà des moyens d'appréciation ordinaires d'une juridiction. La Cour de justice ne constitue pas, par exemple, l'enceinte appropriée pour déterminer si l'appareil Philips PSEM 500 X possède un détecteur d'électrons rétrodiffusés capable de mettre en évidence les différences de numéro atomique. De même, la Cour n'est pas en mesure d'apprécier si la platine d'inclinaison eucentrique des échantillons est capable de situer la surface de l'échantillon sur le cercle de Rowland du

spectromètre de manière plus rapide et plus exacte que le microscope optique dont est équipé l'appareil Jeol JSM-35 C. Ce sont là des questions auxquelles seul un scientifique peut répondre.

16. Eu égard à ces considérations contradictoires, il est souhaitable que les questions telles que l'équivalence entre deux instruments scientifiques soient en principe soumises à un organe indépendant composé de personnes possédant les connaissances techniques nécessaires. Dans la mesure où ces questions sont confiées à un pareil organe et où cet organe mène sa procédure conformément à la législation et à tous les principes généraux de droit applicables, prend en considération toutes les questions pertinentes, écarte toutes les questions qui ne sont pas pertinentes et rend une décision qui est à tout le moins suffisamment motivée pour permettre un contrôle juridictionnel quelconque, nous admettons que la Cour doive faire preuve de réticence lorsqu'il s'agit d'intervenir à propos de la décision ainsi élaborée et ne doive certainement pas substituer sa propre opinion sur des questions techniques à celles des experts. Il serait, dans ces circonstances, légitime que la Cour se borne à contrôler si la décision était entachée d'une erreur de droit, et notamment d'un vice de procédure, ou si elle était manifestement erronée.

III — La procédure ayant abouti à l'adoption de la décision contestée

17. La question qui doit être examinée est donc celle de savoir si les circonstances dans lesquelles la décision 83/348 de la Commission s'est trouvée adoptée sont telles que la Cour serait fondée à limiter ainsi l'étendue de son contrôle juridictionnel. A cette fin, nous résumerons la procédure prévue dans le règlement n° 2784/79, avant d'examiner les méthodes de travail du groupe d'experts se réunissant dans le cadre du comité des franchises douanières et de rechercher comment la décision 83/348 a vu le jour.

18. L'article 6 du règlement n° 2784/79 dispose que, aux fins d'obtenir l'admission en franchise d'instruments ou d'appareils scientifiques, l'établissement ou l'organisme destinataire (« l'établissement importateur ») doit en formuler la demande auprès de l'autorité compétente de l'État membre où il est situé. La demande doit contenir différentes informations relatives à l'instrument ou à l'appareil considéré, dont une description des caractéristiques techniques objectives qui peuvent justifier son caractère scientifique. La demande doit également indiquer l'usage auquel est destiné l'instrument ou l'appareil et donner une description détaillée du projet à la réalisation duquel il doit être utilisé. L'article 6, paragraphe 2, sous j), du règlement impose à l'établissement importateur d'indiquer

« le nom ou la raison sociale et l'adresse de la ou des firmes communautaires auprès desquelles des démarches ont été faites en vue de la fourniture d'un instrument ou d'un appareil d'une valeur scientifique équivalente à celle de l'instrument ou de l'appareil pour lequel la franchise est demandée, le résultat de ces démarches et les raisons détaillées pour lesquelles un instrument ou un appareil disponible dans la Communauté ne serait pas approprié à la réalisation des activités scientifiques particulières envisagées ».

En outre, « à la demande doit être jointe une documentation fournissant tous renseignements utiles sur les caractéristiques et les spécifications techniques de l'instrument ou de l'appareil ».

19. L'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2784/79 impose à l'autorité à laquelle la demande d'admission en franchise est soumise de statuer elle-même sur la demande lorsque les éléments d'information dont elle dispose lui permettent d'apprécier si l'instrument doit être considéré comme scientifique et si des instruments de valeur équivalente sont présentement fabriqués dans la Communauté. Lorsque cette autorité n'est pas en mesure de prendre une décision, elle doit, en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement, transmettre la demande, ainsi que la documentation technique y afférente, à la Commission. La Commission doit alors engager la procédure prévue à l'article 7, paragraphes 3 à 7. Nous citerons textuellement les paragraphes 3 à 5 de l'article 7:

« 3. Dans les deux semaines suivant la date de réception de la demande, la Commission en communique la copie aux États membres avec la documentation y afférente.

