CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 14 janvier 2003 [1]

I — Introduction

1. Le Bundesgerichtshof (Allemagne) a soumis à la Cour plusieurs questions préjudicielles ayant pour objet l'interprétation des articles 454 et 455 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire [2].

2. Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant le Hauptzollamt Friedrichshafen (administration des douanes allemande, ci-après le «HZA») à une association de droit allemand agréée comme association garante, la Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL) (ci-après «BGL»). Le litige porte sur le recouvrement des droits et des taxes à l'importation frappant des marchandises placées sous le régime de transit externe et circulant sous couvert d'un carnet de transport international routier (ci-après le «carnet TIR»), conformément au système institué par la convention douanière relative au transport international de marchandises sous couvert de carnets TIR (ci-après la «convention TIR»), et repris en substance par le règlement n° 2454/93.

II — Le cadre juridique

A — *La convention TIR*

3. Élaborée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, la convention TIR a été signée à Genève le 14 novembre 1975 et est entrée en vigueur en 1978. Elle a été modifiée à de nombreuses reprises [3]. À ce jour, elle lie environ 60 parties, dont la Communauté européenne [4].

4. La convention TIR vise à faciliter les transports internationaux de marchandises

1 — Langue originale: le français

2 — JO L 253, p. 1. Le règlement n° 2913/92, du 12 octobre 1992, a été publié au JO L 302, p. 1.

3 — La dernière version en date est entrée en vigueur le 17 février 1999, soit postérieurement aux faits de l'affaire au principal.

4 — La convention TIR a été conclue par le Conseil, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2112/78 du Conseil, du 25 juillet 1978 (JO L 252, p. 1).

par véhicules routiers en simplifiant et en harmonisant les formalités administratives à accomplir en matière douanière lors du franchissement des frontières. Dans ce sens, elle prévoit que les chargements de marchandises transportées sont soumis à une seule inspection, par le bureau de douane de départ, à l'exclusion de toute autre inspection par les bureaux de douane de passage ou de destination, à moins que ces derniers soupçonnent l'existence d'une d'irrégularité (article 5). En outre, il est prévu que ces marchandises ne sont pas assujetties au paiement ou à la consignation de droits et de taxes à l'importation ou à l'exportation [5] (article 4).

5. En contrepartie, la convention TIR pose trois exigences. D'une part, les marchandises doivent être transportées dans des véhicules ou des conteneurs offrant certaines garanties de sécurité afin d'éviter leur soustraction ou leur substitution pendant le trajet (articles 12 à 14). D'autre part, ces marchandises doivent être accompagnées, tout au long de leur transport, par un document d'expédition uniforme, le carnet TIR, délivré par le bureau de douane de départ et qui servira d'élément de référence pour contrôler la régularité de l'opération (article 3) [6]. Enfin, le paiement des droits et des taxes, susceptible d'être exigé de la part des services douaniers à l'encontre d'un transporteur, doit être en partie garanti par une association nationale habilitée à cet effet par les autorités des parties contractantes (article 3). Cette garantie est elle-même couverte par l'Union internationale des transports routiers (IRU) et par un groupe d'assurances établi en Suisse.

6. L'économie du système TIR étant ainsi exposée, il convient à présent de préciser ses modalités concrètes d'application.

7. Les carnets TIR sont imprimés par l'IRU et distribués par les associations garantes aux transporteurs qui y mentionnent une série d'informations, notamment sur les marchandises transportées. Chaque carnet TIR se compose d'un jeu de feuillets comprenant une paire d'exemplaires (n^{os} 1 et 2). Au début de l'opération de transport, le bureau de douane de départ vérifie le chargement — notamment sa concordance par rapport aux marchandises déclarées dans le carnet TIR — puis procède à son scellement. Il annote ensuite le premier feuillet du carnet TIR, qui lui a été remis par l'utilisateur, en prélève l'exemplaire n° 1, vise la souche correspondante et lui restitue le carnet. À la sortie du territoire traversé, le bureau de douane de passage vérifie l'état des scellés, prélève l'exemplaire n° 2, vise la souche correspondante et restitue le carnet TIR à son utilisateur. Il transmet ensuite l'exemplaire n° 2 au bureau de douane de départ, qui vérifie alors sa concordance avec l'exemplaire n° 1. Lorsque l'exemplaire n° 2 ne comporte aucune réserve sur la régularité de l'opération TIR, celle-ci se trouve régulièrement apurée sur le territoire traversé. En revan-

5 — L'article 1er, sous b), de la convention TIR précise qu'il s'agit des «droits de douane et tous autres droits, taxes, redevances et impositions diverses qui sont perçus à l'importation ou à l'exportation [des marchandises], à l'exception des redevances et impositions dont le montant est limité au coût approximatif des services rendus».

6 — Le nombre de carnets TIR délivrés chaque année est en progression constante, en particulier depuis 1989, compte tenu de l'essor des échanges commerciaux européens est-ouest. À ce jour, ce nombre est proche de 3 millions.

che, lorsque l'exemplaire n° 2 comporte des réserves ou n'a pas été reçu par le bureau de douane de départ, l'opération TIR est considérée comme irrégulière sur le territoire en cause. Dès lors, les autorités douanières de ce territoire sont en droit de réclamer le paiement des droits et des taxes qui sont de ce fait devenus exigibles.

8. Ce processus se répète sur le territoire de chaque pays traversé, sauf entre les États membres de la Communauté, car ils constituent un seul et unique territoire douanier. Dans ce cas, l'opération TIR se trouve régulièrement apurée lorsque les marchandises en cause sont représentées au bureau de douane de destination, à savoir le bureau de sortie du territoire douanier de la Communauté, et que ce dernier en avise sans réserves le bureau de douane de départ, à savoir le bureau d'entrée dans ce même territoire.

9. Les associations garantes peuvent être sollicitées pour garantir le paiement d'une partie des droits et des taxes à l'importation ou à l'exportation devenus exigibles en raison de l'irrégularité de l'opération TIR [7]. Cette somme peut être majorée des intérêts de retard. L'association garante est tenue au paiement des sommes en cause, conjointement et solidairement avec les personnes qui en sont directement redevables. Toutefois, les autorités douanières compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement auprès de la (ou des) personne(s) qui en sont directement redevable(s), avant de faire appel à l'association garante (article 8, paragraphes 1, 3 et 7, de la convention TIR).

10. La garantie d'une association garante ne peut être recherchée que par les autorités douanières auprès desquelles elle est habilitée. Toutefois, cette règle ne s'applique pas dans les relations entre les États membres de la Communauté. En effet, dans ce cas, l'association garante qui a délivré le carnet TIR, au départ de l'opération, est seule responsable. Sa responsabilité peut être recherchée par l'État membre de départ auprès duquel elle est habilitée ou par un autre État membre dans l'hypothèse où il s'avérerait que l'irrégularité a été commise sur le territoire de ce dernier [8].

11. Le cadre procédural de mise en œuvre de la responsabilité d'une association garante est défini par les articles 10, paragraphe 2, et 11 de la convention TIR. Ce cadre procédural se compose des trois éléments suivants.

12. Premièrement, la responsabilité d'une association garante ne peut plus être recherchée par les autorités douanières lorsqu'el-

7 — Des plafonds de garantie sont fixés par les parties contractantes à la convention TIR. Les notes explicatives de ladite convention, adoptées sur le fondement de son article 43, contiennent des recommandations en ce sens. Les plafonds de garantie proposés varient en fonction de la nature et de la quantité de marchandises couvertes. Les plus élevés concernent l'alcool et le tabac, compte tenu notamment de l'importance des droits et des taxes frappant ces produits.

8 — Voir article 457, paragraphe 2, du règlement n° 2454/93.

les ont déchargé sans réserves un carnet TIR, à moins que le certificat de décharge n'ait été obtenu d'une façon abusive ou frauduleuse (article 10, paragraphe 2, de la convention TIR).

