

Arrêt de la Cour de justice, Foto-Frost, affaire 314/85 (22 octobre 1987)

Légende: D'après l'arrêt Foto-Frost, les juridictions nationales sont compétentes pour examiner la validité d'un acte communautaire. Par contre, elles ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité d'un acte communautaire (en l'espèce, une décision de la Commission). La Cour de justice, chargée d'assurer une application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres, est la seule compétente tant pour annuler un acte d'une institution communautaire que pour le déclarer invalide.

Source: Recueil de la jurisprudence de la Cour. 1987. [s.l.].

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/arret_de_la_cour_de_justice_foto_frost_affaire_314_85_22_octobre_1987-fr-c7c46f32-9ff3-466e-b57a-a34cfd2e93eb.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Affaire 314/85**Foto-Frost contre Hauptzollamt Lübeck-Ost**

(demande de décision préjudicielle formée par le Finanzgericht Hamburg)

« Incompétence des juridictions nationales pour constater l'invalidité des actes communautaires – Validité d'une décision en matière de recouvrement 'a posteriori' de droits à l'importation »

[...]

Sommaire de l'arrêt

1. Questions préjudicielles - Appréciation de validité - Constatation d'invalidité - Incompétence des juridictions nationales (Traité CEE, art. 173, 177 et 184)

2. Ressources propres des Communautés européennes - Recouvrement a posteriori des droits à l'importation ou à l'exportation - Importateur satisfaisant aux conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 - Recouvrement a posteriori - Exclusion (Règlement du Conseil n° 1697/79, art. 5, § 2)

1. Les juridictions nationales dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne peuvent examiner la validité d'un acte communautaire, et, si elles n'estiment pas fondés les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elles, rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide. Par contre, les juridictions nationales, que leurs décisions soient ou non susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

Cette solution est commandée, en premier lieu, par l'exigence d'uniformité dans l'application du droit communautaire. Des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient en effet susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique.

Elle est imposée, en second lieu, par la nécessaire cohérence du système de protection juridictionnelle institué par le traité. Celui-ci a, en effet, par ses articles 173 et 184, d'une part, et 177, d'autre part, établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions. L'article 173 attribuant compétence exclusive à la Cour pour annuler un acte d'une institution communautaire, la cohérence du système exige que le pouvoir de constater l'invalidité du même acte, si elle est soulevée devant une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour.

Cette répartition de compétence est susceptible de recevoir des aménagements sous certaines conditions dans l'hypothèse d'une contestation de validité soulevée, devant le juge national, dans le cadre d'une procédure de référé.

2. La disposition de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, relatif au recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou à l'exportation, qui formule trois conditions précises pour que les autorités compétentes puissent ne pas procéder au recouvrement a posteriori, doit être interprétée comme signifiant que, dès lors que toutes ces conditions sont remplies, le redevable a un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement.

**RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 314/85*****1 - Faits et procédure****A - Cadre législatif**

Le litige au principal met en cause le recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation sur des opérations d'achat de marchandises fabriquées en République démocratique allemande, effectuées par un commerçant établi en République fédérale d'Allemagne auprès de commerçants établis dans d'autres États membres.

Le recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des

marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits est régi par le règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979 (JO L 197, p. 1).

L'article 5, paragraphe 2, de ce règlement vise le cas où les droits n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes. Cette disposition est libellée comme suit:

« Les autorités compétentes peuvent ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' du montant des droits à l'importation ... qui n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane.

Les cas dans lesquels il peut être fait application de l'alinéa 1 sont déterminés conformément aux dispositions d'application arrêtées selon la procédure prévue à l'article 10. »

Sur la base de cet article 5, paragraphe 2, et après avoir recueilli l'avis du comité des franchises douanières conformément à l'article 10 du même règlement, la Commission a adopté ces dispositions d'application par son règlement n° 1573/80, du 20 juin 1980 (JO L 161, p. 1).

Ce règlement d'application prévoit que, lorsque le montant des droits en cause est égal ou supérieur à 2 000 Écus, l'autorité nationale compétente « saisit la Commission d'une demande de décision comportant tous les éléments d'appréciation nécessaires » (article 4). Après consultation d'un groupe d'experts nationaux réunis dans le cadre du comité des franchises douanières, la Commission « prend une décision établissant soit que la situation examinée permet de ne pas procéder au recouvrement des droits en cause, soit qu'elle ne le permet pas » (article 6). Cette décision est adressée à l'État membre dont les autorités ont saisi la Commission de la demande de décision.

B - Les faits

M. Heinz Frost, demandeur dans le litige au principal (ci-après « Foto-Frost »), est un commerçant établi en République fédérale d'Allemagne qui, sous la dénomination Foto-Frost, pratique l'importation, l'exportation et le commerce en gros d'articles photographiques.

Au cours de la période s'étendant du 23 septembre 1980 au 9 juillet 1981, Foto-Frost a acheté auprès de commerçants établis respectivement au Danemark et au Royaume-Uni des jumelles à prisme fabriquées en République démocratique allemande.

Ces marchandises lui ont été expédiées au départ d'entrepôts douaniers situés au Danemark et aux Pays-Bas sous le régime du transit communautaire externe [articles 12 et suiv. du règlement n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO L 38 du 9.2.1977, p. 1)]. Ce régime permet le transport à l'intérieur de la Communauté de marchandises en provenance de pays tiers, qui ne se trouvent pas en libre pratique dans un État membre, sans renouvellement des formalités douanières lors du passage d'un État membre à l'autre.

Lorsque Foto-Frost a déclaré ces marchandises pour la mise en libre pratique en République fédérale d'Allemagne, les bureaux de douane compétents ont admis, comme pour des opérations antérieures analogues, les marchandises en exonération de droits, en considération du fait qu'elles avaient été fabriquées en République démocratique allemande.

A la suite d'un contrôle, le Hauptzollamt Lübeck-Ost a estimé qu'en vertu de la législation douanière allemande les opérations d'importation en cause devaient donner lieu au recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation.