4. Si, à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la date de l'envoi de cette communication, aucun État membre n'a adressé à la Commission des objections quant à l'admission en franchise de l'instrument ou de l'appareil considéré, ledit instrument ou appareil est réputé remplir les conditions requises pour cette admission en franchise. Notification de cette situation est faite par la Commission aux États membres dans les deux semaines suivant l'expiration du délai fixé.

5. Si, dans le délai de trois mois visé au paragraphe 4, un État membre a adressé à la Commission des objections quant à l'importation en franchise de l'instrument ou de l'appareil considéré, la Commission saisit dans les meilleurs délais un groupe d'experts composé de représentants de tous les États membres, qui se réunit dans le cadre du comité des franchises douanières afin d'examiner le cas d'espèce.

Les objections visées à l'alinéa précédent doivent être motivées. Selon le cas, cette motivation doit faire ressortir les raisons pour lesquelles ledit instrument ou appareil ne devrait pas être considéré comme scientifique ou indiquer le type exact du ou des instruments ou appareils fabriqués dans la Communauté considérés comme ayant une valeur scientifique équivalente à celui pour lequel la franchise est demandée, ainsi que le nom ou la raison sociale et l'adresse de la ou des firmes communautaires en mesure de les fournir. Dans ce dernier cas, une documentation technique relative aux instruments ou appareils fabriqués dans la Communauté doit être communiquée à la Commission dans les meilleurs délais.

La Commission transmet dès leur réception l'ensemble de ces informations aux États membres. »

20. L'article 7, paragraphe 6, que nous avons déjà cité en partie, impose à la Commission d'arrêter une décision conforme aux conclusions du groupe d'experts, établissant soit que l'instrument remplit les conditions requises pour être admis en franchise, soit qu'il ne les remplit pas. L'article 7, paragraphe 7, dispose que si, à l'expiration d'un délai de six mois à

compter de la date de la réception de la demande par la Commission, celle-ci n'a pas arrêté la décision visée au paragraphe 6, l'instrument en question est réputé remplir les conditions requises pour être admis en franchise.

21. En ce qui concerne les méthodes de travail du groupe d'experts visé à l'article 7, paragraphe 5, du règlement n° 2784/79, les seules informations dont dispose la Cour sont celles fournies par la Commission. Le groupe procède conformément au règlement intérieur du comité des franchises douanières, du 17 septembre 1975. Il semble que le règlement intérieur du comité ne soit pas publié. Aucune qualification formelle n'est apparemment exigée pour être membre du comité. L'article 7 du règlement n° 1798/75 énonce simplement que le comité est « composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission ». L'article 6 du règlement intérieur du comité dispose que la représentation de chaque État membre est limitée à cinq fonctionnaires. La Commission indique que les personnes désignées sont normalement des fonctionnaires des ministères de la Science, de l'Industrie, du Commerce ou des Finances respectifs. En fait, il semble que les participants à la 122e réunion du comité, qui s'est tenue les 30 et 31 mai 1983, lors de laquelle la demande effectuée par l'université a été examinée et dont le compte rendu a été fourni à la Cour par la Commission, étaient tous des fonctionnaires des ministères des Finances, du Commerce ou de l'Industrie et de ministères similaires. La Commission admet que ces fonctionnaires n'avaient pas de connaissances scientifiques particulières.

22. La décision 83/348 a été arrêtée le 5 juillet 1983 conformément à la conclusion adoptée par le groupe d'experts lors de ladite 122e réunion. Le deuxième considérant du préambule déclare, en fait, que le groupe s'est réuni le 30 mai 1983 afin d'examiner ce cas d'espèce. Selon le troisième considérant, il ressort de cet examen que l'appareil Jeol JSM-35 C doit être considéré comme un appareil scientifique. Le quatrième considérant déclare que:

« ... sur la base des informations recueillies auprès des États membres, des appareils de valeur scientifique équivalant audit appareil, susceptibles d'être utilisés aux mêmes usages, sont fabriqués dans la Communauté; que tel est le cas, en particulier, de l'appareil PSEM 500 X fabriqué par la firme Philips Nederland BV ».

