ARRÊT DE LA COUR
DU 3 FÉVRIER 1982 [1]

Kommanditgesellschaft in Firma Gebrüder Glunz contre Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Hamburg)

«Tarif douanier commun — droit spécifique»

Affaire 248/80

Sommaire

Tarif douanier commun — Droits de douane — Droits spécifiques exprimés en unités de compte — Conversion dans la monnaie nationale de l'État membre d'importation — Application du taux de change correspondant à la parité déclarée au FMI — Règle générale C.3 — Validité — Réduction des droits de douane au montant applicable en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible — Inadmissibilité

(Règlement du Conseil n° 950/68 dans la version du règlement n° 2500/77, règle générale C.3)

L'examen de la règle générale C.3 du titre I de la première partie de l'annexe au règlement n° 2500/77 n'a pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité. Cette règle devait être appliquée de façon que dans le cas d'une importation dans un État membre à monnaie forte les droits de douane exprimés en unités de compte (UC) devant être convertis en monnaie nationale de l'État membre où l'importation a eu lieu conformément à la règle et ne devaient pas être limités à concurrence de la somme qui aurait dû être perçue en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible.

Dans l'affaire 248/80

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

KOMMANDITGESELLSCHAFT IN FIRMA GEBRÜDER GLUNZ (société en commandite simple Glunz frères), Hambourg,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

et

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-WALTERSHOF (bureau principal de douanes de Hambourg-Waltershof)

une décision à titre préjudiciel sur la validité de la règle générale C.3 pour l'interprétation du tarif douanier commun, dans la version du règlement n° 2500/77 du Conseil, du 7 novembre 1977, modifiant le règlement n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 289, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

La règle générale C.3, commune à la nomenclature et aux droits, du titre I de la première partie de l'annexe au règlement n° 950/68 du Conseil, du 28 juin 1968, relatif au tarif douanier commun (JO L 172, p. 1) se lit comme suit:

«L'unité de compte (UC) à laquelle il est fait référence pour certains droits de douane spécifiques ou comme critère de délimitation de certaines positions ou sous-positions a une valeur de 0,88867088 g d'or fin. Le taux de change

à appliquer pour sa conversion en florins néerlandais, francs belges, francs français, francs luxembourgeois, lires italiennes ou marks allemands est celui qui correspond à la parité déclarée pour ces monnaies auprès du Fonds monétaire international et reconnu par celui-ci.»

Le texte du règlement n° 2500/77, modifiant le règlement n° 950/68, ne diffère de ce dernier qu'en ce qu'il ajoute aux monnaies des États membres originaires celles des États membres ayant adhéré à la Communauté le 1er janvier 1973.

Par son règlement n° 2800/78 du 27 novembre 1978 (JO L 335, p. 1), qui a pour objet de modifier le règlement n° 950/68, le Conseil a remplacé la règle C.3 par une règle qui fixe la contre-valeur dans chaque monnaie nationale de l'unité de compte européenne (UCE), cette dernière ayant été déclarée applicable aux actes pris dans le domaine douanier par le règlement n° 2779/78 du 23 novembre 1978 (JO L 333, p. 5).

En août 1978, la firme Glunz, de Hambourg, a importé des statuettes en céramique originaires de T'aï-wan, dénommées «ceramic angels», ayant la forme d'une petite fille habillée dont les avant-bras et les mains étaient constitués en bougeoir. La firme Glunz a déclaré les statuettes comme angelots en porcelaine pour fêtes de Noël avec bougie, relevant de la position tarifaire 97.05 du TDC (... accessoires pour arbres de Noël et articles similaires pour fêtes de Noël; taux des droits: 10 %). Le bureau principal des douanes de Hambourg-Waltershof a effectué le dédouanement sur la base de la déclaration, par une décision qu'il a qualifiée de provisoire. Les statuettes ont été en conséquence frappées d'un droit de douane de 10 %.

Par avis de redressement fiscal du 26 septembre 1978, le défendeur au principal a classé les statuettes dans la sous-position tarifaire 69.13 B (statuettes ... en porcelaine; taux des droits: 11 %, avec un minimum de perception de 70 UC par 100 kilos de poids brut).

Le taux déclaré auprès du FMI par la république fédérale d'Allemagne pour la quantité d'or fin cité dans la règle générale C.3 étant de 3,66 DM, 70 UC équivalaient à 256,20 DM. Sur la base du taux de change, il en résultait, pour le poids brut de marchandises importées, soit au total 28 128,80 kg, une imposition douanière de 72 045,49 DM. Sur la base du taux de 11 %, il en serait résulté en revanche une imposition de 18 386,19 DM seulement. Il fallait par conséquent appliquer le taux de 70 UC/100 kg.

Contre la décision de redressement fiscal, la firme Glunz a déposé une réclamation, qui a été rejetée comme non fondée. Le 10 octobre 1979, la firme Glunz a introduit un recours devant le Finanzgericht de Hambourg, en faisant valoir d'une part que le classement de la marchandise en cause dans la sous-position 69.13 B était injustifié, et d'autre part qu'une imposition douanière plus forte que celle applicable en cas d'importation dans des États membres à monnaie plus faible n'était pas permise. Le défendeur au principal a fait valoir devant le Finanzgericht qu'une réduction des droits de douane au montant applicable en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible n'entrait pas en ligne de compte.

Le Finanzgericht de Hambourg n'a pas suivi le premier argument de la firme Glunz en ce qui concerne la classification tarifaire exacte de la marchandise litigieuse. Dès lors, il n'a pas saisi la Cour de ce problème. Mais pour ce qui est du deuxième argument, il a reconnu qu'existaient des doutes sur l'interprétation et la validité des dispositions communautaires.