Le Hauptzollamt a cependant considéré que Foto-Frost réunissait les conditions exigées par l'article 5,

paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement des droits « a posteriori ». Foto-Frost avait, en effet, dûment rempli sa déclaration en douane et pouvait croire de bonne foi que la décision des bureaux de douane était correcte, des opérations antérieures analogues ayant également donné lieu à l'exonération des droits.

Le montant des droits en cause dépassant 2 000 Écus, l'article 4 du règlement d'exécution n° 1573/80, précité, ne permettait pas au Hauptzollamt de décider lui-même de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » des droits non perçus.

Le Hauptzollamt a dès lors saisi du problème le ministre fédéral des Finances. Par lettre du 4 février 1983, celui-ci a demandé à la Commission de décider en vertu de l'article 6 du règlement d'exécution n° 1573/80, précité, s'il était permis en l'espèce de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation.

Le 6 mai 1983, la Commission a adressé une décision négative à la République fédérale d'Allemagne.

Dans cette décision, la Commission explique d'abord que, conformément à une pratique courante, les autorités douanières se sont bornées, dans un premier temps, à admettre comme exactes les déclarations de Foto-Frost.

La décision poursuit:

« considérant qu'il s'est effectivement avéré, à la suite d'une révision des déclarations à laquelle il a été procédé a posteriori, que les jumelles déclarées pour la libre pratique dans les conditions rappelées ci-dessus ne remplissaient pas les conditions pour être admises en exonération de droits à l'importation dans le cadre du commerce intérieur allemand; considérant, par ailleurs, que l'importateur était à même d'effectuer le rapprochement entre les dispositions régissant le commerce intérieur allemand, dont il demandait le bénéfice, et les circonstances dans lesquelles se déroulaient les importations en cause; qu'il pouvait ainsi déceler toute erreur dans l'application de ces dispositions; qu'il est établi, par ailleurs, qu'il n'a pas observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne les déclarations en douane;

considérant que, en conséquence, les conditions visées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 ne sont pas remplies;

considérant qu'il n'est dès lors pas justifié de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation dans ce cas ».

La Commission a décidé, en conséquence, que « les droits à l'importation s'élevant à 64 346,53 DM et faisant l'objet de la demande de la République fédérale d'Allemagne en date du 4 février 1983 doivent faire l'objet d'un recouvrement 'a posteriori' ».

A la suite de cette décision, le Hauptzollamt Lübeck-Ost a émis, le 22 juillet 1983, un avis de redressement concernant les opérations d'importation en cause. Par cet avis, le Hauptzollamt a informé Foto-Frost de ce que la Commission avait adopté, le 6 mai 1983, une décision aux termes de laquelle il n'était pas permis aux autorités compétentes de la République fédérale d'Allemagne de ne pas procéder au recouvrement des droits en cause. Le Hauptzollamt n'a toutefois pas précisé la motivation retenue par la décision de la Commission. Suite à cette décision, le Hauptzollamt a réclamé à Foto-Frost le paiement de 64 346,53 DM au titre des droits de douane à l'importation. Il a réclamé en outre, pour ces mêmes opérations, le paiement de 12 786,10 DM au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation.

Foto-Frost n'a pas attaqué la décision de la Commission devant la Cour de justice. Il a par contre, demandé au Finanzgericht Hamburg d'ordonner le sursis à l'exécution de l'avis de redressement émis par le Hauptzollamt.

Dans une ordonnance du 22 septembre 1983, le Finanzgericht a considéré que le protocole relatif au commerce intérieur allemand avait pour effet d'exonérer des droits à l'importation les opérations relevant du commerce intérieur allemand. Le paragraphe 1 de ce protocole dispose que, « les échanges entre les territoires allemands régis par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands où la loi fondamentale n'est pas d'application faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne ». Au vu de la jurisprudence, tant communautaire que nationale, le Finanzgericht a considéré que les opérations en cause semblaient bien relever du commerce intérieur allemand. Il a dès lors estimé justifié d'accorder le sursis à l'exécution de l'avis de redressement jusqu'à ce qu'une procédure au fond ait permis d'établir, éventuellement après un renvoi à la Cour de justice, si le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation était justifié en l'espèce.

Par ailleurs, Foto-Frost a saisi le Finanzgericht Hamburg d'une demande au fond tendant à l'annulation de l'avis de redressement.

C - Les questions préjudicielles

Dans le cadre de la procédure au fond, le Finanzgericht Hamburg a, par ordonnance du 29 août 1985, décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité, des questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le juge national peut-il apprécier la validité d'une décision de la Commission, arrêtée conformément à l'article 6 du règlement (CEE) n° 1573/80 de la Commission, du 20 juin 1980 (JO L 161, p. 1), en ce qui concerne la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' de droits à l'importation en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979 (JO L 197, p. 1), et établissant que la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation en cause n'est pas justifiée et, le cas échéant, décider, dans le cadre d'une procédure dont il est saisi, que, à l'opposé de la décision précitée de la Commission, il y a lieu de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori'?

2) Au cas où le juge national ne serait pas compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, la décision de la Commission du 6 mai 1983, réf. REC 3/83, est-elle valide?

3) Au cas où le juge national serait compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 doit-il être interprété en ce sens qu'il prévoit un pouvoir de décision discrétionnaire, dont l'exercice peut uniquement faire l'objet d'un contrôle restreint exercé par le juge national aux fins de déterminer si la décision est entachée d'un excès de pouvoir, qu'il convient, le cas échéant, de préciser, sans que le juge national ait lui-même la possibilité d'une décision discrétionnaire, ou bien s'agit-il d'une habilitation relative à l'adoption d'une mesure d'équité dont la légalité peut être soumise en tous ses éléments à l'appréciation du juge?

4) Au cas où il ne serait pas permis, par application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79, de ne pas procéder au recouvrement des droits de douane, les marchandises originaires de la République démocratique allemande, acheminées en République fédérale d'Allemagne sous le régime du transit communautaire (procédure externe) via un État membre non allemand, relèvent-elles du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, de sorte qu'à l'importation de ces marchandises en République fédérale d'Allemagne il n'y a lieu de payer ni les droits de douane ni la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, ou les droits précités doivent-ils être perçus au même titre que pour les importations originaires de pays tiers de sorte qu'il y a lieu de percevoir, d'une part, les droits de douane communautaires conformément aux dispositions de la législation douanière et, d'autre part, la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la sixième directive communautaire en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires? »

Pour expliquer ces questions, le Finanzgericht a développé, dans l'ordonnance de renvoi, les considérations suivantes.