23. Le compte rendu de la 122e réunion du comité des franchises douanières ne contient pas beaucoup d'informations sur l'examen auquel la demande de l'université a été soumise. Il indique simplement que l'appareil Philips PSEM 500 X a été considéré comme étant de valeur équivalente (voir point 2.12 à la page 5, concernant le dossier 004/83). Selon la Commission, les demandes d'admission en franchise font normalement l'objet, de la part du comité, d'un examen s'étendant sur deux réunions au moins, afin de laisser un délai suffisant pour effectuer des investigations complémentaires. La Commission déclare que dans la présente affaire, cependant, la demande a été traitée à une seule réunion puisqu'il ne s'est agi que de la confirmation d'une décision antérieure. La Commission visait sans doute ainsi la décision 82/86 du 23 décembre 1981 (précitée au point 4 ci-avant), qui avait considéré, à propos d'une demande différente, que l'appareil

Jeol JSM-35 C ne pouvait être importé en franchise au motif que l'appareil PSEM 500 X était de valeur scientifique équivalente.

24. Comment le comité est-il arrivé à la conclusion, lors de sa 122e réunion, que les conditions de l'admission en franchise n'étaient pas remplies? A-t-il simplement considéré qu'il était lié par la décision antérieure ou a-t-il réellement reconsidéré la question à la lumière des arguments avancés par l'université? S'il a reconsidéré la question, sur quels éléments de preuve a-t-il fondé sa conclusion? Le compte rendu de la 122e réunion est révélateur quant à la manière générale dont le comité procède. A cette réunion, 18 demandes ont été traitées et, dans quatre affaires, le comité a conclu qu'un instrument de valeur équivalente était fabriqué dans la Communauté. L'une des quatre affaires concernait l'importation effectuée par l'université. Dans les trois autres, le compte rendu énonce qu'une ou plusieurs délégations nationales « ont confirmé » qu'un instrument fabriqué dans la Communauté était de valeur équivalente. Sur la base de cette « confirmation », le comité a conclu dans chacune de ces affaires que les conditions de l'admission en franchise n'étaient pas remplies. S'il est vrai que le compte rendu d'une réunion de comité ne reflète pas nécessairement l'étendue de la discussion qui s'est déroulée au sein du comité, le compte rendu de la 122e réunion du comité des franchises douanières suscite sans aucun doute l'impression que, si une seule délégation nationale affirme explicitement qu'un instrument donné d'origine communautaire est de valeur équivalant à l'instrument pour lequel l'admission en franchise est sollicitée, la pratique du comité consiste à accepter cette affirmation sans autre discussion. On ne trouve rien dans le compte rendu qui indique que le comité discute collectivement la question de l'équivalence ou se demande si l'instrument d'origine communautaire est capable de remplir les fonctions auxquelles le destine l'établissement importateur.

25. Si le comité a discuté ces questions dans la présente affaire, on doit se demander sur quels éléments de preuve il a fondé ses conclusions. Le comité était sans doute en possession des informations jointes par l'université à sa demande d'admission en franchise. Il disposait également des informations fournies par les Pays-Bas, c'est-à-dire par l'État membre s'étant opposé à l'admission en franchise. Ces informations incluaient un document intitulé « demande d'importation en franchise du microscope électronique JSM-35 C en République fédérale d'Allemagne, dossier n° 283-3618 ». Ce document semble avoir été préparé par Philips Nederland BV, c'est-à-dire par le fabricant de l'instrument considéré comme étant de valeur scientifique équivalant à l'appareil JSM-35 C. L'auteur du document avait manifestement eu accès à la demande de l'université et à la documentation y afférente. On ne sera pas surpris qu'il cherche à réfuter tout argument selon lequel l'instrument japonais serait supérieur, pour arriver à la conclusion que les deux instruments sont de valeur équivalente. Ce document paraît être le principal élément de preuve sur la base duquel le comité a pu décider que les conditions de l'admission en franchise n'étaient pas remplies. La Commission déclare qu'elle ne sait pas si ce document a été communiqué à l'université et il est, en tout état de cause, constant que l'université n'a pas été mise en mesure de discuter les appréciations contenues dans ce document.