13. Deuxièmement, dans l'hypothèse contraire où la responsabilité d'une association garante peut être recherchée, les autorités douanières sont tenues de se conformer à certaines formalités et à certains délais de procédure. En effet, l'article 11, paragraphes 1 et 2, de la convention TIR prévoit:

«1. En cas de non-décharge d'un carnet TIR, ou lorsque la décharge d'un carnet TIR comporte des réserves, les autorités compétentes n'auront pas le droit d'exiger de l'association garante le paiement des sommes visées à l'article 8 [...] si, dans un délai d'un an, à compter de la date de prise en charge du carnet TIR par ces autorités, elles n'ont pas avisé par écrit l'association garante de la non-décharge ou de la décharge avec réserves. Cette disposition sera également applicable en cas de décharge obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse, mais alors le délai sera de deux ans.

2. La demande de paiement des sommes visées [...] sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois à compter de la date à laquelle cette association a été avisée que le carnet n'a pas été déchargé, qu'il a été déchargé avec réserves ou que la décharge a été obtenue d'une façon abusive ou frauduleuse, et au plus tard deux ans à compter de cette même date. Toutefois, en ce qui concerne les cas qui sont déférés à la justice dans le délai sus-indiqué, de deux ans, la demande de paiement sera adressée dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la décision judiciaire est devenue exécutoire.»

14. Troisièmement, les suites de la procédure précédemment décrite à l'égard de l'association garante concernée sont également encadrées par certains délais. En effet, l'article 11, paragraphe 3, de la convention TIR prévoit que, «[p]our acquitter les sommes exigées, l'association garante disposera d'un délai de trois mois à compter de ladite demande de paiement qui lui aura été adressée. L'association obtiendra le remboursement des sommes versées si, dans les deux ans suivant la date de la demande de paiement, il a été établi à la satisfaction des autorités douanières qu'aucune irrégularité n'a été commise en ce qui concerne l'opération de transport en cause».

B — *Le règlement n° 2454/93*

15. Conformément à ce qui est prévu à l'article 48 de la convention TIR, des règles particulières ont été adoptées dans le cadre communautaire pour les opérations de transport empruntant le territoire douanier de la Communauté. Ces règles sont contenues dans le règlement n° 2454/93.

16. Les articles 454, 455 et 457 du règlement n° 2454/93 définissent la procédure applicable au recouvrement des droits et des taxes devenus exigibles [9]. Ils reprennent, dans ses grandes lignes, le cadre procédural établi par la convention TIR. Ces dispositions concernent notamment la détermination des autorités nationales compétentes pour poursuivre le recouvrement des sommes correspondant aux droits et aux taxes devenus exigibles.

17. L'article 454 du règlement n° 2454/93 est libellé comme suit:

«1. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions spécifiques de la convention TIR [...] concernant la responsabilité des associations garantes lors de l'utilisation d'un carnet TIR [...]

2. Quand il est constaté que, au cours ou à l'occasion d'un transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR [...], une infraction ou une irrégularité a été commise dans un État membre déterminé, le recouvrement des droits et autres impositions éventuellement exigibles est poursuivi par cet État membre, conformément aux dispositions communautaires ou nationales, sans préjudice de l'exercice des actions pénales.

3. Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer le territoire sur lequel l'infraction ou l'irrégularité a été commise, celle-ci est réputée avoir été commise dans l'État membre où elle a été constatée à moins que, dans le délai prévu à l'article 455 paragraphe 1, la preuve ne soit apportée, à la satisfaction des autorités douanières, de la régularité de l'opération ou du lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été effectivement commise.

Si, à défaut d'une telle preuve, ladite infraction ou irrégularité demeure réputée avoir été commise dans l'État membre où elle a été constatée, les droits et autres impositions afférents aux marchandises en cause sont perçus par cet État membre conformément aux dispositions communautaires ou nationales.

Si, ultérieurement, l'État membre où ladite infraction ou irrégularité a effectivement été commise vient à être déterminé, les droits et autres impositions — à l'exception de ceux perçus, conformément au deuxième alinéa, au titre de ressources propres de la Communauté — dont les marchandises sont passibles dans cet État membre lui sont restitués par l'État membre qui avait initialement procédé à leur recouvrement. Dans ce cas, l'excédent éventuel est remboursé à la personne qui avait initialement acquitté les impositions.

9 — La somme recouvrée correspond au montant des droits de douane, aux droits d'accises et à la taxe sur la valeur ajoutée. La somme afférente aux droits de douane tombe, à hauteur de 90 %, dans le budget de la Communauté, les 10 % restants couvrant les frais de recouvrement engagés par les autorités douanières des États membres. La somme afférente aux droits d'accises revient, dans sa totalité, à l'État membre ayant procédé au recouvrement. Celle afférente à la taxe sur la valeur ajoutée revient, pour l'essentiel, à cet État membre et, pour une faible part, à la Communauté.

Si le montant des droits et autres impositions initialement perçus et restitués par l'État membre qui avait procédé à leur recouvrement est inférieur au montant des droits et autres impositions exigibles dans l'État membre où l'infraction ou l'irrégularité a été effectivement commise, cet État membre perçoit la différence conformément aux dispositions communautaires ou nationales.

Les administrations douanières des États membres prennent les dispositions nécessaires pour lutter contre toute infraction ou toute irrégularité et les sanctionner efficacement.»

18. L'article 455, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2454/93 dispose:

«1. S'il est constaté que, au cours ou à l'occasion d'un transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR [...], une infraction ou une irrégularité a été commise, les autorités douanières en donnent notification au titulaire du carnet TIR [...] et à l'association garante, dans le délai prévu [...] à l'article 11 paragraphe 1 de la convention TIR [...]

2. La preuve de la régularité de l'opération effectuée sous le couvert d'un carnet TIR [...] au sens de l'article 454 paragraphe 3 premier alinéa doit être apportée dans le délai prévu [...] à l'article 11 paragraphe 2 de la convention TIR [...]»

19. Les articles 454 et 455 du règlement n° 2454/93 ont été modifiés par le règlement (CE) n° 2787/2000 [10], dans la mesure où «[i]l convient de procéder à certaines rectifications d'ordre matériel concernant le renvoi à la convention TIR» [11]. Les dispositions modificatives en cause sont applicables à compter du 1er juillet 2001, c'est-à-dire postérieurement aux faits de la présente affaire.

III — Les faits et la procédure au principal

20. Le 23 mars 1994, l'entreprise de transport Freight Forwarding Services a fait placer sous le régime de transit externe, auprès du HZA, bureau de douane d'entrée sur le territoire de la Communauté, un chargement de 12,5 millions de cigarettes en provenance de la Suisse et destinées à être acheminées vers le Maroc via le bureau de douane d'Algésiras (Espagne), bureau de sortie du territoire de la Communauté.

21. La date limite de présentation des marchandises au bureau de douane espa-

10 — Règlement de la Commission, du 15 décembre 2000 (JO L 330, p. 1).

11 — Voir douzième considérant du règlement n° 2787/2000.

gnol a été fixée au 28 mars 1994, soit cinq jours après la date de départ de l'opération de transport. Le HZA n'ayant reçu aucun accusé d'exécution de l'opération TIR de la part du bureau de douane espagnol, il lui a demandé des informations à ce propos. Le 13 juillet 1994, le bureau espagnol a indiqué au HZA que les marchandises ne lui avaient pas été présentées. Le carnet TIR original a finalement été retrouvé après le 28 mars 1994. Il a été mis en évidence qu'il porte un tampon falsifié du bureau d'Algésiras en date du 28 mars 1994 (date limite de présentation des marchandises).