Sa décision dépendant de cette interprétation, le Finanzgericht a, par ordonnance parvenue au greffe de la Cour le 6 novembre 1980, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La règle générale n° C.3 du titre I de la première partie de l'annexe au règlement (CEE) n° 2500/77 du Conseil du 7 novembre 1977 est-elle invalide dans son application à la sous-position tarifaire 69.13 B du tarif douanier commun dans la mesure où, en cas d'importation de la marchandise dans un État membre à monnaie forte, elle entraînerait une imposition douanière plus forte que dans le cas d'une importation dans l'État membre dont la monnaie a perdu le plus de valeur par rapport à la parité déclarée auprès du Fonds monétaire international, ou bien les dispositions précitées doivent-elles être interprétées en ce sens que des droits de douane ne peuvent être perçus qu'à concurrence de la somme qui aurait dû être perçue en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible?»

Le Finanzgericht relève que si la marchandise avait été importée par l'Italie, la firme Glunz aurait payé un taux nettement plus bas: compte tenu de la parité de 625 lires déclarée par l'Italie auprès du FMI, l'imposition douanière aurait été de 29 342,30 DM.

Le Finanzgericht fonde principalement son appréciation juridique sur les considérations suivantes:

«La différence d'imposition douanière dans les différents États membres n'est pas compatible avec l'idée fondamentale de l'union douanière. L'union douanière constitue le fondement de la Communauté; l'un des éléments essentiels de l'union douanière est constitué par l'adoption d'un tarif douanier commun dans les relations avec les pays tiers (article 9, paragraphe 1, du traité CEE). Le tarif douanier comprend les droits de douane, qui sont fixés soit sous la forme d'un pourcentage de la valeur en douane, soit sous la forme d'une somme fixe exprimée en monnaie ou en une autre unité pour des facteurs d'évaluation pesables, mesurables ou dénombrables (par exemple poids propre) à savoir des droits de douane spécifiques. En conséquence, l'union douanière interdit des droits de douane différents exprimés dans les monnaies des États membres.

En même temps, le degré d'imposition douanière différent constitue une discrimination qui viole le principe général d'égalité. Dans la mesure où le droit communautaire édicte lui-même des règles et où ne s'appliquent ni des dispositions nationales dans des domaines juridiques non harmonisés, ni des dispositions internes d'application qui permettent l'existence dans les différents États membres de réglementations différant l'une de l'autre dans des limites étroites bien déterminées, le principe d'égalité exige que le système des redevances qui alimentent le budget communautaire soit organisé de façon à grever uniformément, c'est-à-dire également tous ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire pour en être frappés. Aucune disposition du traité ne reconnaît la circonstance que l'importation se fait par l'État membre A au lieu de l'État membre B comme critère déterminant pour le calcul des droits de douane. De même, l'existence d'un droit de douane minimum spécifique ne justifie pas les différences d'imposition douanière. Les droits de douane minimaux spécifiques ont pour but de ne pas laisser choir la protection douanière en dessous d'un montant minimal en cas de prix bas ou à la baisse sur le marché mondial. Mais si cet effet se produit dans un État membre à monnaie faible, le législateur est tenu, en raison de l'idée fondamentale de l'union douanière en liaison avec le principe

d'égalité, de prendre des «mesures produisant le même effet» pour les États membres à monnaie forte. Les difficultés, exposées dans les observations du Conseil et de la Commission dans l'affaire 135/79, provoquées par le passage de l'unité de compte au système de l'unité de compte européenne (monnaie de panier), qui est applicable à partir du 1er janvier 1979, ne pourraient pas davantage justifier en fin de compte l'absence de la nécessaire adaptation, d'après l'idée qui est à la base de l'union douanière, de l'unité de calcul utilisée dans le règlement (CEE) n° 2500/77 aux rapports de change modifiés. Il faut encore remarquer à ce propos que le tarif douanier ne comporte des droits spécifiques que pour un nombre relativement réduit de marchandises, de sorte que les effets d'une adaptation n'auraient été que minimes. Même si l'on accepte l'explication de difficultés législatives ou administratives pour adapter les cours du change de l'unité de compte aux rapports de change effectifs, il paraît douteux qu'une différence marquante d'imposition douanière, se montant à plus de 100 % selon que la marchandise est importée par l'Italie ou par l'Allemagne, puisse encore être considérée comme acceptable.»

La firme Glunz, représentée par Me J. Gündisch, du barreau de Hambourg, le Conseil des Communautés européennes, représenté par son conseiller juridique, M. A. Sacchettini, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. P. Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. M. Schäfers, ont déposé des observations écrites au sens de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La firme *Glunz* estime qu'en posant sa question préjudicielle le Finanzgericht demande à la Cour de tirer les conséquences de l'arrêt rendu le 3 juin 1980 dans l'affaire 135/79 (Gedelfi, Recueil 1980, p. 1713) pour un cas d'espèce légèrement différent. Dans cet arrêt, la Cour ne se serait certes ralliée ni à la thèse défendue par la société Gedelfi et le Finanzgericht de Hambourg, ni aux conclusions de l'avocat général, selon lesquelles la règle générale C.3 de l'annexe au règlement n° 2500/77 devait être déclarée nulle dans la mesure où elle avait pour effet d'aboutir à la perception d'un prélèvement sur l'importation d'un jus d'oranges en république fédérale d'Allemagne, alors que le même jus d'oranges était admis en franchise de prélèvement lorsqu'il était importé dans un autre État membre. Néanmoins la Cour serait parvenue, d'un point de vue économique, au même résultat. Elle aurait dit pour droit que l'article 2 du règlement n° 516/77 du Conseil, en relation avec l'annexe I de ce règlement, devait être interprété en ce sens qu'il n'y avait pas lieu de percevoir un prélèvement au titre des sucres d'addition lors de l'importation des jus d'oranges dans un État membre, s'il était établi que ces mêmes jus d'oranges étaient exempts du prélèvement dans d'autres États membres.

