CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 3 DÉCEMBRE 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente affaire, la première chambre civile du tribunale de Milan demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur une question relative à l'interprétation de l'article 35 du règlement du Conseil n° 542/69 du 18 mars 1969 (JO 1969, L 77, p. 1), modifié par l'article 1 du règlement du Conseil n° 1079/71 (JO 1971, L 116, p. 7). Le règlement n° 542/69 était en vigueur à l'époque pertinente en l'espèce, encore qu'il ait été remplacé maintenant par le règlement du Conseil n° 222/77 du 13 décembre 1976 (JO 1977, L 38, p. 1).

Ce règlement instaure pour les marchandises un régime de transit communautaire qui comprend deux procédures — la première s'appliquant au «transit communautaire externe» et la seconde au «transit communautaire interne». Cette dernière procédure est applicable, entre autres, à la circulation de marchandises ne remplissant pas les conditions prévues aux articles 9 et 10 du traité de la CEE (article 1, paragraphe 2 a), du règlement n° 542/69) — par exemple, les marchandises originaires de pays tiers et qui n'ont pas encore été dédouanées par les autorités douanières de l'État membre à l'intérieur duquel elles ont été importées. Telle apparaît être la situation dans le cas présent.

Pour ce qui est des marchandises circulant dans le cadre de la procédure de transit communautaire externe, une déclaration doit être faite sur un formulaire T 1, conformément à l'article 12 du règlement n° 542/69. Ce formulaire se compose de trois exemplaires et il doit être complété et présenté au bureau des douanes où débutent les opérations de transit communautaire (le «bureau de départ»). Il y est enregistré. Une copie du formulaire est conservée et les deux autres sont remises à celui qui a demandé à faire circuler les marchandises, lequel doit s'assurer que ces deux copies accompagnent les marchandises; lorsque ces copies sont remises au bureau des douanes où les marchandises doivent être présentées en vue de conclure l'opération de transit communautaire («le bureau de destination»), ce bureau doit enregistrer les détails des contrôles, retenir une copie et renvoyer l'autre au bureau de départ (voir articles 1, 12, 17, 19 et 26 du règlement).

«Afin que soit assurée la perception des droits et autres impositions que l'un des États membres serait fondé à exiger pour les marchandises qui emprunteront son territoire à l'occasion du transit communautaire», une garantie doit normalement être fournie par la personne demandant à faire circuler les marchandises. Cette garantie doit, sauf exceptions qui ne sont pas applicables en l'espèce, revêtir une des formes définies dans les annexes au règlement et être constituée par une personne établie dans l'État membre intéressé. Le garant s'engage conjointement et solidairement avec le principal obligé à

1 — Traduit de l'anglais.

payer les droits et autres impositions exigibles (articles 27 et 28).

L'article 35 du règlement n° 542/69 était initialement rédigé comme suit:

«Le garant se trouve libéré de ses engagements envers les États membres dont le territoire a été emprunté à l'occasion du transit communautaire, lorsque le document T 1 est apuré au bureau de départ.»

L'«apurement» n'est pas défini, mais il semble qu'il soit admis qu'il consiste en ce qu'un fonctionnaire du bureau de départ examine la copie du formulaire T 1 qui lui a été transmise par le bureau de destination, s'assure que les marchandises ont été transférées conformément aux indications portées sur le document et consigne ce fait de la manière la plus appropriée.

Le règlement n° 1079/71 a ajouté un second alinéa à cette disposition, lequel est libellé comme suit:

«Le garant se trouve également libéré de ses engagements à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date d'enregistrement de la déclaration T 1, lorsqu'il n'a pas été avisé par le bureau de départ du non-apurement du document T 1.»

Le «tribunale» a constaté que la société «Alimentari Molteni di Ambrogio Paulo Molteni» a retiré de son entrepôt privé sous douane trois lots de bœuf congelé les 21 novembre et 21 décembre 1975 ainsi que le 2 janvier 1976. Des formulaires T 1 ont été remplis et enregistrés pour chaque lot, la destination déclarée de ceux-ci étant la Suisse. Chacun des lots était couvert par une garantie fournie par la «Società Italiana Cauzioni-Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni SpA» («SIC») en vertu d'une police datée du 5 mai 1970. Par la suite, le bureau des douanes de Milan (bureau de départ) reçut du bureau des douanes de Genève (bureau de destination) la troisième copie des formulaires T 1, lesquels, apparemment, portaient le cachet du bureau de douane de Genève et attestaient l'arrivée des marchandises en territoire helvétique. Ces trois documents furent «apurés» respectivement les 13 et 30 décembre 1975 ainsi que le 21 janvier 1976. Des investigations, effectuées ultérieurement, donnèrent à penser que les importations qui avaient prétendument été opérées en Suisse, étaient forgées de toutes pièces et que la viande n'avait pas quitté l'Italie. La SIC en fut avisée le 20 janvier 1977. Le 6 septembre 1977, les autorités douanières de Milan demandèrent le paiement des droits de douane, majorés des intérêts et des frais. SIC engagea en conséquence devant le tribunale de Milan une procédure en contestation de cette demande de paiement, motif pris de ce qu'en vertu de l'article 35 du règlement n° 542/69, la société était dégagée de sa responsabilité étant donné que plus de douze mois s'étaient écoulés entre la date de l'apurement du dernier des 3 formulaires T 1 et la date à laquelle elle avait été avisée de la falsification prétendue des documents. Le bureau des douanes soutint que SIC ne pouvait pas prendre argument de l'article 35 et que la garantie restait en vigueur.