22. Le 16 août 1994, le HZA a adressé au transporteur un avis d'imposition, à hauteur de 3 197 500 DEM, au titre des droits et des taxes exigibles pour les marchandises en cause. Le transporteur n'a pas donné suite à cette demande de paiement.

23. Le même jour, le HZA a informé BGL de la non-décharge du carnet TIR. Celle-ci se serait portée caution du titulaire du carnet TIR à concurrence d'un montant maximal de 175 000 écus (soit 334 132,75 DEM). Il s'agirait d'un cautionnement sans bénéfice de discussion au sens du droit allemand. Il en résulterait que la caution ne pourrait soutenir que les autorités douanières doivent s'adresser d'abord au titulaire du carnet TIR, avant de s'adresser à elle-même. Pour sa part, BGL a conclu un contrat de garantie avec l'IRU, qui à son tour est liée par un contrat d'assurances avec un groupe d'assurances auquel appartient la société Préservatrice Foncière Tiard SA (ci-après «PFA»), partie intervenante au principal.

24. En février 1996, le HZA a réclamé à BGL, devant le Landgericht Frankfurt am Main (Allemagne), la somme de 334 132,75 DM (montant maximal du cautionnement), majorée des intérêts. Dans son mémoire en défense déposé le 8 mai 1996, BGL a fait valoir que les cigarettes litigieuses avaient été déchargées en Espagne et que donc seul l'État espagnol, et non pas l'État allemand, serait en droit de la poursuivre en paiement. BGL a proposé d'apporter la preuve par témoins de cette allégation concernant la localisation de l'irrégularité en cause. Cette proposition n'a pas été retenue. En effet, tant le Landgericht Frankfurt am Main que, sur appel, l'Oberlandesgericht (Allemagne) ont fait droit à la demande en paiement litigieuse. BGL s'est alors pourvue en cassation devant le Bundesgerichtshof.

25. Dans son ordonnance de renvoi, le Bundesgerichtshof s'interroge sur la recevabilité du moyen de preuve invoqué par BGL concernant le lieu de commission de l'irrégularité en cause, compte tenu des délais de preuve prévus par le règlement n° 2454/93 et par la convention TIR. Il souligne à ce propos que ce moyen de preuve n'a été invoqué que le 8 mai 1996, soit presque deux ans après la communication de la non-décharge du carnet TIR à l'association garante, intervenue le 16 août

1994. En outre, la juridiction de renvoi constate que la présence d'un tampon falsifié sur le carnet TIR n'implique pas que l'on se trouve dans une situation où le certificat de décharge a été obtenu de manière abusive ou frauduleuse, c'est-à-dire dans une situation où le délai de preuve est de deux ans, en vertu des dispositions de l'article 11, paragraphe 1, seconde phrase, de la convention TIR, auquel renvoie l'article 455, paragraphe 1, du règlement n° 2454/93. Ces observations étant faites, le Bundesgerichtshof se demande s'il est nécessaire d'appliquer à une association garante le délai de preuve d'un an qui s'impose au titulaire d'un carnet TIR, conformément à l'arrêt du 23 mars 2000, Met-Trans et Sagpol [12]. Par ailleurs, la juridiction de renvoi s'interroge sur le rôle respectif des associations garantes et des autorités douanières dans la recherche du lieu de commission de l'irrégularité.

IV — Les questions préjudicielles

26. En conséquence, le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1) a) Le délai fixé à l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement [...] n° 2454/93 [...] pour apporter la preuve du lieu réel de l'infraction ou de l'irrégularité s'applique-t-il également dans le cas où un État membre fait valoir en justice, en référence à l'article 454, paragraphes 2 et 3, premier et deuxième alinéas, du règlement n° 2454/93, une créance de droits de douane à l'encontre de l'association garante et où celle-ci veut apporter la preuve que le lieu réel où l'infraction ou l'irrégularité a été commise se situe dans un autre État membre?

b) En cas de réponse positive à la première question, sous a):

i) Dans un tel cas, applique-t-on le délai d'un an prévu conformément à l'application combinée des articles 454, paragraphe 3, premier alinéa, et 455, paragraphe 1, du règlement n° 2454/93 et de l'article 11, paragraphe 1, première phrase, de la convention TIR ou le délai de deux ans prévu conformément à l'application combinée des articles 455, paragraphe 2, dudit règlement et 11, paragraphe 2, première phrase, de la convention TIR?

ii) Le délai pour apporter la preuve requise s'applique-t-il

12 — C-310/98 et C-406/98, Rec. p. I-1797.

dans le cas décrit sous a) en ce sens que l'association garante doit apporter la preuve de son allégation selon laquelle l'infraction ou l'irrégularité a effectivement été commise dans un autre État membre dans ce délai sous peine d'irrecevabilité du moyen de preuve?

b) En cas de réponse positive de la Cour à la seconde question, sous a):

i) En cas de violation d'une telle obligation de recherche, l'infraction ou l'irrégularité n'est-elle pas alors réputée en vertu de l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 avoir été commise dans l'État membre dans lequel elle a été constatée?

2) a) En vertu des articles 454 et 455 du règlement n° 2454/93, l'État membre qui constate une infraction ou une irrégularité liée au transport sur la base d'un carnet TIR est-il tenu vis-à-vis de l'association garante de rechercher, au-delà des communications en vertu de l'article 455, paragraphe 1, dudit règlement et d'un avis de recherche adressé au bureau de destination, le lieu effectif où l'infraction ou l'irrégularité a été commise et l'identité des débiteurs des droits de douane au sens de l'article 203, paragraphe 3, du règlement n° 2913/92 en sollicitant l'assistance administrative d'un autre État membre pour l'éclaircissement des faits [voir le règlement (CEE) n° 1468/81 du Conseil, du 19 mai 1981, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière ou agricole]?

ii) L'État membre qui a constaté l'infraction ou l'irrégularité doit-il, en cas de recours à l'association garante, apporter la preuve qu'il a satisfait à une telle obligation de recherche?»

V — L'examen des questions préjudicielles

27. La juridiction de renvoi soulève deux séries de questions portant, d'une part, sur le délai de preuve du lieu de commission de l'irrégularité et, d'autre part, sur l'existence d'une obligation de recherche sur ce point dans le chef de l'État membre qui a constaté cette irrégularité.

A — *Sur le délai de preuve du lieu de commission de l'irrégularité*

1) Les arguments des parties

28. Tant BGL que PFA soutiennent qu'une association garante est en droit de rapporter la preuve du lieu de commission de l'irrégularité.

29. Selon BGL, aucun délai de preuve n'est opposable à l'association garante. Toutefois, à titre subsidiaire, elle soutient que le seul délai admissible est de deux ans à compter de la date de la demande en paiement. Elle exclut donc l'application du délai d'un an prévu à l'article 11, paragraphe 1, première phrase, de la convention TIR, auquel renvoie le règlement n° 2454/93, dans sa version en vigueur au moment des faits. Après avoir souligné les incohérences du règlement en question, elle fait valoir que le délai de deux ans à compter de la date de la demande en paiement a finalement été introduit par le règlement n° 2787/2000 modificatif, afin de corriger l'erreur commise sur ce point par le législateur communautaire.

30. Comme BGL, PFA soutient que le seul délai de preuve opposable à l'association garante est de deux ans à compter de la date de la demande en paiement ou, à tout le moins, à compter de la date de la notification de l'irrégularité à celle-ci. PFA invoque à ce propos l'application rétroactive du règlement n° 2787/2000. Toutefois, elle considère, en substance, que l'introduction d'un recours juridictionnel fait obstacle à la formulation d'une demande en paiement, ce qui a pour effet de reculer, pendant toute la durée de la procédure, la date à partir de laquelle se calcule le délai de preuve. Enfin, tant BGL que PFA soutiennent que le délai de preuve applicable n'est pas impératif, mais indicatif.