La Commission elle-même aurait exposé dans la procédure de l'affaire 135/79 que les taux de conversion différents peuvent produire des effets aussi bien lorsque la délimitation d'une sous-position tarifaire est fonction de la valeur de la marchandise que lorsque le droit de douane ne dépend pas de cette valeur (droit de douane spécifique). A elle seule, cette

remarque ferait clairement apparaître que l'arrêt dans l'affaire Gedelfi doit conduire, dans l'espèce au principal également, à interpréter les dispositions applicables en ce sens que l'imposition frappant l'importateur dans un État membre ne doit pas être supérieure à celle qui le frappe dans un autre État membre.

Quant à l'avocat général, il aurait déclaré dans ses conclusions que la solution dépendait avant tout des buts de l'union douanière et aurait renvoyé à cet égard à l'arrêt rendu le 13 décembre 1973 dans les affaires jointes 37 et 38/73 (Diamantarbeiders, Recueil 1973, p. 1609) selon lequel la «communauté de tarif vise à réaliser l'égalisation des charges douanières que supportent aux frontières de la Communauté les produits importés des pays tiers, en vue d'éviter tout détournement de trafic dans les rapports avec ces pays et toute distorsion dans la libre circulation interne, ou dans les conditions de concurrence».

La firme Glunz pense que les différences qui existent entre les éléments de fait dans les deux affaires ne devraient pas faire aboutir à un résultat différent. En effet, des droits extérieurs différents auraient également pour conséquence de déplacer les courants d'échanges de marchandises, de nature à entraîner des distorsions de la concurrence et, partant, une entrave au développement de la Communauté. Cela apparaîtrait particulièrement clairement dans le présent cas d'espèce, où l'imposition douanière en république fédérale d'Allemagne serait supérieure de plus du double à celle de l'Italie.

Aux contre-arguments que la Commission et le Conseil ont exposés au cours de la procédure dans l'affaire 135/79, la firme Glunz oppose l'arrêt de la Cour, qui les aurait examinés et déclarés non valables. Elle ajoute que le défaut principal de ces contre-arguments réside en ce qu'ils concerneraient d'abord l'interdiction de discrimination, et de manière insuffisante l'esprit et le but de l'union douanière, lesquels voudraient instaurer des conditions de concurrence égales dans tous les États membres, et seraient violés par un régime qui institue des impositions douanières grossièrement inégales selon que l'importation s'effectue dans l'un ou l'autre des États membres. C'est ainsi que l'avocat général aurait, dans l'affaire Gedelfi, émis l'opinion suivant laquelle le Conseil «ne (jouissait) pas d'une marge d'appréciation pour ignorer les principes fondamentaux établis dans le traité tels que ceux relatifs à l'union douanière».

Le problème soulevé par la présente affaire toucherait 37 sous-positions tarifaires, dont 15 concernant des produits agricoles, soit tout compte fait une partie importante des marchandises du tarif douanier commun. De plus, la marchandise en cause serait en réelle concurrence, la firme Glunz étant, en tant qu'importatrice de l'Asie orientale, concurrente avec des sociétés analogues dans tous les autres pays de la Communauté. L'inégalité d'imposition douanière signifierait que, par exemple, des importateurs italiens pourraient importer le lot de statuettes en question à un prix inférieur d'environ 43 000 DM au prix payé par la firme Glunz. La persistance d'une telle inégalité d'imposition douanière aurait certainement abouti à un détournement des courants d'importation de la république fédérale d'Allemagne vers les États membres à monnaie plus faible.

Le *Conseil* expose que, lorsqu'elle a été adoptée, la règle générale C.3 avait pour effet d'assurer dans les États membres l'égalité de l'imposition douanière résultant de l'application du TDC. Des perturbations de plus en plus prononcées du système monétaire international auraient par la suite faussé le fonctionne-

ment normal de l'ensemble des mécanismes communautaires s'appuyant sur la technique de l'UC, dont la règle générale C.3. La Communauté n'aurait pas eu cependant le pouvoir d'influer sur ces perturbations, qui résideraient dans des événements ne relevant pas de sa compétence. Lesdites perturbations étant postérieures à l'introduction de la règle C.3, et cette dernière étant restée inchangée dans tous les règlements qui ont modifié le règlement de base n° 950/68 par lequel elle a été introduite, le Conseil considère qu'il ne saurait lui être fait grief d'avoir exercé sa compétence de façon à provoquer «une différence d'imposition douanière dans les divers États membres incompatible avec l'idée fondamentale de l'union douanière». Dès lors le Conseil ne saurait non plus être taxé de «discrimination violant le principe général d'égalité».

En fait, la Communauté se serait depuis longtemps efforcée de parvenir à une définition plus adéquate de l'UC. A cette fin, le Conseil aurait été saisi par la Commission, le 6 octobre 1976, d'une proposition tendant à introduire l'utilisation de l'UCE dans tous les actes juridiques communautaires, y compris le TDC. La proposition de la Commission, fondée notamment sur les articles 209 et 235 du traité, aurait été soumise aux consultations prévues par ces articles, à savoir celles de l'Assemblée et de la Cour des comptes. Cette dernière n'aurait transmis son avis au Conseil que le 22 juin 1978. Par ailleurs, la cessation des parités déclarées au FMI suite à l'entrée en vigueur, le 1er avril 1978, des modifications de ses statuts, aurait entraîné une accélération des travaux au sein du Conseil dans le but d'éviter les inconvénients de l'absence d'un paramètre (la référence à l'or) pour la détermination de la valeur de la monnaie des États membres aux termes de la règle C.3. Telles seraient les circonstances ayant précédé l'adoption du règlement n° 2779/78 ayant déclaré l'UCE applicable aux actes pris dans le domaine douanier, dont la prise d'effet au 1er janvier 1979 au lieu du 1er janvier 1978 — date proposée par la Commission — serait due également à la volonté de s'en tenir aux lignes directrices fixées par la résolution du Conseil du 27 juin 1974 pour l'adoption des mesures tarifaires.