Il a d'abord exposé que, selon lui, la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1983 était douteuse. En effet, la situation de Foto-Frost semblait bien répondre aux conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité (erreur indécélable des autorités, bonne foi du redevable, respect des dispositions en matière de déclaration en douane). Comme l'avis de redressement attaqué repose sur la décision de la Commission du 6 mai 1983, le Finanzgericht a estimé qu'il ne pouvait annuler l'avis que si cette décision avait, au préalable, été déclarée invalide.

Le Finanzgericht s'est alors demandé, en premier lieu, s'il avait compétence pour se prononcer lui-même sur la validité de la décision de la Commission. A son avis, il appartient à la seule Cour de justice de statuer sur la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1983, mais il a cependant tenu à interroger la Cour sur cette question de compétence.

Pour le cas où la Cour lui répondrait qu'elle est seule compétente pour apprécier la validité de la décision de la Commission, le Finanzgericht a décidé, en second lieu, de demander à la Cour d'apprécier la validité de cette décision.

Pour le cas où il serait néanmoins déclaré compétent pour statuer lui-même sur la validité de la décision de la Commission, il a décidé, en troisième lieu, d'interroger la Cour sur la question de savoir si l'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité, dépend d'une décision discrétionnaire que le juge national ne peut contrôler que sous l'angle du détournement de pouvoir « Ermessensfehler », ou bien, comme il l'estime lui-même, si elle dépend d'une mesure d'équité contrôlable sous tous ses aspects.

En quatrième lieu, pour le cas où il résulterait des réponses aux questions ci-dessus qu'il n'y a pas lieu, en l'espèce, de renoncer au recouvrement « a posteriori », le Finanzgericht s'est demandé si Foto-Frost devait effectivement acquitter des droits sur les opérations en cause. Selon lui, cette question revient à se demander si ces opérations relèvent du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif au commerce intérieur allemand. Le Finanzgericht considère qu'elles n'en relèvent pas, modifiant ainsi l'opinion émise dans son ordonnance du 22 septembre 1983. Il estime à présent que le protocole ne vise que les opérations qui, lors de sa signature, faisaient partie du commerce intérieur allemand au sens de la législation allemande applicable à l'époque. Or, au moment de l'entrée en rigueur du protocole, le commerce intérieur allemand ne comprenait pas encore d'opérations du type de celles en cause.

L'ordonnance du Finanzgericht Hamburg a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 octobre 1985.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées, le 6 janvier 1986, par le Hauptzollamt Lübeck-Ost, défendeur au principal, représenté par son directeur M. Koal, le 14 janvier 1986, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jörn Sack, en qualité d'agent, le 16 janvier 1986, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, en qualité d'agent, et, le 20 janvier 1986, par Foto-Frost, demandeur au principal, représenté par M^{es} Modest, Gündisch et Landry, avocats à Hambourg.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité Foto-Frost, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Commission à répondre par écrit à un certain nombre de questions et à communiquer certains documents. Il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

2 - Observations écrites présentées devant la Cour

Sur la première question (pouvoir des juridictions dont les jugements sont susceptibles de recours de constater elles-mêmes l'invalidité d'un acte communautaire sans interroger la Cour en vertu de l'article 177 du traité)

Foto-Frost interprète l'article 177 du traité comme réservant à la Cour de justice le pouvoir de juger de la validité des actes des institutions communautaires. Cette solution serait nécessaire pour assurer une application uniforme des dispositions de droit communautaire applicables.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* affirme, sans motiver sa position, que la compétence d'annuler un acte d'une institution communautaire appartient à la seule Cour de justice.

La *Commission* considère que l'article 177, alinéa 2, du traité ne peut être interprété comme conférant aux juridictions dont les jugements sont susceptibles de recours le pouvoir de déclarer des actes communautaires invalides ou inapplicables.

En effet, en premier lieu, pareille interprétation porterait atteinte à l'effet obligatoire que l'article 189 du traité attribue aux actes des institutions communautaires. L'effet obligatoire d'une décision adressée à un État membre s'étendrait d'ailleurs à toutes les institutions de cet État, y compris les tribunaux, tant que la Cour n'a pas constaté l'illégalité de cette décision.

La présente espèce démontre, selon la *Commission*, que, si l'on reconnaissait au juge national qui ne se prononce pas en dernier ressort le pouvoir d'écarter l'application d'actes communautaires, l'effet obligatoire de ceux-ci pourrait facilement être tourné, précisément dans des situations de conflit. En effet, la décision de la *Commission* ne correspond pas toujours au point de vue de l'État membre qui en est le destinataire. Si la juridiction nationale déclarait la décision communautaire invalide, l'État pourrait s'abstenir d'interjeter appel du jugement et la décision serait vidée ainsi de son effet obligatoire.

En second lieu, la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales imposerait de réserver en tout état de cause à la Cour le pouvoir de se prononcer sur la validité des actes communautaires.

Pour des raisons tenant à l'efficacité de la protection juridictionnelle des particuliers, la *Commission* admet une exception consistant dans la possibilité d'accorder le sursis à exécution dans les cas d'urgence, c'est-à-dire dans le cadre d'un référé, à condition que dans l'affaire au fond la Cour soit saisie. La *Commission* renvoie à ce sujet à ses observations dans les affaires 97 (UDL) et 249/85 (Albako).

Sur la deuxième question (validité de la décision de la *Commission* du 6 mai 1983)

Selon *Foto-Frost*, la décision du 6 mai 1983 est invalide. Pour établir cette invalidité, *Foto-Frost* s'efforce de démontrer, d'abord, que la *Commission* est obligée de prendre une décision établissant que la situation examinée permet de ne pas procéder au recouvrement des droits en cause dès lors que les conditions de l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité, sont remplies et, ensuite, que les conditions posées par cette disposition étaient effectivement remplies en l'espèce.