IV — La conclusion quant à la « valeur scientifique équivalente »

26. A la lumière du résumé figurant plus haut de la procédure prévue par le règlement n° 2784/79, des méthodes de travail du comité des franchises douanières et de la genèse de la décision 83/348, nous rechercherons maintenant si cette décision était entachée d'une erreur de droit ou de fait de nature à la rendre invalide. La première question à examiner est celle de savoir si toutes les circonstances pertinentes ont été suffisamment prises en compte par le comité des franchises douanières et par la Commission. Le point essentiel devant être pris en compte par ce comité était celui de savoir si les instruments en question étaient équivalents eu égard aux utilisations spécifiques pour lesquelles l'université avait besoin d'un instrument.

27. Le deuxième tiret de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 1798/75 dispose en substance que l'« équivalence de la valeur scientifique » est appréciée par comparaison entre les caractéristiques et les spécifications propres à l'instrument importé et celles de l'instrument fabriqué dans la Communauté, en vue de déterminer si ce dernier peut être utilisé aux mêmes fins scientifiques que celles auxquelles l'instrument importé est destiné et s'il peut rendre des services comparables. A la suite des modifications introduites par le règlement n° 1027/79, la disposition correspondante est le troisième tiret de l'article 3, paragraphe 3, dans lequel l'expression « caractéristiques et ... spécifications » est remplacée par l'expression « caractéristiques techniques essentielles ». Dans son arrêt du 27 mars 1985, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (4/84, Rec. p. 991), la Cour s'est prononcée comme suit:

« ... l'équivalence des appareils en cause doit être appréciée non pas sur la seule base des spécifications techniques des appareils, que l'utilisateur a qualifiées, dans sa demande, de nécessaires pour sa recherche, mais, en ordre principal, sur la base d'une appréciation objective de l'aptitude des appareils à réaliser les expériences auxquelles l'utilisateur a destiné l'appareil importé.

Il ressort cependant ... du libellé même du deuxième tiret de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 1798/75, que le point de départ de cette appréciation objective est constitué par le projet de recherche spécifique envisagé par l'utilisateur de l'appareil importé. Il n'est donc pas loisible au groupe d'experts de fonder son appréciation sur la nature générale du projet. Si tel a été le cas en l'espèce, la décision litigieuse est effectivement entachée d'une erreur de droit. »

28. Dans ses conclusions présentées dans cette même affaire, l'avocat général M. Mancini s'est penché sur l'argument selon lequel l'appareil doit être comparé sur la base de critères généraux et non sur la base du projet de recherche scientifique de l'établissement importateur. Il a déclaré ce qui suit:

« ... nous ne sommes pas d'accord avec cette thèse. A notre avis, tant la lettre de la réglementation qui impose d'examiner les caractéristiques propres d'un appareil par rapport aux travaux *spécifiques* à effectuer que la finalité en vue de laquelle cette réglementation a été instituée s'y opposent. En effet, l'objectif du règlement (CEE) n° 1798/75 est de faciliter la libre circulation des idées, l'exercice d'activités culturelles et la recherche scientifique dans un cadre

communautaire, en admettant, 'dans la mesure du possible', l'importation des instruments en franchise. On peut donc certainement exclure que ses auteurs ont considéré comme licite ou comme obligatoire un examen sommaire des projets de recherche pour simplifier le travail des douaniers. Tout indique, au contraire, qu'ils ont pensé à un examen extrêmement approfondi... ».

29. Comme l'avocat général M. Mancini l'a souligné dans les mêmes conclusions, il serait illogique de demander à l'établissement importateur qu'il fournisse autant d'informations sur l'instrument qu'il souhaite importer, sur les appareils disponibles dans la Communauté et sur la nature de ses travaux scientifiques si la question de l'équivalence devait être résolue autrement que par un examen approfondi se concentrant sur les travaux spécifiques de l'établissement importateur. Il convient de rappeler que l'article 6, paragraphe 2, sous j), du règlement n° 2784/79 impose à l'établissement d'indiquer « les raisons *détaillées* pour lesquelles un instrument ou un appareil disponible dans la Communauté ne serait pas approprié à la réalisation des activités scientifiques *particulières* envisagées » [nous observerons au passage que le terme « détaillé » ne figure pas dans la disposition correspondante du règlement n° 3195/75, à savoir son article 3, paragraphe 2, sous g)].