La *Commission* pense que le Finanzgericht de Hambourg interprète la règle générale n° C.3 comme devant, dans tous les cas dans lesquels des fluctuations monétaires pourraient avoir pour conséquence une imposition douanière différente dans les États membres, faire l'objet d'une adaptation administrative en fonction des critères suivants:

— prise en compte de tous les écarts entre les impositions douanières, c'est-à-dire également d'écarts relativement minimes, qui résultent des fluctuations monétaires (obligation absolue de compensation);

— recours à la monnaie la plus faible du moment comme base de calcul pour corriger les écarts d'imposition (base de calcul la plus basse);

— application de ces critères d'adaptation par les administrations douanières nationales à l'encontre du libellé de la règle générale et sans disposition législative de modification préalable (adaptation administrative).

En ce qui concerne le premier point, la Commission relève que le principe d'uniformité est certes utilisable comme valeur d'approche pour déterminer l'objectif de

tous les actes juridiques arrêtés dans le domaine douanier, mais pourrait aboutir à des exigences excessives au regard du sens et de l'objectif de l'union douanière. Les écarts survenant dans les impositions douanières aux différentes frontières extérieures de la Communauté et dus à d'éventuelles fluctuations monétaires pourraient être considérés comme compatibles avec l'idée de base de l'union douanière aussi longtemps que, en appliquant des critères réalistes, on ne doit pas craindre que ces écarts provoquent des détournements de trafic et des déplacements des lieux d'activité ou des distorsions de la concurrence. Ces écarts deviendraient critiquables lorsqu'ils offrent un attrait réel pour l'importateur en l'incitant à importer la marchandise, non par la frontière extérieure de son État de résidence, mais par un autre point de la frontière extérieure de la Communauté dans l'espoir de bénéficier d'une imposition douanière inférieure.

Dans le nouveau système de l'UCE, l'interprétation envisagée par le tribunal de renvoi aurait des conséquences inacceptables. En effet, l'UCE représenterait en quelque sorte la valeur moyenne des monnaies nationales et serait liée à la situation économique réelle et soumise à des fluctuations beaucoup moins importantes que les différentes monnaies. Des différences se manifesteraient toutefois dans les contre-valeurs nationales du fait d'une part d'une nouvelle fixation éventuelle des parités monétaires par rapport à l'UCE (décisions autonomes de réévaluation et de dévaluation) et d'autre part des marges de fluctuation dans le cadre du système monétaire européen (SME). Mais si, en théorie, la marge de fluctuation maximale entre deux monnaies est de 4,5 %, dans la pratique, les marges de fluctuation bilatérale se situeraient en dessous de ce pourcentage lorsque les deux monnaies mises en relation sont restées dans le «serpent» pendant toute l'année considérée. Certes, le meilleur mécanisme régulateur pour limiter efficacement les écarts entre les taux de change du jour et les cours officiels de l'UCE consisterait dans le choix de périodes d'adaptation plus rapprochées, une coïncidence parfaite entre parité fixe et parité réelle ne pouvant être obtenue qu'en refixant journellement les parités nationales par rapport à l'UCE. Or ceci serait impossible dès lors qu'aujourd'hui le commerce d'importation se caractérise essentiellement par le fait que les importateurs prennent leurs dispositions longtemps à l'avance et qu'un ajustement journalier placerait les autorités douanières devant des difficultés administratives extraordinaires. Bien que sa préférence aille au système de fixation semestrielle, la Commission estime que la solution annuelle est en principe juridiquement défendable. Les écarts éventuels entre les impositions douanières, qui peuvent résulter des fluctuations des monnaies du serpent, s'expliqueraient par des contraintes matérielles et seraient dus en fin de compte au manque de compétences du législateur communautaire dans le domaine monétaire. Dans une déclaration inscrite au procès-verbal lors de l'adoption de son règlement sur l'introduction de l'UCE dans le domaine douanier, le Conseil aurait envisagé expressément une adaptation particulière indépendante du rythme annuel. Toutefois, la Cour anticiperait sur cette adaptation législative si elle devait suivre le tribunal de renvoi dans ses conclusions et élever la prise en considération de tous les écarts entre les impositions douanières résultant de fluctuations monétaires au rang de principe supérieur et immanent à la liaison de la monnaie à l'unité de compte. Même si dans un tel cas la Cour limitait strictement sa décision à l'ancien système de l'UC, il en résulterait une insécurité juridique considérable sur la question de savoir si et, le cas échéant, à partir de quel écart d'imposition douanière, il convenait de prévoir également dans le nouveau système UCE une compensation et si une

telle compensation devait également être réalisée par un simple acte administratif des autorités douanières.

En ce qui concerne l'ancien système de l'UC, la Cour aurait, dans l'affaire Gedelfi qui concernait la validité de la règle générale C.3 dans sa référence à l'UC en tant que critère de délimitation pour le classement tarifaire d'une marchandise relevant d'une organisation de marché agricole (jus d'orange), statué exclusivement en fonction des objectifs de l'organisation de marché et fondé essentiellement son interprétation sur les exigences du régime unique des échanges de la Communauté. En revanche, elle n'aurait pas examiné la question, plus vaste, de savoir quelle influence juridique les fluctuations monétaires et les écarts qui en résultent entre les droits d'entrée imposés aux frontières extérieures de la Communauté ont en général sur la validité de la règle générale C.3 ou plus spécialement sur son application en tant que critère de délimitation tarifaire. Les arguments exposés dans cette affaire en faveur de la validité de la règle C.3 paraîtraient parfaitement valables aussi en l'espèce. Le fait que, contrairement à l'affaire Gedelfi, l'UC ne soit pas être considéré ici comme critère de classement tarifaire, mais comme élément direct de calcul pour l'imposition douanière, n'apparaîtrait pas comme une différence déterminante sous cet aspect. Dans le cas d'espèce l'UC, en tant qu'élément direct de calcul, aboutirait, suivant l'influence exercée par les fluctuations monétaires nationales, à toute une gradation d'écarts dans les impositions douanières et maintiendrait de ce fait généralement les écarts individuels dans des limites probablement plus étroites que lorsque l'UC est appliqué comme critère de classement tarifaire, ce qui aurait pour effet de classer, sans transition possible, la même marchandise selon le cas dans une position soumise ou non à prélèvement. Dans cette optique on pourrait même être amené à apprécier la validité juridique de la disposition dans des cas comme le présent selon des critères moins stricts par rapport au cas Gedelfi et aux cas similaires.