Pour établir l'obligation de la *Commission* de décider qu'il est permis de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori », *Foto-Frost* se fonde sur deux considérations.

En premier lieu, elle fait valoir que le préambule du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité, exprime la volonté de limiter les cas de recouvrement « a posteriori » dans un souci de sécurité juridique. Selon *Foto-Frost*, l'interprétation qu'elle suggère de donner à l'article 5, paragraphe 2, serait conforme à cet objectif de sécurité juridique, puisqu'elle conduirait à une application uniforme de cette disposition dans tous les États membres.

En second lieu, *Foto-Frost* expose que, si aucun texte n'oblige expressément la *Commission* à décider qu'il est permis de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » dès lors que les conditions de l'article 5, paragraphe 2, sont remplies, l'article 2 du règlement n° 1573/80 de la *Commission*, précité, obligerait en revanche les autorités nationales, lorsque la question est de leur compétence, à décider dans de tels cas de renoncer au recouvrement « a posteriori ». *Foto-Frost* estime que l'on peut déduire par analogie de cette

disposition que, lorsque la décision est de la compétence de la Commission, celle-ci est tenue de décider dans ces circonstances qu'il est permis de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori ».

Foto-Frost s'efforce ensuite d'établir que les conditions posées par l'article 5, paragraphe 2, étaient bien remplies en l'espèce, et notamment qu'il était de bonne foi. A cet égard, il souligne tout spécialement que le Finanzgericht Hamburg a lui-même considéré, dans son ordonnance de sursis à exécution du 22 septembre 1983, qu'il était très douteux que les marchandises en cause soient soumises à des droits à l'importation. Foto-Frost, profane en la matière, serait donc excusable de n'avoir pas décelé la prétendue erreur. De plus, les importations antérieures analogues avaient toujours eu lieu en exonération de droits. Enfin, il affirme avoir effectué correctement les déclarations en douane.

Il résulterait de ce qui précède que la Commission avait l'obligation de décider qu'il était permis de ne pas procéder au recouvrement des droits en cause. Sa décision du 6 mai 1983 serait dès lors invalide.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ne souhaite pas émettre d'avis sur la deuxième question. Il rappelle, toutefois, que les autorités douanières allemandes n'ont à aucun moment mis en doute la validité de la décision et en ont, au contraire, assuré l'exécution.

La *Commission* fait valoir d'abord que les droits en cause étaient effectivement dus. Ensuite, elle soutient que l'erreur à la suite de laquelle les autorités douanières n'ont pas réclamé ces droits était décelable par Foto-Frost.

Pour établir que les droits en cause étaient dus, la Commission expose que le régime du commerce entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, qui est organisé par l'accord de Berlin du 20 septembre 1951 (version en vigueur publiée dans l'annexe du *Bundesanzeiger* n° 41 du 28.2.1979), est fondé sur deux idées essentielles. D'une part, en raison du caractère antinomique des deux systèmes économiques, le commerce intérieur allemand est soumis à des restrictions importantes en matière de quantités et de prix. D'autre part, le régime de ce commerce est fondé sur l'idée qu'il y a maintien d'un territoire douanier unique malgré la division de l'Allemagne, avec la conséquence que les relations économiques directes entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sont exonérées des droits d'importation.

En ce qui concerne plus particulièrement les opérations dites « triangulaires », comme celles en cause dans le litige au principal, la Commission admet qu'elles font partie du commerce intérieur allemand. Elles sont dès lors soumises à certaines dispositions de ce régime, et notamment aux restrictions applicables en matière de quantités et de prix. Toutefois, ces opérations ne se voient pas appliquer toutes les règles régissant, d'une manière générale, les opérations relevant du commerce intérieur allemand. Ainsi, elles ne bénéficient pas de l'exonération douanière, car celle-ci ne s'applique qu'aux marchandises qui n'ont pas quitté le territoire douanier unique (République fédérale d'Allemagne et République démocratique allemande). Le protocole relatif au commerce intérieur allemand ne prévoit d'ailleurs pas que les opérations relevant du commerce intérieur allemand sont nécessairement exemptées des droits à l'importation.

Pour établir que l'erreur commise par les bureaux de douane était décelable, la Commission fait valoir que le problème est réglé en République fédérale d'Allemagne dans le sens indiqué ci-dessus depuis une décision du Bundesfinanzhof du 3 juillet 1958 (*Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern*, 1958, p. 373). Étant spécialisé dans les opérations avec la République démocratique allemande, Foto-Frost aurait pu obtenir sans peine cette information. Ne s'étant pas renseigné, il porterait une part importante dans la responsabilité de l'erreur survenue et ne pourrait dès lors prétendre au bénéfice de l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité.

La décision du 6 mai 1983 serait donc valide.

Sur la troisième question (étendue du pouvoir de contrôle du juge national sur une décision du type de celle en cause, au cas où la Cour lui reconnaîtrait le pouvoir d'invalider lui-même une telle décision)

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* et la *Commission* estiment que, étant donné la réponse suggérée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à cette troisième question.

Sur la quatrième question (les opérations en cause relèvent-elles du commerce intérieur allemand au sens du protocole sur le commerce intérieur allemand avec la conséquence qu'elles ne donnent pas lieu au paiement des droits de douane et de la taxe sur le chiffre d'affaires?)

Foto-Frost expose que les droits de douane ne sont pas dus sur les opérations en cause, celles-ci relevant du commerce intérieur allemand au sens du protocole.

Il se réfère à ce sujet à l'article 16 du règlement du 1^{er} mars 1979 portant application du règlement relatif au commerce interzonal (*Supplément au Bundesanzeiger* n° 47 du 8.3.1979, p. 3), aux termes duquel le commerce intérieur allemand comprend également les opérations triangulaires, c'est-à-dire « les opérations réalisées entre une personne sise sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne et une personne sise dans un pays tiers, à la suite desquelles des marchandises ... doivent être transportées de la zone monétaire du mark de la République démocratique allemande vers le territoire fédéral soit directement, soit en passant par un pays tiers ».