30. Dans la présente affaire, on ne trouve rien, ni dans les motifs de la décision 83/348, ni dans le compte rendu de la réunion lors de laquelle le comité des franchises douanières a traité cette affaire, qui laisse supposer que le comité ait recherché si l'instrument néerlandais serait de même valeur que l'instrument japonais eu égard aux utilisations spécifiques pour lesquelles l'université avait besoin d'un instrument. Au contraire, tout laisse supposer que le comité se soit simplement estimé lié par une décision antérieure relative à une importation différente. La Commission déclare expressément, dans ses réponses aux questions écrites qui lui ont été posées par la Cour (voir note 2 à la page 2 des réponses), que, alors que les demandes font, en principe, toujours l'objet d'un examen s'étendant sur deux réunions au moins du comité, la demande de l'université a été traitée à une seule réunion, puisqu'*il s'est agi de la confirmation d'une décision déjà prise*, à savoir la décision 82/86. Cela conduit évidemment à penser qu'il n'a guère été prêté attention aux utilisations scientifiques spécifiques pour lesquelles l'université avait besoin de cet instrument, les travaux de celle-ci pouvant naturellement avoir été très différents de ceux de l'établissement importateur dans l'affaire antérieure.

31. En réalité, une comparaison des préambules des décisions respectives laisse supposer, au moins à un profane, que les besoins des établissements importateurs dans les deux affaires étaient effectivement différents. Dans le cas de la décision 82/86, l'instrument était destiné à « l'analyse qualitative et quantitative de la phase cristalline, obtenue par traitement thermique, des verres et vitrocérames, servant à la solidification des déchets nucléaires hautement radioactifs ». Dans le cas de la décision 83/348, l'université avait besoin de l'instrument pour « étudier les processus électrochimiques, les matières plastiques, les émulsions photographiques et les systèmes biologiques et pour analyser qualitativement et quantitativement les systèmes minéraux, organiques et biologiques avec une grande profondeur de champ et à des températures parfois très basses (—150 °C) ».

32. Eu égard à l'absence manifeste de prise en compte des utilisations spécifiques auxquelles l'université destinait l'instrument, nous estimons que la Cour doit conclure, comme elle l'a fait dans l'affaire Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, que la décision contestée est entachée d'une erreur de droit et doit être déclarée invalide.

33. Il nous apparaît également nécessaire de rechercher si la procédure décrite plus haut a été affectée d'autres vices de nature à rendre invalide la décision contestée. Bien que les questions que nous nous proposons d'examiner n'aient pas été spécifiquement soulevées par le Bundesfinanzhof, il nous semble que la réponse à la question qu'il nous a déférée et qui concerne l'étendue exacte du contrôle juridictionnel d'une décision impliquant des connaissances techniques doit dépendre de l'examen de la nature de l'organe décisionnel et des garanties assurées par la procédure conduisant à l'adoption de la décision.

V — La nature de l'organe décisionnel

34. En ce qui concerne la nature de l'organe décisionnel, il est souhaitable que les membres du comité soient impartiaux et qu'ils possèdent eux-mêmes les connaissances techniques nécessaires ou soient conseillés par des personnes impartiales possédant ces connaissances. Or, il n'est pas certain que les membres du comité des franchises douanières puissent être considérés comme véritablement impartiaux. Il existe un risque évident que des fonctionnaires des ministères des Finances ou du Commerce et de l'Industrie soient excessivement sensibles aux intérêts des fabricants établis dans leurs pays respectifs et que le comité se borne à faire siennes les tendances protectionnistes du délégué national dans le pays duquel un instrument de valeur scientifique prétendument équivalente est fabriqué. Le compte rendu de la 122e réunion du comité n'est guère de nature à dissiper ces craintes.

35. Le fait que les membres du comité ne semblent pas être eux-mêmes des scientifiques n'est pas nécessairement décisif. Comme le souligne la Commission, un expert dans une branche de la science peut ne pas être qualifié pour se prononcer sur des questions relatives à un domaine différent et il serait impossible d'assurer que toutes les spécialités soient représentées; ce qui importe, c'est que les membres du comité aient la possibilité de recourir à l'assistance d'experts indépendants au sein des administrations nationales ou, éventuellement, en s'adressant à des universités et à des organismes similaires.