31. Contrairement à BGL et à PFA, le HZA et le gouvernement allemand estiment que l'association garante n'est pas en droit de rapporter la preuve du lieu effectif de commission de l'irrégularité en cause. En effet, aucune disposition en faveur de ce droit ne résulterait du règlement n° 2454/93 ou de la convention TIR. En outre, selon le gouvernement allemand, dans l'hypothèse où un tel droit serait reconnu à l'association garante, cela introduirait, dans l'ordre juridique allemand, un risque de conflits de décisions en la matière, compte tenu de la dualité des juridictions qui deviendraient compétentes (la juridiction financière pour apprécier la preuve apportée par le débiteur principal et la juridiction civile en ce qui concerne celle apportée par la caution).

32. Subsidiairement, le HZA et le gouvernement allemand soutiennent que le libellé du règlement n° 2454/93 renvoie clairement et exclusivement à un délai d'un an

qui s'impose à l'association garante sous peine de forclusion. Toutefois, en vertu de l'article 454, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 2454/93, l'association garante a la possibilité, à l'expiration d'un tel délai, d'obtenir le remboursement des sommes qu'elle a été tenue de verser.

33. Pour sa part, la Commission des Communautés européennes estime, comme BGL et PFA, que l'association garante, en sa qualité de caution, est en droit de rapporter la preuve du lieu effectif de commission de l'irrégularité, de la même manière que le titulaire du carnet TIR est en droit de le faire, en sa qualité de débiteur principal. Toutefois, contrairement à BGL et à PFA, la Commission soutient que le seul délai de preuve applicable à l'association garante est d'un an à compter de la date de notification du non-apurement de l'opération TIR. Elle renvoie sur ce point à la jurisprudence de la Cour à propos du délai de preuve applicable au débiteur principal [13].

34. À l'audience, la Commission a précisé que le règlement n° 2787/2000 doit être interprété comme renvoyant à un délai de trois mois, et non pas de deux ans, à compter de la date de la demande en paiement. La durée de ce nouveau délai étant plus courte que celle prévue initialement, le principe de confiance légitime s'oppose à l'application rétroactive dudit règlement. En outre, contrairement à ce que soutient PFA, l'introduction d'un recours juridictionnel n'aurait aucune incidence sur le calcul du délai de preuve applicable. Enfin, comme le HZA et le gouvernement allemand, la Commission précise que ce délai est impératif et n'exclut pas la possibilité d'un remboursement ultérieur de l'association garante.

2) Appréciation

35. Par la première série de questions, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance:

— quelle est la durée du délai prévue par le règlement n° 2454/93 pour rapporter la preuve du lieu de commission de l'irrégularité, et

— si ce délai est opposable à l'association garante, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, sous peine d'irrecevabilité du moyen de preuve.

13 — Voir arrêt Met-Trans et Sagpol, précité.

a) Sur la durée du délai de preuve

36. Par sa première question préjudicielle, sous b), i), la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 454 et 455 du règlement n° 2454/93 et 11 de la convention TIR, auquel il est renvoyé, doivent être interprétés en ce sens que la durée du délai de preuve du lieu de commission d'une irrégularité — en cas de non-décharge du carnet TIR ou de décharge avec réserves — se limite à un an ou s'étend sur deux ans.

37. Comme cela a été souligné par l'ensemble des parties à la présente procédure, la Cour a déjà eu l'occasion de répondre à cette question en ce qui concerne le délai de preuve applicable au titulaire d'un carnet TIR [14]. En effet, elle s'est livrée aux constatations suivantes: «l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 renvoie sans ambiguïté, quant à la durée du délai en cause, à l'article 455, paragraphe 1, du même règlement. Cette dernière disposition renvoie à son tour, quant à la durée du délai qu'elle édicte, à l'article 11, paragraphe 1, de la convention TIR. Un seul délai est mentionné à l'article 11, paragraphe 1, de ladite convention; il s'agit d'un délai d'un an» [15]. Dès lors que ces dispositions s'appliquent aux associations garantes — ce que nous exposerons ultérieurement — cette jurisprudence ne pourrait qu'être transposée à leur égard. Il importe donc de rappeler au juge de renvoi que, en cas de non-décharge ou de décharge avec réserves du carnet TIR, le délai de preuve prévu par le règlement n° 2454/93, dans sa version en vigueur à la date des faits de l'espèce, est d'une durée d'un an, et non de deux ans.

38. Contrairement à ce que soutient PFA, une réponse différente ne saurait être donnée sur ce point, à la faveur d'une prétendue application rétroactive du règlement modificatif n° 2787/2000. En effet, l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, dudit règlement indique que «[l]es dispositions de l'article 1er, points 2 à 80, sont applicables à partir du 1er juillet 2001». Or, les dispositions concernant le délai de preuve litigieux rentrent dans le champ d'application de cette règle [16]. Il en résulte que le législateur communautaire a pris soin d'exclure expressément l'éventualité d'une application rétroactive du règlement n° 2787/2000 en ce qui concerne les dispositions modificatives en cause. Autrement dit, consentir à l'application rétroactive du règlement n° 2787/2000 reviendrait à méconnaître les dispositions claires et précises dudit règlement sur sa portée dans le temps. Il s'ensuit que le règlement n° 2787/2000 est inapplicable à la date des faits de l'espèce s'agissant de la détermina-

14 — Voir arrêt Met-Trans et Sagpol, précité.

15 — Ibidem (point 44).

16 — Les dispositions modificatives en cause figurent à l'article 1er, points 54 et 55, du règlement n° 2787/2000.

tion de la durée du délai de preuve. Au demeurant, comme l'a souligné à juste titre le juge de renvoi, un doute subsiste sur la durée du délai de preuve visée par le règlement modificatif, car son libellé renvoie en réalité à deux délais fort différents (trois mois et deux ans).

39. Il résulte de ces développements que le règlement n° 2454/93, seul applicable à la date des faits de l'espèce — à l'exclusion du règlement n° 2787/2000 — doit être interprété en ce sens qu'il prévoit un délai d'un an pour rapporter la preuve du lieu de commission d'une irrégularité, en cas de non-décharge du carnet TIR ou de décharge avec réserves.

b) Sur l'opposabilité du délai de preuve à l'association garante dans le cadre d'une procédure juridictionnelle

40. La question de l'opposabilité du délai de preuve à l'association garante, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, implique de déterminer au préalable si l'association garante est en droit de rapporter cette preuve. La question se pose effectivement, car l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 ne précise pas qui est en droit de le faire. Comme BGL, PFA et la Commission, nous pensons que cette question préalable appelle une réponse positive.

41. En effet, le système de transit externe sous le couvert d'un carnet TIR donne aux autorités douanières compétentes l'assurance que le paiement des droits et des taxes devenus exigibles sera couvert par une association garante, en cas de défaillance du titulaire du carnet TIR. Les autorités douanières compétentes sont en principe celles du lieu où l'irrégularité a été commise, à moins qu'il soit impossible de déterminer ce lieu, ce qui justifie la compétence des autorités qui ont constaté l'existence de l'irrégularité. Par conséquent, lorsqu'il est prouvé que l'irrégularité a été commise dans un autre État membre que celui qui a engagé la procédure en recouvrement, cette procédure ne peut plus prospérer en raison de l'incompétence des autorités de poursuites. Autrement dit, la preuve du lieu de commission de l'irrégularité peut être invoquée comme un moyen de défense. L'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93, qui prévoit ce type de moyen de défense, ne peut avoir un plein effet utile que si ce moyen peut être invoqué par l'association garante comme par le titulaire du carnet TIR. En effet, l'association garante est tenue au paiement des sommes réclamées «conjointement et solidairement» avec le débiteur principal [17]. En outre, celle-ci doit bénéficier des mêmes moyens de défense que ceux qui sont accordés au titulaire du carnet TIR. Le principe d'égalité des armes

17 — Voir article 8, paragraphe 1, seconde phrase, de la convention TIR.

entre les parties à une procédure plaide en ce sens [18]. Il s'ensuit que l'association garante est en droit, comme le titulaire du carnet TIR, de rapporter la preuve du lieu de commission de l'irrégularité.