Cette réglementation est certes postérieure au protocole. Cependant, la législation en vigueur lors de la signature du protocole définissait déjà de manière très large les opérations relevant du commerce intérieur allemand et n'excluait pas des opérations comme celles en cause. C'est pour cette raison que le *Bundesverwaltungsgericht* a décidé dans son arrêt du 26 juin 1981 (*Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern*, 1982, p. 55) que le commerce intérieur allemand au sens du protocole comprenait également les opérations triangulaires. *Foto-Frost* rappelle, par ailleurs, l'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1979 (Freystadt, 23/79, Rec. p. 2789, 2802), selon lequel l'acheminement et les modalités des transactions commerciales n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer si une opération relève du commerce intérieur allemand.

En ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, *Foto-Frost* se réfère à la déclaration du gouvernement fédéral concernant l'article 3 de la sixième directive du Conseil en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Par cette déclaration, le gouvernement fédéral s'est réservé le droit de traiter le territoire de la République démocratique allemande comme faisant partie du territoire national du point de vue de la taxe sur le chiffre d'affaires. Une circulaire du ministre fédéral des Finances concernant la loi allemande relative à la taxe sur le chiffre d'affaires précise que l'importation en République fédérale d'Allemagne, dans le cadre du commerce intérieur allemand, de marchandises qui se trouvaient en commerce libre dans la zone monétaire du mark de la République démocratique allemande n'est pas soumise à la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation.

Dans leurs observations relatives à la quatrième question, le *Hauptzollamt*, le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* et la *Commission* n'abordent que le problème des droits de douane, le problème de la taxe sur le chiffre d'affaires ne relevant pas de la réglementation communautaire en matière de recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation.

Selon le *Hauptzollamt*, le fait qu'une opération relève du commerce intérieur allemand n'implique pas pour autant qu'elle soit exonérée des droits à l'importation. Il résulterait, en effet, de l'accord de Berlin du 20 septembre 1951, précité, que seules les marchandises qui font l'objet d'une importation directe, et dont le prix se règle par voie de compensation entre les deux banques nationales, sont exemptées des droits à l'importation. Les opérations triangulaires ne donnant pas lieu à compensation, la franchise douanière n'aurait donc aucune raison d'être dans leur cas. Le *Hauptzollamt* estime dès lors que la solution du litige ne requiert pas de déterminer si les opérations triangulaires relèvent du commerce intérieur allemand.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* considère que l'effet exonératoire du protocole ne vaut que pour les opérations qui, lors de la signature de celui-ci, étaient exonérées en vertu de la législation

allemande en vigueur à l'époque. Au moment de la signature du protocole, l'importation de marchandises en République fédérale d'Allemagne à la suite d'une opération triangulaire donnait lieu au paiement des droits d'importation. L'effet exonératoire du protocole ne s'étendrait donc pas aux opérations triangulaires. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relève à cet égard que, depuis la création de la Communauté, il a toujours prélevé les droits de douane communautaires sur les opérations triangulaires et les a versés à la Communauté.

La *Commission* considère que la quatrième question n'est pas pertinente. Il n'y aurait pas lieu d'examiner si des opérations comme celles en cause relèvent du commerce intérieur allemand. Même si tel était le cas, elles n'en seraient pas pour autant exonérées des droits à l'importation. Le protocole vise, en effet, expressément le « régime actuel » du commerce intérieur allemand, c'est-à-dire le régime en vigueur lors de la signature du protocole. A l'époque, les opérations triangulaires donnaient lieu au paiement des droits à l'importation. Le protocole ne saurait donc fonder une exonération des droits à l'importation pour les opérations en cause.

3 - Réponses aux questions posées par la Cour

1) *Foto-Frost* a été prié de répondre aux deux questions suivantes:

« a) Pourquoi les marchandises dont l'importation a donné lieu aux droits litigieux n'ont-elles pas été importées directement de la République démocratique allemande en République fédérale d'Allemagne?

b) Quelle a été la destination finale de ces marchandises? »

En réponse à la *première question*, *Foto-Frost* a expliqué qu'il existe des accords entre la société Carl Zeiss de Iéna (République démocratique allemande) et la société Carl Zeiss de Oberkochen (République fédérale d'Allemagne), en vertu desquels les marchandises en cause doivent nécessairement passer par des pays tiers.

Foto-Frost a répondu à la *deuxième question* qu'il avait exporté en Italie les jumelles litigieuses qu'il avait achetées dans le courant de l'année 1980. Les jumelles qu'il avait acquises dans le courant de l'année 1981 ont été pour partie exportées en Italie et en Afrique du Sud, et pour partie vendues à deux autres sociétés établies en République fédérale d'Allemagne, qui, pour autant que *Foto-Frost* soit bien informé, les ont ensuite exportées.

2) La *Commission* a été priée de dire en quoi *Foto-Frost* n'avait pas observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne les déclarations en douane.

A cette question, la *Commission* a répondu que, dans sa décision du 6 mai 1983, elle n'avait attaché qu'une importance secondaire à la question de savoir si *Foto-Frost* avait respecté toutes les dispositions de la réglementation en matière de déclaration en douane. Elle admet du reste dans sa réponse à la présente question que *Foto-Frost* avait rempli correctement sa déclaration en douane. Ce que la *Commission* a reproché à *Foto-Frost* par sa décision, c'est d'avoir fait valoir devant les autorités douanières que les marchandises étaient exemptées de droits de douane parce qu'elles étaient originaires de la République démocratique allemands, alors que cette question était douteuse. La *Commission* a estimé qu'un redevable qui faisait une déclaration aux autorités douanières ne pouvait pas se comporter comme s'il jouissait effectivement d'un droit, alors que celui-ci est manifestement douteux.

3) Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* a été prié d'expliquer, en vue de permettre à la Cour de replacer la quatrième question dans son contexte législatif et réglementaire, le régime du commerce intérieur allemand dont l'application est réservée par le protocole du 25 mars 1957.

En réponse à cette question, le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* a expliqué que le régime du commerce intérieur allemand au sens du protocole reposait sur l'accord de Berlin du 20 septembre 1951, précité, sur divers règlements et lois, adoptés en 1949 et en 1950 par les gouvernements et commandants militaires, ainsi que sur des règlements d'exécution adoptés par la suite par le législateur

fédéral.