36. Or, les informations dont dispose la Cour dans la présente affaire laissent supposer que les membres du comité sont moins influencés par des avis indépendants de ce type que par les points de vue des fabricants établis dans la Communauté. Comme nous l'avons déjà fait observer (voir point 25), le principal élément de preuve sur la base duquel le comité a pu conclure que les instruments néerlandais et japonais étaient de valeur scientifique équivalente était un rapport établi par le fabricant de l'instrument néerlandais, rapport ne pouvant évidemment pas être considéré comme une source d'information impartiale. En tout cas, c'est le principal document invoqué par la Commission à l'appui de sa conclusion d'équivalence.

37. Le fait que les membres du comité consultent, par l'intermédiaire de leur administration nationale, les fabricants établis dans leurs pays respectifs n'est pas critiquable en lui-même; l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2784/79 envisage expressément la « consultation des milieux économiques intéressés », et cette consultation pourrait manifestement être utile ou même essentielle pour permettre l'adoption d'une décision éclairée. Ce qui serait critiquable, c'est qu'une importance prépondérante soit attachée au point de vue du fabricant communautaire ayant un intérêt aussi évident à l'issue de la procédure et qu'une appréciation objective et indépendante des qualités respectives des deux instruments pour les utilisations en question, effectuée par des personnes possédant les connaissances scientifiques nécessaires, fasse défaut.

38. Dans la présente affaire, il ne peut faire à notre avis aucun doute qu'une importance prépondérante ait été attachée au point de vue de Philips, le fabricant communautaire. A tous les stades de la procédure, les observations écrites établies par cette société semblent avoir joué un rôle décisif. Ainsi, lorsque les Pays-Bas se sont opposés à l'admission en franchise de l'instrument japonais (voir la lettre du 31 mars 1983 du ministère des Finances néerlandais, annexée aux observations de la Commission), ils ont basé cette opposition exclusivement sur le rapport susmentionné établi par Philips. Comme nous l'avons déjà fait observer, ce rapport semble avoir été le seul élément de preuve sur lequel le comité des franchises douanières a pu fonder sa conclusion sur la question de l'équivalence. En tout cas, s'il y a eu d'autres preuves scientifiques, la Commission n'a pas attiré l'attention de la Cour sur celles-ci (mis à part, il est vrai, une vague référence à des consultations techniques avec des experts du Centre commun de recherche à Ispra). Et au cours de la procédure devant la Cour, la Commission a invoqué quasi exclusivement la documentation fournie par Philips, sans même avoir conscience, semble-t-il, qu'un point de vue émanant d'une pareille source doit être traité avec la prudence qui s'attache normalement aux preuves fournies par une partie intéressée.

39. Dans ces conditions, nous ne sommes pas convaincu que la décision 83/348 puisse être considérée comme ayant été basée sur les constatations objectives d'un groupe indépendant de personnes possédant les connaissances techniques nécessaires. Pour cette raison également, nous arrivons à la conclusion que la décision est déficiente au point de devoir être déclarée invalide. En outre, même si on estimait que cette déficience n'est pas de nature à affecter la validité de la décision, elle devrait, en tout état de cause, faire échec à toute justification pouvant exister, par ailleurs, en faveur d'une limitation de l'étendue du contrôle exercé par la Cour sur le contenu de la décision.

VI — Le respect des droits de la défense

40. Nous abordons maintenant les garanties procédurales qu'offre la procédure et, en premier lieu, la question de savoir s'il a été porté atteinte aux droits de la défense de l'université, notamment du fait qu'elle n'a pas été mise en mesure de présenter ses observations sur le document susmentionné dans lequel Philips a rejeté tout élément militant en faveur de la supériorité de l'instrument japonais sur le sien.

41. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour est, en l'état actuel, parfaitement claire. A maintes occasions, dans des affaires concernant des importations en franchise, la Cour n'a pas manqué d'observer, lorsque le principe « audi alteram partem » était invoqué, que les règlements applicables n'accordaient pas à l'établissement importateur un droit de la défense ou un droit à contester des arguments selon lesquels l'instrument en question ne remplit pas les conditions requises pour être admis en franchise (voir l'arrêt du 25 octobre 1989, Université de Groningue, point 20, 185/83, Rec. p. 3623; l'arrêt du 26 juin 1986, Nicolet Instrument, point 15, 203/85, Rec. p. 2049; et l'arrêt du 8 mars 1988, Nicolet Instrument, points 13 et 14, 43/87, Rec. p. 1557).

42. Après quelques hésitations, nous sommes convaincu que cette jurisprudence doit être suivie. Eu égard au nombre de décisions à prendre, il faut faire preuve de prudence avant d'imposer à l'administration une charge excessive en exigeant une longue procédure contradictoire dans le cadre de laquelle l'établissement importateur serait mis en mesure de combattre les arguments avancés par le fabricant communautaire opposé à l'admission en franchise. Le fait que les règlements ne prévoient pas une pareille procédure n'est naturellement pas décisif, puisque l'on pourrait soutenir qu'un principe général de droit exige que l'établissement importateur soit mis en mesure de se défendre alors même que le législateur n'a prévu aucune disposition expresse en ce sens. Il apparaît que l'avocat général M. VerLoren van Themaat a adopté un pareil point de vue dans l'affaire Université de Groningue (précitée au paragraphe 41). Nous pouvons également concevoir qu'il pourrait être préférable, dans l'intérêt d'une bonne administration, qu'un demandeur d'admission en franchise reçoive les informations fournies au comité, dans la mesure du possible, avant que le comité n'arrête sa décision.

43. Toutefois, nous ne pensons pas que le respect des droits de la défense s'impose en droit dans une affaire de cette nature. Il nous semble que, alors qu'une pareille garantie est impérative dans une procédure judiciaire et dans une procédure administrative pouvant conduire à l'imposition d'une amende ou d'une autre sanction, il n'est pas essentiel d'assurer un droit de la défense ou un droit à contester les arguments adverses dans une procédure administrative du type de celle en cause, dans laquelle l'établissement importateur ne peut subir de conséquence plus grave que la perte d'un avantage tel que le droit d'importer un appareil en franchise de droits de douane. Il existe une différence évidente entre la présente procédure et la procédure existant dans le cadre des règles du traité sur la concurrence, ou même la procédure antidumping, puisque la présente procédure a pour seul enjeu la possibilité de bénéficier de l'exonération d'un droit qui est normalement imposé. Dans la présente procédure, les droits de la défense de l'université ont donc été, à notre avis, suffisamment protégés par le fait que les informations afférentes à sa demande d'admission en franchise, dans laquelle elle était en mesure d'exposer son point de vue, ont été transmises à la Commission et au comité des franchises douanières, conformément à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 2784/79.

VII — La motivation de la décision

44. La question suivante est celle de savoir si la décision 83/348 était suffisamment

motivée. Il est certain que la motivation figurant dans le préambule de la décision était pour le moins laconique. Sur la question de l'équivalence, le quatrième considérant énonce simplement que, « sur la base des informations recueillies auprès des États membres, des appareils de valeur scientifique équivalant audit appareil, susceptibles d'être utilisés aux mêmes usages, sont fabriqués dans la Communauté », en particulier l'appareil Philips PSEM 500 X. La décision n'indique pas pourquoi l'instrument Philips était équivalent du point de vue de la valeur scientifique à l'instrument Jeol et ne précise pas en quoi ont consisté les « informations recueillies auprès des États membres », sur lesquelles était fondée la conclusion d'équivalence. Par ailleurs, le compte rendu de la 122e réunion du comité des franchises douanières est tout aussi silencieux à cet égard.

45. En l'état actuel, la jurisprudence de la Cour est, ici encore, parfaitement claire. A maintes occasions, la Cour a considéré qu'une motivation semblable à celle contenue dans la décision 83/348, quoique laconique, était suffisante pour correspondre aux exigences minimales de l'article 190 du traité [voir l'arrêt Université de Groningue, point 39, précité au paragraphe 41; l'arrêt Nicolet Instrument, point 11 (203/85, précité au paragraphe 41); et l'arrêt Universität Stuttgart, point 14, précité au paragraphe 10].

46. Malgré cette jurisprudence, nous nous demandons si la motivation minimale utilisée par la Commission dans les affaires de cette nature, qui semble consister à reprendre une formule standard dans laquelle seul change le nom de l'instrument fabriqué dans la Communauté, satisfait aux exigences de l'article 190 du traité. On devrait au moins trouver un exposé cohérent des raisons scientifiques qui justifient la conclusion d'équivalence. A cet égard, il est intéressant de comparer le quatrième considérant du préambule de la décision 83/348, qui traite de façon aussi sommaire la question de l'équivalence, et le troisième considérant, qui contient un exposé plus complet, quoique bref, des raisons pour lesquelles l'appareil JSM-35 C devait être considéré comme un instrument scientifique.

47. L'insuffisance de la motivation aurait pu être compensée si les « informations recueillies auprès des États membres » (c'est-à-dire le rapport produit par Philips) avaient été communiquées à l'université, qui aurait alors connu les raisons scientifiques pour lesquelles sa demande d'admission en franchise a été refusée. La communication du rapport Philips à l'université aurait ainsi rempli l'une des fonctions essentielles de l'exigence de motivation, dans la mesure où elle aurait permis à l'université de vérifier si la décision est bien fondée ou si elle est entachée d'un vice permettant d'en contester la légalité (voir arrêt du 26 novembre 1981, Michel/Parlement, point 22, 195/80, Rec. p. 2861).

VIII — Incidences sur l'étendue du contrôle juridictionnel

48. Compte tenu du point de vue que nous avons adopté, il n'est pas nécessaire, dans la présente affaire, d'examiner l'étendue du pouvoir de contrôle que la Cour devrait être disposée à exercer sur le contenu des décisions de la Commission dans une affaire de cette nature. La décision contestée ne peut résister à un contrôle juridictionnel, même limité. Mais, puisque cette question a été explicitement soulevée par le Bundesfinanzhof et puisque la Cour peut choisir de ne

pas déclarer nulle la décision contestée pour les motifs que nous avons avancés, nous exposerons brièvement notre point de vue sur ce problème. Nous nous bornerons à observer qu'à notre avis la politique consistant à limiter le contrôle juridictionnel à la question de savoir si une décision est entachée d'une erreur de droit ou si elle est manifestement erronée serait justifiée s'il était constant que le comité des franchises douanières agit sur la base d'un avis d'expert impartial et tient réellement compte des preuves fournies à l'appui d'une demande d'admission en franchise, et à condition que la décision subséquente soit assortie d'une motivation satisfaisante. Pour les raisons exposées plus haut, nous ne pouvons considérer que ces exigences aient été remplies dans la présente affaire.

49. Sur ce point, il est instructif de comparer la jurisprudence de la Cour sur les instruments scientifiques à sa jurisprudence concernant la possibilité de contrôler les conclusions des commissions médicales dans le domaine — certes différent — des affaires de fonctionnaires. La Cour a refusé de contrôler les appréciations médicales de ces commissions et a estimé que son contrôle devait être limité aux questions concernant la constitution et le fonctionnement correct des commissions. Mais la Cour a justifié une pareille limitation de son contrôle juridictionnel en soulignant que la législation applicable prévoyait une procédure de réclamation appropriée et prenait soin de garantir l'équilibre et l'objectivité des commissions médicales (voir l'arrêt du 21 mai 1981, Morbelli/Commission, point 19, 156/80, p. 1357; et l'arrêt du 29 novembre 1984, Suss/Commission, point 11, 265/83, Rec. p. 4029). Pour les raisons sus-indiquées, il apparaît que l'on ne peut faire état d'aucune justification de ce type en vue de limiter l'étendue du contrôle juridictionnel des décisions sur des questions techniques prises par le comité des franchises douanières.

IX — Conclusion

50. Nous concluons qu'il y a lieu de répondre à la question déférée à la Cour par le Bundesfinanzhof ainsi qu'il suit:

« La décision 83/348/CEE de la Commission, du 5 juillet 1983, constatant que l'importation de l'appareil dénommé ' Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C ' ne peut être faite en franchise des droits du tarif douanier commun est invalide. »