42. Cette conclusion s'impose d'autant plus en raison de la nature de la présomption de compétence des autorités douanières ayant constaté l'irrégularité en cause. En effet, il s'agit d'une présomption simple, c'est-à-dire qu'elle est susceptible d'être renversée par la preuve du contraire. Or, réserver cette possibilité au seul titulaire du carnet TIR, à l'exclusion de l'association garante, reviendrait à exclure, dans de nombreux cas, la possibilité d'un renversement de la présomption en cause. En effet, il ressort du rapport du Parlement européen sur le régime de transit communautaire, du 20 février 1997 (ci-après le «rapport d'enquête»), que les associations garantes sont très souvent mises en cause [19]. Cette constatation s'impose également en ce qui concerne le transit externe sous couvert d'un carnet TIR. Cette présomption simple deviendrait ainsi largement irréfragable, contrairement à ce qui est prévu par le règlement n° 2454/93.

43. En conséquence, il convient de partir du principe que l'association garante est en droit de rapporter la preuve du lieu de commission de l'irrégularité. En outre, selon nous, elle est nécessairement soumise dans ce cadre à une contrainte de délai.

44. En effet, dès lors que l'invocation de cette preuve par le titulaire du carnet TIR est soumise à une contrainte de délai, il doit en aller de même pour l'association garante, conformément au caractère accessoire de sa créance et au principe d'égalité des armes entre les parties. En outre, si l'intention du législateur communautaire avait été de soustraire l'association garante à une contrainte de temps pour rapporter la preuve en cause, il aurait vraisemblablement pris soin de le préciser. Or, force est de constater que tel n'est pas le cas, puisque l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 enferme ce droit de rapporter la preuve en question dans un certain délai, sans faire de distinction entre ses bénéficiaires non désignés.

45. Cette contrainte de délai trouve-t-elle sa place dans le cadre d'une procédure juridictionnelle? Cette question est formulée de manière générale par la juridiction de renvoi comme visant le cas où un État membre fait valoir en justice une créance de droits de douane à l'encontre de l'association garante et où celle-ci veut apporter la preuve que le lieu réel où l'infraction ou l'irrégularité a été commise se situe dans un autre État membre. La juridiction de renvoi a tendance à penser que le délai visé par le règlement n° 2454/93 s'applique exclusive-

18 — Le principe d'égalité des armes entre les parties participe à la garantie d'un procès équitable, au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le respect de ce principe s'impose, en tant que principe général du droit communautaire, à toute procédure, même de caractère administratif [voir conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire Al-Jubail Fertilizer/Conseil (arrêt du 27 juin 1991, C-49/88, Rec. p. I-3187)]. À notre avis, ce qui vaut pour les parties à une même procédure doit également valoir pour les parties à deux procédures distinctes, comme c'est, semble-t-il, le cas en l'espèce (le HZA a engagé une procédure administrative en recouvrement contre le titulaire du carnet TIR, puis, par la suite, une procédure juridictionnelle contre l'association garante).

19 — Voir, notamment, point 1.1.5.

ment à la preuve «extrajudiciaire» [20]. Nous partageons cette idée.

46. Selon nous, cette question de délai de preuve doit être examinée au regard du principe d'autonomie procédurale. En effet, selon une jurisprudence constante [21], en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire, à condition toutefois que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant des réclamations semblables de nature interne et qu'elles ne soient pas aménagées de manière à rendre en pratique impossible l'exercice des droits reconnus par l'ordre juridique communautaire.

47. Or, force est de constater que le règlement n° 2454/93 ne contient aucune disposition sur la durée du délai de preuve applicable dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. En effet, comme le souligne à juste titre PFA [22], l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 précise que la preuve du lieu de commission de l'irrégularité doit être rapportée «à la satisfaction des autorités douanières». L'emploi de cette expression laisse penser que ces dispositions s'appliquent à la situation d'une preuve extrajudiciaire, car elle est soumise à l'appréciation des autorités douanières, et non à celle du juge. En outre, les dispositions figurant à l'article 11, paragraphe 2, dernière phrase, de la convention TIR n'apportent aucun enseignement sur ce point, car elles concernent le délai de formation de la demande en paiement à la suite d'une action en justice, et non le délai de preuve du lieu où l'irrégularité a été commise. Il résulte de ces développements que les États membres demeurent libres de régler la question du délai de preuve applicable dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, sous réserve de respecter les principes d'équivalence et d'effectivité. Quelles conséquences concrètes peut-on retirer de cette analyse? Selon nous, plusieurs cas de figure doivent être distingués.

48. Un premier cas de figure peut recouvrir l'hypothèse où les autorités douanières ont engagé ab initio contre l'association garante une procédure en recouvrement de type juridictionnel, c'est-à-dire sans avoir engagé au préalable une procédure administrative à son encontre. Compte tenu du cadre factuel exposé par la juridiction de renvoi, nous supposons que le litige au principal rentre dans ce cas de figure. Dans une telle situation, l'association garante n'a pas encore pu rapporter la preuve du lieu de commission de l'infraction. En effet, par hypothèse, elle n'est en mesure de s'en prévaloir qu'à partir du moment où elle a été assignée en justice. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans la présente

20 — Voir ordonnance de renvoi (p. 11).

21 — Voir, notamment, en ce sens, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989, points 5 et 6); Comet, 45/76 (Rec. p. 2043, point 13); du 28 septembre 1994, Fisscher (C-128/93, Rec. p. I-4583, point 39); du 6 décembre 1994, Johnson (C-410/92, Rec. p. I-5483, point 21); du 11 décembre 1997, Magorrian et Cunningham (C-246/96, Rec. p. I-7153, point 37), et du 16 mai 2000, Preston e.a. (C-78/98, Rec. p. I- 3201, point 31).

22 — Voir ses observations écrites (point 53).

affaire au principal, l'association garante n'a invoqué cette preuve que le 8 mai 1996, c'est-à-dire quelques mois après son assignation en février de la même année. Dans de telles circonstances, nous estimons que le délai de preuve visé par l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 n'est pas applicable. En effet, autant il est indispensable, en vertu du principe général de sécurité juridique, d'enfermer la formation de recours en justice dans certains délais afin d'empêcher la remise en cause indéfinie de situations établies [23], autant il n'est pas indispensable d'en faire de même pour l'invocation de moyens de preuve — à titre de défense — dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, qui obéit à un rythme propre, sous le contrôle du juge. Au demeurant, les principes tenant au respect des droits de la défense et à la protection juridictionnelle effective plaident dans ce sens.

49. Un deuxième cas de figure peut se présenter dans l'hypothèse où les autorités douanières ont engagé contre l'association garante une procédure en recouvrement de type juridictionnel avant l'expiration du délai de preuve d'un an, applicable dans le cadre de la procédure administrative en cause. Dans ce cas, l'association garante demeure en droit de rapporter la preuve litigieuse. Pour les raisons exposées précédemment, elle peut le faire sans avoir à respecter le délai prévu par le règlement n° 2454/93, non pas parce que ce délai antérieurement applicable est suspendu ou prorogé, mais parce qu'il ne lui est simplement plus applicable. Autrement dit, il n'est pas possible d'opposer à l'association garante l'expiration du délai de preuve d'un an, applicable dans le cadre de la procédure administrative, et ce quel que soit l'avancement de la procédure juridictionnelle.