En vertu des lois et règlements adoptés par les autorités militaires, les opérations d'achat de marchandises entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sont en principe interdites.

Le gouvernement fédéral a, toutefois, le droit de prévoir des dérogations à cette interdiction.

Les opérations autorisées sur la base de ces dérogations sont réalisées par voie de compensation. Cela signifie qu'elles ne sont pas acquittées en monnaie librement convertible, mais sont inscrites dans des comptes de compensation tenus, pour la République fédérale d'Allemagne, par la Deutsche Bundesbank, et, pour la République démocratique allemande, par la Staatsbank.

Pour que les relations commerciales entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande se règlent exclusivement par voie de compensation, des mesures ont été adoptées pour empêcher que des marchandises en provenance de la République démocratique allemande ne soient importées en République fédérale d'Allemagne en passant par d'autres pays. Par de telles importations détournées, la République démocratique allemande pourrait, en effet, obtenir de la monnaie librement convertible et éluder ainsi le système de compensation.

Les mesures en question sont contenues dans les lois et règlements militaires. Elles instituent un système d'autorisation préalable et de surveillance, appliqué de manière très stricte par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne précise encore qu'au moment de la signature du protocole les opérations triangulaires donnaient lieu au paiement de droits de douane. L'exemption prévue par le protocole ne saurait donc s'étendre à ces opérations.

Enfin, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne indique dans sa réponse que, puisque les transactions triangulaires sont soumises aux droits de douane à l'importation, ces opérations donnent également lieu au paiement de la taxe sur le chiffre d'affaires.

R. Joliet
Juge rapporteur

[...]

ARRÊT DE LA COUR 22 octobre 1987*

Dans l'affaire 314/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge, entre

Foto-Frost, établi à Ammersbek,

et

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

un arrêt à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 177 du traité, de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1), ainsi que

du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, et sur la validité d'une décision, adressée le 6 mai 1983 à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général : M. G. F. Mancini

greffier : M. J. A. Pompe, greffier adjoint

considérant les observations présentées:

- pour Foto-Frost, partie demanderesse au principal, par M^e H. Heemann, avocat à Hambourg, assisté de M. H. Frost, en qualité d'expert,
- pour le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, par M. M. Seidel, en qualité d'agent,
- pour la Commission des CE, par M. J. Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience complété à la suite de la procédure orale du 16 décembre 1986,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 19 mai 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 29 août 1985, parvenue à la Cour le 18 octobre 1985, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions relatives, d'une part, à l'interprétation de l'article 177 du traité, de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 197, p. 1), ainsi que du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, et, d'autre part, à la validité d'une décision, adressée le 6 mai 1983 à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige dans lequel Foto-Frost, un commerçant établi à Ammersbek (République fédérale d'Allemagne), qui pratique l'importation, l'exportation et le commerce en gros d'articles photographiques (ci-après « Foto-Frost »), poursuit l'annulation d'un avis de recouvrement « a posteriori » de droits de douane émis par le Hauptzollamt Lübeck-Ost après que la Commission, par décision du 6 mai 1983 adressée à la République fédérale d'Allemagne, a considéré qu'il n'était pas permis de ne pas procéder à ce recouvrement.

3 Les opérations sur lesquelles portait le recouvrement consistaient dans l'importation et la mise en libre pratique en République fédérale d'Allemagne, par Foto-Frost, de jumelles à prisme originaires de la République démocratique allemande. Foto-Frost avait acheté ces marchandises auprès de commerçants établis au Danemark et au Royaume-Uni, qui les lui avaient expédiées sous le régime du transit communautaire externe au départ d'entrepôts douaniers situés respectivement au Danemark et aux Pays-Bas.

4 Les bureaux de douane compétents avaient d'abord admis les marchandises en exonération de droits à l'importation en considération du fait qu'elles étaient originaires de la République démocratique allemande.

A la suite d'un contrôle, le Hauptzollamt Lübeck-Ost, bureau principal de douane, a considéré qu'en vertu de la législation douanière allemande les droits de douane étaient dus. Il a cependant estimé qu'il convenait en l'espèce de ne pas procéder à leur recouvrement « a posteriori » parce que Foto-Frost remplissait les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, aux termes duquel « les autorités compétentes peuvent ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane ». Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le Hauptzollamt a considéré que Foto-Frost avait correctement rempli sa déclaration en douane et qu'on ne pouvait exiger qu'il décelé l'erreur commise, d'autres bureaux de douane ayant estimé lors d'opérations antérieures analogues que celles-là ne donnaient pas lieu au paiement de droits.

5 Le montant des droits en cause étant supérieur à 2 000 Écus, le règlement n° 1573/80 de la Commission, du 20 juin 1980, fixant les dispositions d'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, précité (JO L 161, p. 1), ne permettait toutefois pas au Hauptzollamt de décider de lui-même de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » de ces droits. A la demande du Hauptzollamt, le ministre fédéral des Finances a alors prié la Commission de décider, sur la base de l'article 6 du règlement n° 1573/80, précité, s'il était permis de ne pas procéder au recouvrement « a posteriori » des droits en cause.

6 Le 6 mai 1983, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une décision négative. Elle a motivé sa décision en affirmant que « les bureaux de douane concernés n'ont pas eux-mêmes fait une mauvaise application des dispositions régissant le commerce intérieur allemand, mais ont simplement admis pour conformes, sans les contester immédiatement, les éléments figurant dans les déclarations présentées par l'importateur; que cette manière de procéder ... n'empêche nullement lesdites autorités de procéder ultérieurement à une rectification de la taxation, comme le prévoit expressément l'article 10 de la directive 79/695/CEE du Conseil, du 24 juillet 1979, relative à l'harmonisation des procédures de mise en libre pratique des marchandises (JO L 205, p. 19) ». Elle a considéré « par ailleurs que l'importateur était à même d'effectuer le rapprochement entre les dispositions régissant le commerce intérieur allemand, dont il demandait le bénéfice, et les circonstances dans lesquelles se déroulaient les importations en cause; qu'il pouvait ainsi déceler toute erreur dans l'application de ces dispositions; qu'il est établi, par ailleurs, qu'il n'a pas observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne les déclarations en douane ».

7 C'est à la suite de cette décision que le Hauptzollamt a émis l'avis de recouvrement « a posteriori » attaqué par Foto-Frost dans le litige au principal.

8 Foto-Frost a demandé au Finanzgericht Hamburg d'ordonner le sursis à l'exécution de cet avis de recouvrement. Le Finanzgericht a fait droit à cette demande, estimant que les opérations en cause paraissaient relever du commerce intérieur allemand et étaient de ce fait exonérées de droits de douane en vertu du protocole relatif à ce commerce.

9 Foto-Frost a saisi ensuite le Finanzgericht Hamburg d'une demande au fond tendant à l'annulation de l'avis de recouvrement « a posteriori ». Le Finanzgericht a considéré que la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1983 était douteuse, toutes les conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 du Conseil, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement « a posteriori » lui paraissant remplies en l'espèce. Comme l'avis de recouvrement attaqué reposait sur la décision de la Commission, le Finanzgericht a considéré qu'il ne pouvait l'annuler que si la décision communautaire était elle-même invalide. Le Finanzgericht a été ainsi amené à poser à la Cour les quatre questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le juge national peut-il apprécier la validité d'une décision de la Commission, arrêtée conformément à l'article 6 du règlement (CEE) n° 1573/80 de la Commission, du 20 juin 1980 (JO L 161, p. 1), en ce qui concerne la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' de droits à l'importation en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979 (JO L

197, p. 1), et établissant que la décision de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation en cause n'est pas justifiée, et, le cas échéant, décider dans le cadre d'une procédure dont il est saisi que, à l'opposé de la décision précitée de la Commission, il y a lieu de ne pas procéder au recouvrement 'a posteriori'?

2) Au cas où le juge national ne serait pas compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, la décision de la Commission du 6 mai 1983, réf. REC 3/83, est-elle valide?

3) Au cas où le juge national serait compétent pour apprécier la validité de la décision arrêtée par la Commission, l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79 doit-il être interprété en ce sens qu'il prévoit un pouvoir de décision discrétionnaire, dont l'exercice peut uniquement faire l'objet d'un contrôle restreint exercé par le juge national aux fins de déterminer si la décision est entachée d'un excès de pouvoir, qu'il convient le cas échéant de préciser, sans que le juge national ait lui-même la possibilité d'une décision discrétionnaire, ou bien s'agit-il d'une habilitation relative à l'adoption d'une mesure d'équité dont la légalité peut être soumise en tous ses éléments à l'appréciation du juge?

4) Au cas où il ne serait pas permis, par application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1697/79, de ne pas procéder au recouvrement des droits de douane, les marchandises originaires de la République démocratique allemande, acheminées en République fédérale d'Allemagne sous le régime du transit communautaire (procédure externe) via un État membre non allemand, relèvent-elles du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes du 25 mars 1957, de sorte qu'à l'importation de ces marchandises en République fédérale d'Allemagne il n'y a lieu de payer ni les droits de douane ni la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation ou les droits précités doivent-ils être perçus au même titre que pour les importations originaires de pays tiers de sorte qu'il y a lieu de percevoir, d'une part, les droits de douane communautaires conformément aux dispositions de la législation douanière et, d'autre part, la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la sixième directive communautaire en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires? »

10 Pour une description plus complète des faits et des dispositions de droit communautaire applicables, ainsi que pour l'exposé des observations présentées par Foto-Frost, le Hauptzollamt Lübeck-Ost, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Commission, il est renvoyé au rapport d'audience.

Sur la première question

11 Par la première question, le Finanzgericht demande s'il a compétence pour prononcer lui-même l'invalidité d'une décision de la Commission du type de celle du 6 mai 1983. Il met en doute la validité de cette décision au motif que toutes les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement « a posteriori », lui paraissent remplies en l'espèce. Il estime cependant que, en raison de la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales, telle qu'elle résulte de l'article 177 du traité, seule la Cour est habilitée à constater l'invalidité des actes des institutions communautaires.

12 Il y a lieu de rappeler que l'article 177 du traité attribue compétence à la Cour pour statuer, a titre préjudiciel, tant sur l'interprétation des traités et des actes des institutions communautaires que sur la validité de ces actes. Cet article dispose, dans son alinéa 2, que les juridictions nationales peuvent soumettre de telles questions à la Cour et, dans son alinéa 3, qu'elles sont tenues de le faire si leurs décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

13 En donnant aux juridictions nationales dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne la faculté de poser à la Cour des questions préjudicielles en interprétation ou en appréciation de validité, l'article 177 n'a pas tranché la question du pouvoir de ces juridictions de constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

14 Ces juridictions peuvent examiner la validité d'un acte communautaire et, si elles n'estiment pas fondés

les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elles, rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide. En effet, en agissant de la sorte, elles ne mettent pas en cause l'existence de l'acte communautaire.

15 En revanche, elles n'ont pas le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions communautaires. En effet, ainsi qu'il a été souligné dans l'arrêt du 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. p. 1191), les compétences reconnues à la Cour par l'article 177 ont essentiellement pour objet d'assurer une application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales. Cette exigence d'uniformité est particulièrement impérieuse, lorsque la validité d'un acte communautaire est en cause. Des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique.

16 La nécessaire cohérence du système de protection juridictionnelle institué par le traité impose la même conclusion. Il importe de rappeler à cet égard que le renvoi préjudiciel en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de légalité des actes des institutions communautaires. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt du 23 avril 1986 (Parti écologiste « les Verts »/Parlement européen, 294/83, rec. p. 1339), « par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions ».

17 L'article 173 attribuant compétence exclusive à la Cour pour annuler un acte d'une institution communautaire, la cohérence du système exige que le pouvoir de constater l'invalidité du même acte, si elle est soulevée devant une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour.

18 Il y a d'ailleurs lieu de souligner que c'est la Cour qui est la mieux placée pour se prononcer sur la validité des actes communautaires. En effet, les institutions communautaires dont les actes sont mis en cause ont, en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, le droit d'intervenir devant la Cour pour défendre la validité de ces actes. En outre, la Cour peut, en vertu de l'article 21, alinéa 2, du même protocole, demander aux institutions communautaires qui ne sont pas parties au procès tous renseignements qu'elle estime nécessaires aux fins du procès.

19 Il convient d'ajouter que des aménagements à la règle selon laquelle les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes communautaires peuvent s'imposer sous certaines conditions dans l'hypothèse du référé qui n'est toutefois pas évoquée dans la question de la juridiction nationale.

20 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

Sur la deuxième question

21 Les deuxième et troisième questions sont posées dans la perspective où les opérations en cause seraient effectivement soumises à des droits de douane. Pour le cas où la Cour serait seule compétente pour apprécier la validité de la décision de la Commission, le Finanzgericht demande par sa deuxième question si cette décision est valide.

22 Il y a lieu de relever que la disposition de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 formule trois conditions précises pour que les autorités compétentes puissent ne pas procéder au recouvrement « a posteriori ». Elle doit donc être interprétée comme signifiant que, dès lors que toutes ces conditions sont remplies, le redevable a un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement.

23 Il convient d'examiner maintenant si les trois conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 sont remplies en l'espèce. En effet, la Cour peut vérifier la matérialité des faits qui sont à la base d'un acte communautaire et les qualifications juridiques que l'institution communautaire en a

déduites lorsque leur inexactitude est alléguée dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité

24 La première condition énoncée par la disposition précitée est que les droits n'aient pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes. A cet égard, il convient de rejeter l'argument de la Commission selon lequel les autorités douanières n'auraient pas commis elles-mêmes d'erreur, mais se seraient bornées, dans un premier temps, à admettre comme exactes les énonciations figurant dans la déclaration de Foto-Frost, ainsi que les y autoriserait l'article 10 de la directive 79/695/CEE du Conseil, précitée. Il ressort, en effet, de la disposition précitée que, lorsque les droits ont été calculés d'après les énonciations non vérifiées de la déclaration en douane, il peut être procédé ultérieurement à un contrôle de cette déclaration et à une rectification du montant des droits fixés. En l'espèce, ainsi que la Commission l'a reconnu elle-même dans ses observations et dans sa réponse à une question posée par la Cour, la déclaration de Foto-Frost contenait toutes les données factuelles nécessaires à l'application de la réglementation en cause et ces données étaient correctes. Dans ces conditions, le contrôle « a posteriori » auquel ont procédé les autorités douanières allemandes n'a pu révéler aucun élément nouveau. C'est donc bien par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes dans l'application initiale de la réglementation en cause que les droits n'ont pas été perçus lors de l'importation des marchandises.

25 La deuxième condition est que le redevable ait agi de bonne foi, c'est-à-dire qu'il n'ait pu déceler l'erreur commise par les autorités douanières. A ce sujet, il y a lieu de rappeler que les juges spécialisés du Finanzgericht Hamburg, dans leur ordonnance de sursis à exécution du 22 septembre 1983 ont estimé qu'il était très douteux que des droits soient dus sur des opérations du type de celles en cause. Le Finanzgericht a considéré que de telles opérations paraissaient relever du commerce intérieur allemand et étaient de ce fait exonérées de droits de douane en vertu du protocole relatif à ce commerce. Toutefois, il a relevé que la situation était incertaine tant au regard de la jurisprudence de la Cour qu'au regard de la jurisprudence nationale. Dans ces conditions, on ne peut raisonnablement considérer que Foto-Frost, une entreprise commerciale, ait pu déceler l'erreur commise par les autorités douanières. Il devait d'ailleurs d'autant moins soupçonner une erreur que des opérations antérieures analogues avaient eu lieu en exemption de droits.

26 La troisième condition est que le redevable ait observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane. Sur ce point, il importe de constater que la Commission elle-même, dans sa réponse à une question que lui a posée la Cour, a admis que, contrairement à ce qu'elle avait affirmé dans sa décision du 6 mai 1983, Foto-Frost avait correctement rempli sa déclaration en douane. Le dossier n'a par ailleurs révélé aucun élément de nature à faire supposer qu'il n'en était pas ainsi.

27 Il résulte de ce qui précède que toutes les conditions énoncées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 étaient remplies en l'espèce. Foto-Frost avait dès lors un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement « a posteriori » des droits en cause.

28 Dans ces conditions, la décision adressée, le 6 mai 1983, à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier, est invalide.

Sur la troisième question

29 Pour le cas où il aurait compétence pour déclarer lui-même la décision de la Commission invalide, le Finanzgericht demande par sa troisième question si l'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79 dépend d'une décision discrétionnaire que le juge national ne peut contrôler que sous l'angle du détournement de pouvoir (« Ermessensfehler ») ou bien si elle dépend d'une mesure d'équité contrôlable sous tous ses aspects.

30 Étant donné la réponse apportée aux première et deuxième questions, la troisième question est sans objet.

Sur la quatrième question

31 La quatrième question est posée dans la perspective où il ne résulterait pas des réponses apportées aux premières questions que Foto-Frost a un droit à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement « a posteriori ». Le Finanzgericht demande alors si les opérations en cause relèvent du commerce intérieur allemand au sens du protocole relatif à ce commerce, ce qui impliquerait, selon lui, qu'elles sont exemptes de droits de douane.

32 Étant donné la réponse apportée à la deuxième question, la quatrième question est sans objet.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 29 août 1985, dit pour droit :

1) Les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes invalidité des actes des institutions communautaires.

2) La décision adressée, le 6 mai 1983, à la République fédérale d'Allemagne, par laquelle la Commission a constaté qu'il devait être procédé au recouvrement « a posteriori » de droits à l'importation dans un cas particulier, est invalide.

Mackenzie Stuart
Bosco
Moitinho de Almeida
Rodríguez Iglesias
Koopmans
Everling
Bahlmann
Galmot
Joliet
O'Higgins
Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 octobre 1987.

Le greffier
P. Heim

Pour le président A. J. Mackenzie Stuart
G. Bosco
le président f. f.

* Langue de procédure : l'allemand.