Il ne serait possible de fonder un grief de discrimination que si le législateur communautaire avait eu l'obligation juridique de prévoir entre 1972 et 1978 des règles excluant une imposition douanière différente du redevable en fonction de la monnaie de référence. La Commission rappelle que ce ne serait qu'à partir de 1974 que l'évolution monétaire dans les États membres avait provoqué, lors de l'application des dispositions douanières, des inégalités sensibles et facilement décelables dans les États membres. Or, le législateur communautaire aurait dès cette époque préparé la voie à l'introduction progressive d'une nouvelle unité de compte, l'unité «panier». Le fait que cette nouvelle unité panier n'ait pas été immédiatement utilisée dans d'autres domaines du droit communautaire, et notamment le domaine douanier, s'expliquerait dans une large mesure par le fait que, face aux perturbations monétaires persistant sur la scène internationale, il aurait été encore impossible de dire si la nouvelle unité de référence donnerait à la longue de bons résultats. Ce ne serait pas par hasard si la Commission n'avait soumis qu'en octobre 1976 une proposition de règlement sur l'UCE, après que le comité intérimaire du FMI eut posé, à la suite de la conférence de Kingston de janvier 1976, certains jalons en vue d'une réforme du système monétaire international. Les modifications des statuts du FMI seraient entrées en vigueur le 1er avril 1978. Huit

mois après, c'est-à-dire le 1er janvier 1979, l'UCE serait devenue applicable au domaine douanier.

La thèse juridique selon laquelle il faudrait accorder au législateur des délais suffisants pour éliminer les inégalités constatées, particulièrement dans le domaine complexe du droit des impositions douanières, ne devrait pas être considérée comme une caractéristique propre au droit communautaire. Des critères de ce type seraient également appliqués dans le cadre des systèmes juridiques des différents États membres de la Communauté. Par exemple, selon la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht, lorsque les circonstances de fait se sont modifiées dans le cadre d'une longue évolution, l'élimination des différences ne pourrait être obtenue par une adaptation simple et donc rapidement réalisable.

En ce qui concerne le deuxième point (l'élément de calcul le plus bas), la Commission estime qu'en période de tendance inflationniste généralisée, l'efficacité de la fonction de protection des droits de douane serait relativisée du fait que ceux-ci sont normalement calculés sur la base de la valeur de la marchandise originaire du pays tiers et que, en cas de dépréciation de la monnaie du pays tiers, le calcul du droit de douane se fait sur une valeur de base diminuée d'autant. Cette détérioration de la fonction protectrice vis-à-vis de l'extérieur dévolue aux droits de douane ad valorem, dont la compensation nécessiterait des corrections permanentes, serait en principe évitée dans le cas des droits de douane spécifiques qui sont liés à des valeurs neutres, c'est-à-dire indépendantes de l'évolution monétaire de la monnaie du pays tiers considéré, telles que le poids ou la quantité. Cependant, la liaison des droits spécifiques à certaines valeurs de référence intracommunautaires — qu'il s'agisse d'UC ou d'UCE — relativiserait à nouveau leur neutralité à l'intérieur de la Communauté du fait des fluctuations que peuvent subir les contre-valeurs des monnaies nationales par rapport à l'unité de compte. Toutefois, une diminution de la fonction protectrice des droits spécifiques en certains points des frontières extérieures de la Communauté due à des effets de dépréciation de certaines monnaies serait toujours compensée par des augmentations équivalentes dues à des tendances à la réévaluation en d'autres points des frontières extérieures. Cette fonction compensatoire de l'unité de compte serait mise en cause si, en cas de différence d'imposition douanière due à des glissements monétaires à l'intérieur de la Communauté, on devait recourir chaque fois, comme élément de calcul déterminant, à la monnaie la plus faible des États membres. On arriverait alors au même résultat que si le législateur communautaire, au lieu d'avoir choisi l'unité de compte, avait lié les taux des droits spécifiques à une monnaie nationale connue pour sa faiblesse ou à la monnaie dont la cotation serait la plus basse au moment de l'importation. Ceci reviendrait précisément à réduire sérieusement l'efficacité de la protection vis-à-vis de l'extérieur des droits de douane spécifiques.

En ce qui concerne le troisième point, la Commission fait valoir qu'une adaptation administrative fondée sur le calcul des montants sur la base de la contre-valeur de la parité des monnaies avec l'unité de compte par rapport au taux de conversion fluctuant journellement de la monnaie la plus faible des autres États membres, en l'occurrence la lire italienne, serait diamétralement opposée à la méthode de calcul prévue par la règle générale et ne pourrait être conciliée ni avec les termes de cette disposition ni avec les exigences fonctionnelles de

l'unité de compte. Au surplus, une telle méthode aboutirait à un effacement inadmissible des frontières séparant les compétences législative et exécutive. En outre, les problèmes pratiques qui se poseraient aux administrations douanières des États membres seraient considérables.

Au cas où la Cour parviendrait à la conclusion que le droit de douane exigé de la firme Glunz est incompatible avec le droit communautaire, la Commission souhaiterait présenter les observations suivantes.