Le «tribunale» a déféré la question suivante à la Cour:

«Les dispositions de l'article 35 du règlement (CEE) n° 542/69 du 18 mars 1969, complétées par l'article 1 du règlement (CEE) n° 1079/71 du 25 mai 1971, doivent-elles être interprétées en ce sens que l'administration des finances a en tout état de cause l'obligation, aux fins de conserver le bénéfice de la garantie prévue par ce règlement, d'aviser le garant, dans un délai de douze mois à compter de la date d'enregistrement de la déclaration T 1, du non-apurement de ce dernier document?

Les autorités douanières italiennes soutiennent que la fraude se trouvant à l'origine de l'apurement du formulaire T 1 rend tout ce qui suit nul et non avenu. Le problème de savoir si la fraude entraîne la nullité de l'apurement proprement dit, en ce sens que le garant ne saurait se prévaloir du premier alinéa de l'article 35, ne fait pas l'objet de la question qui nous est déférée par le tribunale et nous ne croyons pas que nous devions faire des observations sur cette matière. La question pertinente en l'espèce est de savoir si la fraude qui entraîne l'apurement peut empêcher de se prévaloir du second alinéa de la disposition considérée.

Les autorités douanières soutiennent en outre que s'il y a eu examen du formulaire T 1 et s'il ressort de celui-ci que les marchandises ont été traitées conformément à la déclaration, il ne saurait y avoir obligation de donner une déclaration de non-apurement. Elles se demandent comment les autorités peuvent donner une déclaration de non-apurement lorsqu'il y a eu, après examen dûment effectué, apurement sur la base de la constatation que le document paraissait être valide. Par conséquent, disent-elles, la période de douze mois ne commence pas à courir dès lors qu'il y a eu examen du document n'ayant révélé aucun défaut de celui-ci. On ne saurait attendre des autorités douanières qu'elles fassent des investigations détaillées sur la validité de la troisième copie du formulaire, ce qui entraînerait, dans le cas contraire, des retards sans fin. Ce ne serait que si la falsification est connue et que rien n'est entrepris pour aviser le garant ou si aucun examen du document n'est opéré que la période de douze mois commencerait à courir.

Cette argumentation est mal conçue, selon nous. Le second alinéa de l'article 35 délie clairement le garant de sa responsabilité au titre de la garantie à l'expiration de la période de douze mois commençant à courir à partir de la date d'enregistrement de la déclaration T 1 (par le bureau de départ), *à moins que* le garant ne soit avisé par le bureau de départ pendant cette période que le formulaire T 1 n'a pas été apuré. Cette disposition vise à protéger le garant; elle n'implique aucune investigation sur la faute, la négligence ou l'inaction du bureau de départ. Il n'y a aucune obligation de donner une déclaration d'apurement. La question qui se pose est de fait: y a-t-il eu ou non déclaration de non-apurement de la part du bureau de départ durant la période considérée? Dans la négative, le garant ne peut plus être invité à intervenir au titre de la garantie. Ces termes clairs nous paraissent la simple mise en œuvre de l'objectif du règlement modificatif, tel qu'il est défini dans les considérants de celui-ci, à savoir réaliser la sécurité juridique en permettant aux garants d'avoir la certitude qu'ils sont libérés de leur engagement à l'expiration d'un certain laps de temps, soit douze mois à partir de la date d'enregistrement de la déclaration de transit communautaire.

Un tel objectif favorise la libre circulation des marchandises dans le cadre du système institué par le traité, puisqu'il permet d'étendre la garantie à d'autres opérations ou d'utiliser à cet effet les fonds qui se trouvent à la base de celle-ci. La période de responsabilité prend fin que le garant ait été avisé ou non de l'apurement; la responsabilité ne subsiste que s'il y a eu déclaration de

non-apurement. C'est vainement que l'on opposerait à cela que les investigations risquant de ne pas révéler l'existence d'une fraude ou qu'elles peuvent entraîner des complications et nécessiter de longs délais. Si l'apurement est devenu suspect, il doit être possible de le rescinder et de donner une déclaration de non-apurement; en tout état de cause, un recours reste toujours possible contre le principal obligé.

Dans la présente affaire, rien ne permet de conclure à l'existence d'une fraude de la part de SIC. S'il pouvait être démontré à partir des faits d'un cas particulier que le garant a commis une fraude en incitant le bureau de départ à *ne pas* donner une déclaration de non-apurement, différentes considérations pourraient être développées à ce sujet qui devraient être prises en considération par la Cour à la lumière des faits de la cause.

Dans les circonstances présentes, nous estimons que la question posée par le «tribunale» dans la présente affaire devrait recevoir la réponse suivante:

En l'absence de fraude de la part d'un garant qui induirait les autorités douanières à ne pas donner une déclaration de non-apurement aux fins du second alinéa de l'article 35 du règlement n° 542/69, du 18 mars 1969, modifié par l'article 1 du règlement n° 1079/71, du 25 mai 1971, le garant sera déchargé de ses obligations au titre de la garantie à l'expiration d'une période de douze mois à compter de la date d'enregistrement du document T 1, à moins que le garant n'ait été avisé pendant ce laps de temps par le bureau de départ du non-apurement des documents T 1.