50. Un troisième cas de figure peut être cité dans l'hypothèse où les autorités douanières ont engagé contre l'association garante une procédure juridictionnelle de recouvrement après l'expiration du délai de preuve d'un an, applicable dans le cadre de la procédure administrative. Dans ce cas, deux situations doivent être distinguées. Premièrement, lorsque l'association garante a fait usage, au cours de la procédure administrative — dans le délai imparti — du moyen de preuve en question, mais que ce moyen de preuve n'a pas emporté la satisfaction des autorités douanières, l'association garante est en droit de l'invoquer à nouveau devant un juge et n'est pas soumise au respect d'un nouveau délai. Autrement dit, il n'est pas possible d'opposer à l'association garante l'expiration du délai de preuve applicable dans le cadre de la procédure administrative. Le juge sera ainsi saisi de l'ensemble des éléments de la contestation ayant opposé les autorités douanières et l'association garante dans le cadre de la procédure administrative. En revanche, lorsque l'association garante a omis d'invoquer ce moyen de preuve au cours de la procédure administrative — dans le délai imparti —, elle n'est plus en droit de l'invoquer dans le cadre de la procédure juridictionnelle. Admettre le

23 — Selon une jurisprudence constante, la fixation de délais de recours raisonnables à peine de forclusion satisfait au principe d'effectivité rattaché à l'autonomie procédurale dans la mesure où cette exigence constitue une application du principe fondamental de sécurité juridique. Voir, en ce sens, arrêts du 10 juillet 1997, Palmisani (C-261/95, Rec. p. I- 4025, point 28), et Preston e.a., précité (point 33).

contraire risquerait en effet d'encourager des manœuvres dilatoires empreintes de mauvaise foi. Autrement dit, il est possible — dans ce cas seulement — d'opposer en justice à l'association garante l'expiration du délai de preuve d'un an, applicable dans le cadre de la procédure administrative antérieure. Le moyen de preuve en cause doit donc être déclaré irrecevable.

51. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre à la première question préjudicielle, sous a), que l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 doit être interprété en ce sens que le délai prévu pour rapporter la preuve du lieu où l'irrégularité a été commise ne s'applique que dans le cas où cette preuve est rapportée au cours d'une procédure administrative de recouvrement, et non pas au cours d'une procédure juridictionnelle. Nous proposons également à la Cour d'indiquer que, toutefois, l'expiration de ce délai est opposable à l'association garante qui se prévaut de cette preuve au cours d'une procédure juridictionnelle lorsque celle-ci a omis de s'en prévaloir, dans le délai imparti, au cours d'une procédure administrative antérieure et que, dans ce cas, le moyen de preuve en cause est irrecevable.

c) Sur le point de départ du délai de preuve

52. Compte tenu des développements précédents, nous estimons qu'il est utile de préciser quel est le point de départ à prendre en considération pour décompter le délai de preuve d'un an prévu par le règlement n° 2454/93 (en cas de non-décharge ou de décharge avec réserves).

53. En effet, la lecture de l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 pourrait laisser penser qu'il renvoie à l'article 11, paragraphe 1, de la convention TIR sur la durée du délai de preuve ainsi qu'à son point de départ. La lecture combinée de l'article 11, paragraphes 1 et 2, de ladite convention inciterait également à penser que le point de départ de ce délai est fixé à la date de notification de la non-décharge ou de la décharge avec réserves [24]. Or, nous estimons que cette interprétation doit être écartée, car elle se heurte au principe fondamental du respect des droits de la défense.

54. En effet, en vertu d'une jurisprudence constante, la Cour estime que ce principe fondamental exige, même en l'absence de règles procédurales spécifiques, qu'une personne, à l'encontre de laquelle un acte lui portant préjudice est susceptible d'être adopté, soit en mesure de faire connaître utilement son point de vue [25].

24 — Voir ordonnance de renvoi (p. 12).

25 — Voir, notamment, arrêts du 27 octobre 1977, Moli/Commission (121/76, Rec. p. 1971, point 20); du 17 octobre 1989, Dow Benelux/Commission (85/87, Rec. p. 3137), et du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 46). Plus récemment, voir arrêts Al-Jubail Fertilizer/Conseil, précité (points 15 et suiv.), et du 21 septembre 2000, Mediocurso/Commission (C-462/98 P, Rec. p. I-7183, point 43).

55. Quelle est la portée de ce principe fondamental dans le cadre de la procédure instituée par le règlement n° 2454/93? L'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement prévoit expressément la possibilité de rapporter la preuve du lieu de commission de l'irrégularité en cause. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'usage de ce moyen de preuve équivaut à celui d'un moyen de défense. Or, à l'évidence, la personne poursuivie en recouvrement n'est en mesure de soulever ce moyen de défense qu'à partir du moment où elle a pris effectivement connaissance de la demande en paiement formulée à son encontre et que, à ce moment-là, le délai prévu à cet effet n'est pas déjà expiré.

56. Qu'en serait-il dans l'hypothèse où le délai de preuve — applicable dans le cadre d'une procédure administrative — serait décompté à partir de la date de notification de la non-décharge du carnet TIR ou de la décharge avec réserves? Il est fort probable que l'association garante ne serait plus en mesure de faire valoir le moyen de preuve susvisé. En effet, l'article 11, paragraphe 2, première phrase, de la convention TIR prévoit que la demande en paiement doit être adressée à l'association garante dans un délai minimal de trois mois et maximal de deux ans, à compter de la date de notification susvisée. Il en résulte que, dans l'hypothèse où le délai prévu pour faire valoir ce moyen de preuve serait décompté à partir de la date de notification, ce délai pourrait être expiré avant même que l'association garante ait pris connaissance de la demande en paiement formulée à son encontre. On pourrait même imaginer que les autorités douanières attendent le dernier moment pour adresser une demande en paiement à l'association garante, c'est-à-dire presque deux ans après avoir notifié l'irrégularité. Dans ce cas, le délai de preuve de l'association garante serait expiré depuis presque un an. Elle ne pourrait donc pas faire valoir cette preuve au cours de la procédure administrative. Certes, elle pourrait éventuellement la faire valoir par la suite dans le cadre d'une procédure juridictionnelle sans qu'on lui oppose, conformément au principe des droits de la défense, l'expiration d'un délai de preuve dont elle n'a pas été en mesure de faire usage. Cela étant, il n'en demeure pas moins que cette situation serait contraire au principe fondamental du respect des droits de la défense, lequel s'impose dans le cadre d'une procédure administrative.

57. En outre, ce mode de calcul du délai de preuve — applicable dans le cadre d'une procédure administrative — donnerait la possibilité aux autorités de poursuites douanières de se prémunir contre le risque d'une déclaration d'incompétence résultant de la preuve de la commission de l'irrégularité litigieuse dans un autre État membre, du moins dans l'hypothèse où cette question ne serait pas portée à la connaissance d'une juridiction. Cela reviendrait finalement à dénaturer la présomption de compétence sur laquelle repose le système de recouvrement adopté par le règlement n° 2454/93, puisque cette présomption simple tendrait à devenir irréfragable.

58. Selon nous, il convient donc de faire courir le délai de preuve d'un an à partir du moment où la personne qui est en droit de rapporter cette preuve a pris connaissance de la demande en paiement formulée à son encontre. C'est d'ailleurs ce qui est prévu par le règlement n° 2787/2000 [26], applicable postérieurement à la date des faits de l'espèce.

59. Cette analyse n'est pas incompatible avec le libellé de l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93, car, si le renvoi qu'il opère concerne à l'évidence la durée du délai, un doute existe en ce qui concerne le point de départ du délai en cause. Cela étant, à supposer que ce renvoi concerne également le point de départ du délai, ce qui serait légalement contestable au regard du principe fondamental du respect des droits de la défense, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire, compte tenu du cadre factuel de l'affaire au principal (voir point 48 des présentes conclusions) [27], de déclarer ces dispositions invalides. En outre, le règlement n° 2787/2000 a clarifié les dispositions en cause dans un sens conforme à ce principe.

26 — À la suite de la modification opérée par le règlement n° 2787/2000, l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 renvoie à l'article 455, paragraphe 2, de ce même règlement, lequel renvoie à son tour à l'article 11, paragraphe 3, de la convention TIR. Les deux délais qui y sont indiqués courent à compter de la date de la demande en paiement adressée à l'association garante.

27 — Contrairement à ce qui est le cas dans l'affaire Distillerie Fratelli Cipriani (arrêt du 12 décembre 2002, C-395/00, Rec. p. I-11877), à propos de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1).

B — *Sur la question relative à l'existence d'une obligation de recherche dans le chef de l'État membre à l'origine d'une procédure en recouvrement*

60. Par sa seconde question préjudicielle, sous a), la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'État membre qui constate l'existence d'une irrégularité est tenu, à l'égard de l'association garante, de rechercher le lieu où cette irrégularité a été commise ainsi que l'identité du débiteur principal des droits de douane, en sollicitant l'assistance administrative d'un autre État membre pour l'éclaircissement des faits. En cas de réponse positive à cette question, la juridiction de renvoi souhaite connaître la force juridique d'une telle obligation de recherche. Nous aborderons toutes ces questions en même temps.

1) Les arguments des parties

61. BGL et PFA soutiennent l'existence d'une obligation de recherche dans le chef de l'État membre ayant constaté une irrégularité. À l'appui de cette thèse, elles font valoir que l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 institue une présomption de compétence en faveur de l'État membre de constatation de l'irrégularité qui déroge à la compétence de principe de l'État membre où l'irrégularité a été commise, posée tant par l'article 454,

paragraphe 2, du règlement n° 2454/93 que par l'article 215 du règlement n° 2913/92. Elles ajoutent que le règlement n° 1468/81[28], dans sa version en vigueur au moment des faits, offre aux États membres les moyens de coopération nécessaires pour s'acquitter de cette obligation de recherche. Elles en concluent que l'État membre doit rapporter la preuve qu'il s'est acquitté de cette obligation et que, à défaut, la présomption de compétence en sa faveur doit être écartée.

62. Contrairement à BGL et à PFA, le HZA et le gouvernement allemand excluent l'existence d'une telle obligation de recherche. Ils soulignent, en particulier, que l'institution d'une obligation de recherche reviendrait à renverser la charge de la preuve qui pèse sur l'association garante ou sur le débiteur principal pour établir le lieu de commission de l'irrégularité.

63. La Commission exclut également l'existence d'une obligation de recherche. Elle souligne que la charge de la preuve du lieu de commission de l'irrégularité pèse essentiellement sur les opérateurs économiques, et non sur les États membres. En outre, elle estime que le règlement n° 1468/81 se limite à faciliter la coordination de l'action des autorités douanières en vue de préserver les ressources propres de la Communauté et non à permettre aux opérateurs économiques d'échapper à leurs obligations.

2) Appréciation

64. Nous estimons que l'article 454 du règlement n° 2454/93 doit être interprété en ce sens que l'État membre qui constate l'existence d'une irrégularité n'est pas tenu de rechercher ni le lieu où cette irrégularité a été commise ni l'identité des débiteurs des droits de douane. Cette interprétation est fondée à la fois sur le libellé des dispositions en question et sur l'intention du législateur communautaire.

65. S'agissant du libellé de l'article 454 du règlement n° 2454/93, force est de constater qu'il ne prévoit aucune disposition en ce sens.

66. En effet, contrairement à ce que soutiennent BGL et PFA, l'existence d'une obligation de recherche ne saurait être retirée des dispositions de l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 qui visent le cas où «il n'est pas possible de déterminer le territoire sur lequel l'infraction ou l'irrégularité a été

28 — JO L 144, p. 1.

commise». Cette formule se limite à faire référence aux circonstances de fait dans lesquelles la présomption de compétence de l'État membre ayant constaté l'irrégularité peut jouer. Elle ne suppose pas que ces circonstances doivent se révéler à la faveur d'une enquête infructueuse destinée à déterminer le lieu de commission de l'irrégularité, par le biais de l'identification des débiteurs des droits de douane, et que cette enquête doive être engagée par les autorités douanières en cause. Admettre le contraire reviendrait en pratique à ajouter un nouveau motif d'irrégularité de la procédure en recouvrement engagée contre l'association garante à ceux prévus à l'article 11, paragraphes 1 et 2, de la convention TIR, auquel renvoie l'article 454, paragraphe 1, du règlement n° 2454/93. Cette analyse peut être rapprochée de celle à laquelle s'est livrée la Cour dans l'arrêt du 14 novembre 2002, SPKR [29], à propos des dispositions du même règlement concernant le régime de transit communautaire (article 378, paragraphe 1).

67. Contrairement à ce que soutiennent également BGL et PFA, une obligation de recherche à la charge de l'État membre en cause ne peut davantage être retirée des dispositions de l'article 454, paragraphe 3, dernier alinéa, du règlement n° 2454/93 selon lesquelles «les administrations douanières des États membres prennent les dispositions nécessaires pour lutter contre toute infraction ou toute irrégularité et les sanctionner efficacement». En effet, ces dispositions se limitent à imposer aux États membres une obligation de diligence pour constater l'existence d'une irrégularité ou d'une infraction [30] et à engager en conséquence une procédure en recouvrement. Elles n'impliquent pas que les États membres qui constatent une irrégularité ne sont en droit d'engager une procédure de recouvrement qu'après s'être assurés, à la suite d'une enquête, de l'impossibilité de déterminer le lieu où cette irrégularité a été commise.

68. Admettre le contraire tendrait d'ailleurs à priver ces dispositions de leur effet utile, au mépris de l'intention du législateur communautaire. En effet, l'attente des résultats d'une enquête — souvent infructueuse [31] — sur la détermination du lieu de commission de l'irrégularité ne fait que retarder la lutte et la sanction de cette irrégularité, contrairement à l'obligation de diligence des États membres posée par les dispositions précitées. En outre, cette situation risque d'aboutir à la prescription de l'action en recouvrement et donc à l'ab-

29 — C-112/01, Rec. p. I-10655 (point 35).

30 — Cette constatation découle généralement d'une réponse du bureau de douane de destination à un avis de recherche qui lui est adressé par le bureau de douane de départ. Cette réponse permet de confirmer l'existence d'une irrégularité qui n'était alors que supposée du fait de l'absence de réception par le bureau de douane de départ de l'exemplaire n° 2 par le bureau de douane de destination.

31 — Comme l'a indiqué l'avocat général Mischo dans ses conclusions dans l'affaire Met-Trans et Sagpol, précitée, il est très difficile pour une autorité officielle d'apporter la preuve du lieu d'une infraction que l'on a par définition cachée (points 103 et 104). Ces difficultés tiennent, en particulier, au fait que cette infraction ou irrégularité se rattache à un phénomène de criminalité organisée (voir points 3.3.1, 3.3.4 et 3.3.6 du rapport d'enquête, précité). Les cigarettes constituent la cible privilégiée de ce type de criminalité, car leur manutention est facile et leurs droits d'accises élevés (voir points 1.1.5 et 4.2.1.4 du rapport d'enquête, précité).

sence de sanction de l'irrégularité. C'est précisément la raison pour laquelle a été instituée une présomption de compétence en faveur de l'État membre qui constate l'existence d'une irrégularité. Cette présomption ne saurait être écartée au motif que l'État membre ayant constaté l'existence d'une irrégularité ne s'est pas acquitté d'une prétendue obligation de recherche du lieu où elle a été commise, sauf à empêcher toute procédure de recouvrement, au mépris des intérêts de la Communauté.