Si l'on tient compte de l'effet de précédent, s'étendant au système de l'UCE en vigueur, que risque de produire une telle clause d'adaptation par voie d'interprétation, on constaterait qu'à la perte de substance qui en résulterait pour la fonction protectrice des droits de douane spécifiques s'ajouterait un problème de procédure pratiquement insoluble consistant à savoir de quelle manière et à partir de quel écart, entre les neuf impositions douanières à comparer, les autorités douanières nationales appliqueraient cette compensation.

Si la Cour devait se prononcer en faveur de l'invalidité (sans restriction) de la règle générale, la question se poserait de savoir si et dans quelle mesure cette constatation aurait des effets sur le cas concret du litige au principal, et sur des cas comparables du passé dans lesquels l'UC avait été utilisée. La Cour pourrait, en se fondant sur les principes d'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, du traité, constater que l'invalidité de la règle générale C. 3, dans son application à la sous-position tarifaire 69.13 B du tarif douanier commun, ne permet pas de remettre en cause une imposition douanière fixée sur cette base dans la mesure où la perception et le paiement du droit de douane ont été effectués pour la période antérieure à la date de l'arrêt en l'espèce.

Au cas où la Cour considérerait que l'exclusion de tout effet rétroactif de la nullité à l'égard de la situation de la requérante au principal, ou d'importateurs se trouvant dans une situation comparable, serait excessive, par exemple parce que cette méthode ne permettrait pas finalement de tenir compte de l'intérêt légitime des intéressés, elle pourrait prononcer une rétroactivité limitée à la firme Glunz et à des cas comparables. Ceci signifierait qu'une compensation devrait être effectuée non seulement en l'espèce, mais aussi dans des cas analogues pendants dans les États membres avant que l'arrêt de la Cour ne soit rendu et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive. C'est à la Commission qu'il reviendrait alors d'effectuer cette compensation en fonction des critères que la Cour tirerait de l'appréciation d'ensemble de la situation matérielle et juridique de l'espèce et dont elle ferait un principe directeur obligatoire pour les décisions individuelles de la Commission. La Commission estime qu'il serait dès lors raisonnable de ne pas lier la compensation prévue à la dépréciation la plus forte d'une monnaie par rapport à la parité déclarée auprès du FMI, mais à une valeur moyenne qui tienne compte de façon équilibrée des tendances à l'appréciation et à la dépréciation de toutes les monnaies des États membres.

III — Procédure orale

La firme Glunz, représentée par Me J. Gündisch, avocat au barreau de Hambourg, la Commission des CE, représentée par son conseiller juridique, M. P. Gilsdorf, en qualité d'agent, et le Conseil des CE, représenté par son conseiller juridique, M. A. Sacchettini, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations à l'audience du 16 juin 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 16 septembre 1981.

En droit

1 Par ordonnance du 15 octobre 1980, parvenue à la Cour le 6 novembre suivant, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation et à la validité et éventuellement à la portée de la règle générale C.3 du titre I du règlement n° 950/68 du Conseil, du 28 juin 1968, relatif au tarif douanier commun (JO L 172, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 2500/77 du Conseil du 7 novembre 1977 (JO L 289, p. 1).

2 Cette question a été posée dans le cadre d'un litige opposant la firme Glunz, requérante au principal, à l'administration douanière allemande à propos du classement douanier et du montant des droits de douane à percevoir sur l'importation en août 1978 d'un lot de petits personnages en céramique dont les avant-bras forment des bougeoirs. La requérante au principal a déclaré ces objets comme relevant de la position 97.05 du TDC comprenant «les accessoires pour arbres de Noël et articles similaires pour fêtes de Noël» frappés d'un droit ad valorem de 10 %.

3 Après avoir dans un premier stade accepté ce classement, l'administration compétente a revu sa position et estimé que cette marchandise relevait de la sous-position tarifaire 69.13 B comprenant les «statuettes en porcelaine». Les marchandises relevant de cette sous-position sont frappées d'un droit ad valorem de 11 %, mais avec application d'un droit spécifique minimum égal à l'époque à 70 unités de compte par 100 kg de poids. L'administration douanière a appliqué ce droit spécifique et en a calculé le montant exprimé en DM en faisant application de la règle générale C.3 dont question ci-dessus, ce qui a porté les droits de douane à 72 045,49 DM.

4 Selon ladite disposition, dans sa version de 1968,

«L'unité de compte (UC) à laquelle il est fait référence pour certains droits de douane spécifiques ou comme critère de délimitation de certaines positions ou sous-positions a une valeur de 0,88867088 g d'or fin. Le taux de change à appliquer pour sa conversion en florins néerlandais, francs belges, francs français, francs luxembourgeois, lires italiennes ou marks allemands

est celui qui correspond à la parité déclarée pour ces monnaies auprès du Fonds monétaire international et reconnu par celui-ci.»

5 La requérante au principal a contesté cette imposition et a saisi le Finanzgericht Hamburg du litige. En ordre principal, elle a attaqué la classification douanière retenue. En ordre subsidiaire, elle a fait valoir que si le droit spécifique prévu par la sous-position 69.13 B devait lui être appliqué, la conversion des unités de compte ne pouvait se faire conformément à la règle générale C.3 ci-dessus indiquée, mais que le montant dû devait être calculé et établi de façon à ce que, compte tenu des parités des monnaies des différents États membres, le montant exigé d'elle en Allemagne ne soit pas supérieur à celui qu'elle aurait eu à payer si elle avait débarqué et dédouané la marchandise dans un port d'un État membre à monnaie faible. Selon elle, la règle générale C.3 devrait être interprétée en ce sens, ou sinon son application entraînerait des impositions différentes selon le pays d'importation, et la règle serait dès lors discriminatoire et incompatible avec le principe d'égalité. La méthode de calcul qu'elle préconise ramènerait le montant exigible de 72 045,49 DM à 29 432,30 DM.

6 Dans l'ordonnance de renvoi, la juridiction nationale déclare avoir acquis la conviction que c'était effectivement la position 69.13 B (statuettes en porcelaine), avec application du droit spécifique, qui devait être prise en considération.

7 Elle a toutefois estimé que le litige relatif au calcul du montant des droits par transformation des UC en monnaie nationale soulevait un problème relatif à l'interprétation et à la validité de la disposition litigieuse et a en conséquence demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur une question libellée comme suit.

«La règle générale C.3 du titre I de la première partie de l'annexe au règlement (CEE) n° 2500/77 du Conseil du 7 novembre 1977 est-elle invalide dans son application à la sous-position tarifaire 69.13 B du tarif douanier commun dans la mesure où, en cas d'importation de la marchandise dans un État membre à monnaie forte, elle entraînerait une imposition douanière plus forte que dans le cas d'une importation dans l'État membre dont la monnaie a perdu le plus de valeur par rapport à la parité déclarée auprès du Fonds

monétaire international, ou bien les dispositions précitées doivent-elles être interprétées en ce sens que des droits de douane ne peuvent être perçus qu'à concurrence de la somme qui aurait dû être perçue en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible?»

8 Dans ses motifs, le Finanzgericht expose que de l'application de la règle générale C.3 à l'importation litigieuse il résulte en république fédérale d'Allemagne une imposition douanière de 72 045,49 DM. En revanche, en cas d'importation de la même marchandise en Italie, l'imposition douanière ne serait que l'équivalent en lires de 29 432,30 DM. Il estime que cette différence d'imposition douanière selon l'État membre où l'importation a lieu n'est pas compatible avec l'idée fondamentale de l'union douanière. Le degré différent d'imposition douanière constituerait une discrimination violant le principe général d'égalité. Le principe d'égalité exigerait que le système de redevances qui alimente le budget communautaire soit organisé de façon à grever uniformément, c'est-à-dire également, tous ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire pour en être frappés. Le Finanzgericht se demande si les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'un nouveau système communautaire de conversion des droits spécifiques en monnaies nationales, à laquelle il n'a été procédé qu'en novembre 1978, peuvent justifier l'absence dans l'intervalle de la nécessaire adaptation aux rapports de change, en particulier en ce qui concerne les droits spécifiques.

9 En vue de répondre à la question posée, il y a lieu au préalable de rappeler que le tarif douanier commun a été initialement adopté par le règlement n° 950/68 du Conseil du 28 juin 1968 (JO L 172, p. 1). Les considérants de ce règlement rappellent qu'en vertu de la décision du Conseil du 26 juillet 1966 (JO L 165, p. 2971) les États membres appliqueront, à partir du 1er juillet 1968, le tarif commun à l'importation, en provenance des pays tiers, des produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité.

10 Le tarif douanier commun comporte des droits ad valorem et aussi des droits de douane spécifiques ou minimaux applicables à certaines positions ou sous-positions. En ce qui concerne les droits de douane *ad valorem*, le règlement n° 803/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 6) a établi des règles pour le calcul de la valeur en douane des marchandises, afin d'assurer

que la valeur en douane soit déterminée d'une manière uniforme dans les États membres, de sorte que le niveau de la protection matérialisée par le tarif douanier commun soit le même dans toute la Communauté, et que soient ainsi empêchés tous détournements de trafic et d'activités et toutes distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'existence de dispositions nationales divergentes, et qu'un traitement égal au regard de la perception des droits du tarif douanier commun soit assuré aux importateurs. Les droits spécifiques sont exprimés en UC. La règle générale C.3 a précisé que le taux de change à appliquer pour la conversion de l'UC en monnaies nationales est celui qui correspond à la parité déclarée pour ces monnaies auprès du Fonds monétaire international. Le règlement n° 950/68 a été adopté dans le cadre du système des parités fixes en vigueur à l'époque, de sorte que la règle générale C.3 visait à assurer une application uniforme des droits de douane spécifiques dans tous les États membres, et elle a eu pour effet, pendant plusieurs années, d'assurer une telle application. Ce règlement a, au cours des années, dû être complété et adapté par une série de règlements ultérieurs, sans que, cependant, la règle C.3 ne soit modifiée.

11 Cependant, le système de parités fixes fondées sur la référence à l'or a partiellement cessé d'être en état de fonctionner à partir de 1971. L'évolution monétaire subséquente a entraîné des modifications sensibles des taux de change réels par rapport aux parités officielles dans les relations entre les États membres. Dans ces conditions, l'unité de compte utilisée dans le tarif douanier commun a de moins en moins correspondu à la réalité économique. C'est toutefois seulement vers 1974 que l'évolution monétaire a conduit à des inégalités sensibles et nettement discernables lors de l'application des dispositions douanières.

12 En décembre 1971, des taux centraux et avec eux de nouveaux points de repère ont été fixés à Washington par l'accord dit «Smithsonian». Mais, après la hausse des prix des produits pétroliers en 1973, le système a été ébranlé. Dans le cadre du Fonds monétaire international, les travaux de réforme du système monétaire ont été entrepris très tôt. Toutefois, ils n'ont pu être menés à terme que le 1er avril 1978. Ce n'est qu'à ce moment-là que la modification des statuts du Fonds monétaire international est entrée en vigueur, et ce n'est que de cette façon que le système monétaire international a retrouvé un point de référence, à savoir les nouveaux droits de tirage spéciaux.

13 Dès 1975, la Commission et le Conseil ont préparé la voie à l'introduction progressive d'une nouvelle unité de compte, à savoir l'unité «panier». La Commission a présenté au Conseil en octobre 1976 une proposition de règlement concernant l'UCE. Cette proposition, fondée notamment sur les articles 209 et 235 du traité, a été soumise à la consultation du Parlement et de la Cour des comptes. Ce n'est qu'en novembre 1978 que le Conseil a adopté le règlement n° 2800/78, qui a introduit un nouveau système de conversion pour le calcul des droits de douane spécifiques.