69. À ce propos, il convient de rappeler ce que la Cour a précisé dans l'arrêt Met-Trans et Sagpol, précité. En effet, au point 37, elle a constaté que «le système de compensation prévu à l'article 454, paragraphe 3, troisième et quatrième alinéas, du règlement n° 2454/93 instaure un mécanisme de simplification administrative et de recouvrement des droits et autres impositions dans les cas où une incertitude sur le lieu de commission des irrégularités ou infractions aux dispositions douanières risque d'entraîner une perte totale des sommes indiquées». Elle a ajouté que, «[à] cette fin, il est prévu que, lorsque l'État membre sur le territoire duquel l'infraction a été commise ne peut pas être déterminé avec certitude, une présomption de compétence joue provisoirement au profit de l'État membre sur le territoire duquel l'infraction ou l'irrégularité a été constatée». Enfin, elle a précisé que, «lorsque, ultérieurement, la compétence du premier État se trouve établie, la présomption édictée au profit du second État tombe et un mécanisme de compensation intervient entre les deux États membres, ce qui permet d'éviter que le premier État, pour des raisons de prescription, ne puisse plus recouvrer les droits et autres impositions».

70. Ce système de présomption permet ainsi de concilier les différents intérêts en présence dans le cadre d'une opération TIR. C'est le cas pour les intérêts de la Communauté dès lors que les droits et les taxes lui revenant, au titre de ses ressources propres, sont en mesure d'être dûment recouvrés en raison de la commission d'une irrégularité mettant fin au régime de faveur que constitue le régime de transit externe. C'est également le cas des États membres qui constatent l'existence d'une irrégularité dès lors que ces derniers sont en droit de percevoir des droits et des taxes nationales à l'occasion de la procédure en recouvrement destinée à préserver les intérêts de la Communauté. C'est également le cas des États membres sur le territoire desquels il s'avère que l'irrégularité a été commise, car ils sont alors en droit de percevoir les impositions nationales en question. C'est enfin le cas des opérateurs économiques, qu'ils soient utilisateurs, c'est-à-dire bénéficiaires de ce régime de faveur facilitant les échanges, ou associations garantes, dès lors qu'ils peuvent, d'une part, s'opposer à la procédure en recouvrement engagée par l'État membre qui a constaté l'irrégularité en rapportant la preuve — dans un certain délai — que cette irrégularité a été commise dans un autre État membre dont le niveau d'imposition est moins élevé et donc être poursuivis exclusivement par cet autre État membre et, d'autre part, obtenir le remboursement de l'excédent des droits et des taxes nationales applicables en rapportant

cette preuve ultérieurement. En effet, contrairement à ce qui a été soutenu à l'audience par BGL, il résulte de l'article 457 du règlement n° 2454/93 que les associations garantes sont responsables à l'égard des autorités douanières de chacun des États membres traversés au cours de l'opération TIR, et non pas seulement à l'égard des autorités douanières de l'État membre qui les ont habilitées. Cette réglementation ne saurait être écartée par un simple contrat de cautionnement qui n'a pas de valeur légale [32]. Il s'ensuit que les associations garantes ont tout intérêt à être recherchées en garantie par les autorités douanières d'un État membre dont le niveau d'imposition est moins élevé que celui de l'État membre ayant constaté l'existence de l'irrégularité et à bénéficier du remboursement de l'excédent d'imposition.

71. Nous estimons que l'introduction d'une obligation de recherche dans le chef de l'État membre qui a constaté l'existence d'une irrégularité tendrait à remettre en cause l'économie générale du système qui repose sur un compromis équilibré destiné à concilier les divers intérêts en présence.

72. Ces considérations valent aussi bien pour l'obligation de recherche concernant le lieu de commission de l'irrégularité que pour celle concernant l'identité des débiteurs de la dette douanière compte tenu du rapport étroit entre ces deux données. En effet, l'expérience démontre que la connaissance de l'identité du titulaire et de l'utilisateur du carnet TIR (c'est-à-dire le transporteur et, éventuellement, le chauffeur) permet d'obtenir des informations utiles pour déterminer le lieu de commission de l'irrégularité. Par conséquent, dès lors que les États membres ne sont pas tenus de rechercher le lieu de commission de l'irrégularité, il n'est pas impératif qu'ils recherchent l'identité des débiteurs de douane. En revanche, il est logique que cette tâche soit confiée aux associations garantes, car elles sont en mesure de s'assurer de l'identité du titulaire et de l'utilisateur du carnet TIR lors de sa délivrance [33]. Cette responsabilité constitue le prolongement nécessaire de la garantie de paiement qui résulte de la délivrance du carnet TIR. Les associations garantes ont d'ailleurs tout intérêt à connaître l'identité des personnes en cause, car cela leur permettra notamment de rapporter plus facilement la preuve du lieu de commission de l'irrégularité couverte par leur garantie.

32 — Ces considérations peuvent être rapprochées de celles adoptées par la Cour dans l'arrêt Met-Trans et Sagpol, précité, à propos d'un accord administratif entre les États membres prévoyant un délai de preuve plus court que celui prévu par le règlement n° 2454/93 (point 48).

33 — Désormais, cette question concernant la détermination de l'identité du titulaire et de l'utilisateur du carnet TIR ne devrait plus se poser. En effet, depuis le 17 février 1999, date à laquelle est entrée en vigueur l'annexe 9 de la convention TIR, les personnes souhaitant avoir accès au régime TIR doivent y être autorisées par les autorités douanières. Cette autorisation est subordonnée à certaines conditions, notamment à l'absence de condamnation pour des infractions graves ou répétées à la législation douanière ou fiscale. Les associations garantes ne peuvent délivrer de carnet TIR qu'aux personnes qui sont titulaires d'une telle autorisation. En vertu d'une recommandation adoptée par le comité de gestion de la convention TIR le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1er avril 2001 — dans l'attente de l'entrée en vigueur de la prochaine modification de la convention — un numéro d'identification individuel est attribué par les autorités douanières lors de la procédure d'autorisation et est mentionné sur le carnet TIR, sous le contrôle des associations garantes, en complément des mentions du nom et de l'adresse des personnes concernées.

73. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre à la seconde question préjudicielle, sous a), que l'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 doit être interprété en ce sens que l'État membre qui constate une infraction ou une irrégularité n'est pas tenu de rechercher le lieu effectif où l'infraction ou l'irrégularité a été commise ainsi que l'identité des débiteurs des droits de douane.

74. Compte tenu de la réponse négative à cette question, la seconde question préjudicielle, sous b), devient sans objet.

VI — Conclusion

75. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Bundesgerichtshof de la manière suivante:

«1) L'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, doit être interprété en ce sens que, en cas de non-décharge du carnet de transport international routier ou de décharge avec réserves, le délai imparti à l'association garante pour rapporter la preuve du lieu où l'infraction ou l'irrégularité a été commise est d'un an.

2) Les dispositions précitées doivent être interprétées en ce sens que ledit délai ne s'applique que dans le cas où cette preuve est rapportée au cours d'une procédure administrative de recouvrement, et non au cours d'une procédure juridictionnelle. Toutefois, l'expiration de ce délai est opposable à l'association garante qui invoque cette preuve au cours d'une procédure juridictionnelle lorsque celle-ci a omis de l'invoquer, dans le délai imparti, au cours d'une procédure administrative antérieure. Dans ce cas, la preuve en cause est irrecevable.

3) Le point de départ du délai de preuve d'un an, applicable dans le cadre d'une procédure administrative et opposable — dans le cas précité — dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, est celui de la réception de la demande en paiement par la personne qui en est destinataire.

4) L'article 454, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2454/93 doit être interprété en ce sens que l'État membre qui constate une infraction ou une irrégularité n'est pas tenu de rechercher le lieu effectif où l'infraction ou l'irrégularité a été commise ainsi que l'identité des débiteurs des droits de douane.»