14 Entre 1968 et 1978, le Conseil a annuellement adopté le tarif douanier commun avec certaines modifications, dont la seule modification à la règle générale C.3, intervenue à la fin de l'année 1972, concernait l'adjonction d'une référence aux monnaies nationales des nouveaux États membres lors de l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni avec effet du 1er janvier 1973.

15 La question posée comprend deux parties: la première relative à la validité de la règle C.3, l'autre relative à son interprétation. Il y a lieu de répondre d'abord à cette seconde partie, la validité de cette disposition n'étant mise en cause que dans l'hypothèse où l'interprétation proposée serait rejetée.

Sur l'interprétation

16 Il est demandé si la disposition en cause peut être interprétée en raison des circonstances ci-dessus décrites de telle façon que seul devrait être pris en considération, pour établir le montant des droits spécifiques dans l'ensemble de la Communauté, le rapport que la règle C.3 a maintenu en ce qui concerne la monnaie la plus faible, à l'époque la lire italienne, tandis que dans les autres États membres les droits spécifiques seraient calculés par conversion en monnaie nationale du montant ainsi préalablement établi en lires italiennes au taux réel de change.

17 Quelque fondamental que soit, pour la libre circulation des marchandises et l'établissement de l'union douanière, l'établissement d'un tarif douanier commun, comportant des charges uniformes à l'entrée des marchandises dans la Communauté, quelle que soit la localisation géographique de leur point d'entrée, l'interprétation proposée ne saurait être admise.

18 Il ressort du texte même de la règle C.3 qu'il prévoit expressément des références à six, puis à neuf monnaies déterminées, et qu'il ne saurait être interprété comme permettant néanmoins d'écarter toutes ces références pour maintenir seulement celle qui donne à chaque moment le montant des droits le plus faible.

19 Par ailleurs, pareille interprétation tient encore moins compte des objectifs à la fois fiscaux et économiques du tarif douanier commun que celle qui résulte d'une interprétation littérale de la règle C.3. L'interprétation proposée, fixant les droits du niveau le plus bas, risque d'avoir des impacts entièrement négatifs sur un certain nombre de secteurs économiques dans la Communauté, le niveau des droits ayant été calculé notamment en raison de ces nécessités économiques. L'interprétation proposée aurait pour effet de réduire d'une manière non économiquement justifiée les droits spécifiques fixés à l'origine à un niveau qui donnait aux marchandises communautaires concurrentes un degré déterminé de protection, et ainsi de réduire la protection voulue.

20 Il en résulte que l'interprétation proposée ne saurait être retenue.

Sur la validité

21 Selon la requérante, l'invalidité de la disposition en cause ne découlerait pas automatiquement de l'existence de divergences graduellement augmentées entre les taux de conversion inscrits à la règle C.3 et les taux réels. Il est soutenu qu'en ne corrigeant pas à temps les divergences constatées à partir du moment où elles ont pris une ampleur déterminée, le Conseil aurait violé les principes qui sont à la base de l'union douanière et le principe général du traitement égal.

22 Dans l'état actuel de l'intégration, les États membres gardant en substance leur compétence en matière monétaire, le recours au mécanisme des droits spécifiques dans le tarif douanier commun entraîne inévitablement certaines différences dans l'incidence des droits appliqués.

23 On ne saurait exclure que si le Conseil maintenait délibérément des situations monétaires incompatibles avec l'union douanière et l'égalité de traitement, il violerait les principes invoqués par la requérante, s'il était établi que les éléments d'une solution équilibrée se trouvaient réunis entre ses mains.

24 Il ne résulte pas des éléments dont dispose la Cour qu'une telle hypothèse s'est vérifiée durant la période 1974-1978, caractérisée par des incertitudes sur l'évolution monétaire ultérieure. Dans ces conditions, les hésitations du Conseil quant à l'adaptation des dispositions communautaires à la nouvelle situation étaient explicables par la difficulté de trouver, non seulement dans le domaine douanier mais également dans d'autres domaines, des critères permettant d'établir des taux de conversion sûrs.

25 Il convient de rappeler qu'il a fallu près de sept ans, jusqu'au 1er avril 1978, pour réformer le système monétaire de Bretton-Woods, et qu'au vu des conditions du GATT tout changement unilatéral par la Communauté des parités monétaires à employer pour la conversion des droits de douane spécifiques, en l'absence de nouvelles parités établies au sein du Fonds monétaire international, risquerait de créer des difficultés avec les partenaires commerciaux de la Communauté.

26 Dans ces conditions, il n'apparaît pas qu'en attendant la fin des négociations au sein du Fonds monétaire international intervenu en 1978 pour modifier la règle C.3, le Conseil aurait violé le traité. Il s'ensuit que la première partie de la question doit elle aussi recevoir une réponse négative.

27 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par le Finanzgericht Hamburg que l'examen de la règle générale C.3 du titre I de la première partie de l'annexe au règlement n° 2500/77, du 7 novembre 1977, n'a pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité, et que la règle devait être appliquée de façon que dans le cas d'une importation dans un État membre à monnaie forte les droits de douane exprimés en UC devaient être convertis en monnaie nationale de l'État membre où l'importation a eu lieu conformément à la règle et ne devaient pas être limités à concurrence de la somme qui aurait dû être perçue en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible.

Sur les dépens

28 Les frais exposés par le Conseil des Communautés européennes et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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,

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 15 octobre 1980, dit pour droit:

L'examen de la règle générale C.3 du titre I de la première partie de l'annexe au règlement n° 2500/77 du Conseil du 7 novembre 1977 (JO L 289, p.1) n'a pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité, et la règle devait être appliquée de façon que dans le cas d'une importation dans un État membre à monnaie forte les droits de douane exprimés en UC devaient être convertis en monnaie nationale de l'État membre où l'importation a eu lieu conformément à la règle et ne devaient pas être limités à concurrence de la somme qui aurait dû être perçue en cas d'importation dans l'État membre ayant la monnaie la plus faible.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1982.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars