CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 7 mars 1996 *

1. La Corte suprema di cassazione italienne vous saisit de quatre affaires préjudicielles qui portent sur l'application du régime spécial à l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement. Cette juridiction vous demande en substance de vous prononcer, d'une part, sur l'interprétation qu'il convient de donner à certaines dispositions de la directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière [1], et du règlement (CEE) n° 612/77 de la Commission, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement [2], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1384/77 de la Commission, du 27 juin 1977 [3], et, d'autre part, sur la validité du règlement (CEE) n° 1121/87 de la Commission, du 23 avril 1987, modifiant les règlements (CEE) n°s 612/77 et 1136/79 en ce qui concerne la libération de la garantie dans le cadre de certains régimes spéciaux à l'importation dans le secteur de la viande bovine [4].

Le droit communautaire

A — *Sur le marché de la viande bovine*

2. L'article 13 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [5], tel que modifié par l'article 3 du règlement (CEE) n° 425/77 du Conseil, du 14 février 1977 [6], prévoit, en tant que régime spécial, la possibilité d'une suspension totale ou partielle du prélèvement normalement applicable à l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement.

3. Les modalités d'application de ce régime ont été établies par le règlement n° 612/77. L'article 1er de ce règlement subordonne le bénéfice de la suspension totale ou partielle du prélèvement à l'accomplissement de deux principales formalités. L'importateur doit, au moment de l'importation des jeunes bovins, d'une part, établir une déclaration écrite aux termes de laquelle il certifie que ces bêtes sont destinées à être engraissées sur le territoire de l'État membre d'importation pendant un délai de 120 jours à partir de la mise en libre pratique et, d'autre part, constituer une caution d'un montant égal au montant du prélèvement suspendu [7]. Le même article subordonne la libération totale ou partielle de cette caution à la production de la preuve par l'importateur aux autorités compétentes de l'État membre d'importation que ces jeunes bovins n'ont pas été abattus avant l'expiration de ce délai de 120 jours, à moins que des raisons strictement définies aient rendu

* Langue originale: le français.

1 — JO L 179, p. 31.

2 — JO L 77, p. 18.

3 — JO L 157, p. 16.

4 — JO L 109, p. 12.

5 — JO L 148, p. 24.

6 — JO L 61, p. 1.

7 — Article 1er, paragraphe 1, sous a) et b).

nécessaire l'abattage de ces animaux [8]. Enfin le paragraphe 4 de l'article 1er du règlement n° 612/77 précise que cette preuve doit être fournie dans un délai de 180 jours à partir de la mise en libre pratique, à défaut de quoi le montant de la caution restera acquis à titre de prélèvement.

4. Le règlement n° 1384/77 modifie quelque peu les modalités d'application du régime spécial. Aux termes de son article 7, paragraphe 1, l'importateur est en outre tenu d'indiquer aux autorités compétentes de l'État membre d'importation, dans un délai d'un mois suivant le jour de l'importation, l'exploitation ou les exploitations où les jeunes bovins sont destinés à être engraissés.

5. Le même règlement subordonne la libération de la caution au respect d'une formalité supplémentaire. L'importateur doit prouver que le jeune bovin a bien été engraissé dans l'exploitation ou les exploitations préalablement indiquées aux autorités compétentes [9].

6. Le législateur communautaire a tempéré les rigueurs du système par l'adoption du règlement n° 1121/87. Bien que publié après les faits, ce règlement s'applique aux espèces au principal, en vertu de son article 3, second alinéa, qui dispose: « [Le règlement n° 1121/87 s'applique] aux garanties constituées à partir [du 23 avril 1987], et, sur demande de l'intéressé, aux garanties constituées avant [le 23 avril 1987], qui n'ont pas encore été libérées ou saisies définitivement ».

B — *Sur la naissance d'une dette douanière*

7. Le moment où prend naissance, le moment où s'éteint ainsi que celui à partir duquel le montant de la dette douanière peut être exigé par les autorités compétentes ont été harmonisés par la directive 79/623.

8. L'article 2, sous d), de cette directive prévoit que:

« Font naître une dette douanière à l'importation:

[...]

d) l'inexécution d'une des obligations qu'entraînent pour une marchandise passible de droits à l'importation son séjour en dépôt provisoire ou l'utilisation du

8 — Ibidem, paragraphe 3.
9 — Article 7, paragraphe 2.

régime douanier sous lequel elle a été placée, ou l'inobservation d'une des conditions fixées pour l'octroi de ce régime, à moins qu'il ne soit établi, à la satisfaction des autorités compétentes, que ces manquements sont restés sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du dépôt provisoire ou du régime douanier considéré; »

9. Cette directive a été remplacée, après les faits qui nous concernent, par le règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière [10], qui a repris ses dispositions en les complétant.

Cadre factuel et procédural des affaires préjudicielles

10. Entre 1982 et 1985, trois exploitations agricoles italiennes, la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (affaire C-246/94), la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (affaires C-247/94 et C-248/94) et l'Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, ayant pour garant la Cassa di Risparmio di Trieste SpA (affaire C-249/94), ont importé en Italie en provenance de pays d'Europe de l'Est des lots de jeunes bovins mâles destinés à être engraissés.

11. Pour des raisons diverses, les exploitants agricoles ont failli à l'obligation, prévue par le régime communautaire relatif à l'importation des jeunes bovins, d'indiquer aux autorités douanières italiennes compétentes, dans un délai d'un mois à compter de la date d'importation, la localité de la station d'embouche. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio a communiqué cette information avec quelques jours de retard au service des douanes compétent; l'Azienda Agricola Cavicchi a complètement omis d'effectuer cette déclaration; quant à la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori, elle a transmis ce renseignement dans le délai prescrit mais à la municipalité sur le territoire duquel se trouvait la station d'embouche. En outre, s'agissant de cette dernière, il ressort de l'ordonnance de renvoi [11] qu'elle a également omis d'adresser le certificat attestant que les bovins destinés à l'engraissement étaient toujours en vie à l'expiration de la période des 120 jours après leur importation.

12. Estimant qu'en raison des manquements précités les exploitants en question avaient perdu le bénéfice de la suspension du prélèvement à l'importation, les autorités douanières italiennes ont demandé le paiement des droits de douane dus et ont considéré que les garanties constituées au moment de l'importation devaient rester entièrement acquises.

13. Les trois exploitants en cause ont assigné séparément l'Amministrazione delle Finanze dello Stato devant le Tribunale di Trieste en

10 — JO L 201, p. 15.

11 — Page 3, paragraphe 5, de la traduction en français.

soutenant que ses prétentions étaient illégales au regard du droit communautaire. Le Tribunale di Trieste a rejeté les recours de la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori et de l'Azienda Agricola Cavicchi et accueilli partiellement le recours de la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. La Corte d'appello di Trieste, saisie séparément par ces trois exploitants, a, par arrêt du 23 février 1990, confirmé le jugement prononcé par le Tribunale di Trieste à l'égard de la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Elle a, en effet, estimé que la directive 79/623, subordonnée et antérieure à une réglementation de rang supérieur, soit le règlement n° 1121/87, n'était pas applicable. En revanche, s'agissant du recours intenté par la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori et de l'Azienda Agricola Cavicchi, elle a estimé, par arrêts en dates des 6 juin 1992 et 19 janvier 1993, que l'inobservation des obligations prévues par le règlement n° 612/77, modifié par le règlement n° 1384/77, n'avait eu aucune conséquence concrète sur le fonctionnement correct du régime douanier à l'importation des bovins. Elle a, par conséquent, jugé que l'article 2, sous d), de la directive 79/623 était immédiatement applicable en Italie, même si la directive n'avait pas été transposée dans l'ordre juridique italien. De ce fait, elle a réformé les jugements rendus en première instance à l'égard de ces deux exploitants agricoles.

15. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio et l'Amministrazione delle Finanze dello Stato ont attaqué les arrêts de la Corte d'appello di Trieste par un pourvoi devant la Corte suprema di cassazione et en ont demandé l'annulation.

16. L'administration des finances italienne invoque la violation et l'application erronée des articles 1[er] du règlement n° 612/77, modifié par le règlement n° 1384/77, et 2 de la directive 79/623. En outre, elle estime que l'article 2, sous d), de la directive précitée (non transposée dans l'ordre juridique italien) ne serait pas d'effet direct. A supposer même que cette disposition soit d'effet direct, elle fait valoir que le fonctionnement correct du régime douanier établi par la Communauté pour l'importation des jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement implique qu'il soit satisfait à l'obligation que la Corte d'appello elle-même a considéré comme non satisfaite, à savoir la notification en temps utile à l'autorité compétente de la localisation de la station d'embouche, laquelle constitue une condition essentielle pour permettre le contrôle prévu.

17. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio invoque, quant à elle, la violation des articles 173, 189 et 177 du traité CE. Elle soutient que la Corte d'appello aurait fait une fausse application du règlement n° 1121/87, dans la mesure où le retard dans la communication de la station d'embouche n'a aucune conséquence sur le fonctionnement correct du régime douanier concerné; qu'en vertu de l'article 2, sous d), de la directive 79/623, aucune dette douanière n'en serait résultée et qu'au surplus le règlement précité serait dépourvu de validité.

Les questions préjudicielles

18. Doutant de l'interprétation qu'il convient de donner des textes communautaires en cause et s'interrogeant sur la validité d'un des règlements communautaires, la Corte suprema di cassazione, première chambre civile, a sursis à statuer et a posé les trois questions préjudicielles suivantes dans le cadre de l'affaire C-246/94:

« La première question d'interprétation consiste à établir si la disposition contenue à l'article 2, littera d), de la directive 623/79/CEE du 25 juin 1979 (non transposée dans l'ordre juridique italien) a les caractéristiques nécessaires pour être appliquée directement et constituer le fondement de droits que les particuliers peuvent faire valoir à l'encontre de l'État italien.

La deuxième question d'interprétation se pose dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première question. Elle consiste à établir si la disposition présentement en cause de la directive est applicable également dans l'hypothèse d'un retard dans la communication de l'exploitation où les bovins sont destinés à être engraissés, et donc d'une violation du règlement (CEE) n° 612/77 (tel que modifié par l'article 7 du règlement n° 1384/77). Il importe par conséquent d'interpréter le régime spécial instauré par ledit règlement pour établir si le retard susmentionné a eu ou non une incidence concrète sur le fonctionnement correct dudit régime spécial.

Au cas où il serait répondu par la négative à la question précédente et si on conclut, partant, à l'applicabilité (en l'espèce) de la disposition de la directive, force est d'envisager une troisième question ayant pour objet la validité du règlement (CEE) n° 1121/87 du 23 avril 1987. Il s'agit à cet égard d'établir si le montant de la sanction fixé à l'article 1er, point 2, dudit règlement (qui entraîne la perte totale de la caution à la suite d'un retard de 50 jours dans la notification de la communication) est ou non contraire au principe de proportionnalité par rapport au but poursuivi, principe précédemment affirmé par la Cour de justice. »

19. Dans les affaires C-247/94, C-248/94 et C-249/94, sont posées deux questions préjudicielles en interprétation. Ces questions sont essentiellement les mêmes que les deux premières rapportées ci-dessus, mais la formulation en ce qui concerne la seconde question dans les affaires C-248/94 et C-249/94 est légèrement différente: il est demandé si « [...] la directive est applicable également dans l'hypothèse d'une infraction au règlement (CEE) n° 612/77 [...], telle qu'elle a été constatée par la Corte d'appello di Trieste [...] »

La réponse aux questions préjudicielles

20. Les deux premières questions préjudicielles posées par la Corte suprema di cassazione, étroitement liées entre elles, portent sur l'interprétation de la directive 79/623 et du règlement n° 612/77 modifié par le règlement n° 1384/77. Le juge national vous demande, en substance, de dire si la règle générale contenue à l'article 2, sous d), de la directive 79/623 s'impose en tout état de cause, ou bien si les obligations spécifiques contenues dans la réglementation particulière relative au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement priment et rendent de ce fait inopérante la réglementation générale. Vous n'avez encore jamais été appelés à vous prononcer sur pareille demande. La troisième question est subsidiaire, vous n'êtes appelés à y répondre que dans l'hypothèse où vous estimeriez que l'article 2, sous d), de la directive 79/623 s'applique aux litiges au principal. Elle porte sur la validité de l'article 1er, point 2, du règlement n° 1121/87.

21. Des coopératives agricoles italiennes avaient déjà saisi votre juridiction sur le fondement de l'article 173, deuxième alinéa, et 189, deuxième alinéa, du traité afin de faire juger que l'article 1er, point 2, du règlement n° 1121/87 était invalide [12]. Constatant que la disposition en question s'applique « [...] à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite [...] », vous en avez dès lors déduit qu'« Elle possède [...] une portée générale au sens de l'article 189, alinéa 2, du traité et ne saurait concerner les requérantes individuellement au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité » [13]. Cette demande a, de ce fait, été déclarée irrecevable [14].

Sur la première question

22. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi vous interroge sur l'interprétation qu'il convient de donner de l'article 2, sous d), de la directive 79/623. Il vous est précisément demandé de dire si cette disposition présente les caractéristiques nécessaires pour être appliquée directement et pour constituer le fondement de droits que les particuliers peuvent faire valoir à l'égard d'un État membre, lorsqu'elle n'a pas été transposée dans son ordre juridique interne. Concrètement, il vous est demandé de dire si les prescriptions du droit communautaire concernant la naissance de la dette douanière s'appliquent en Italie et si un particulier pourrait faire valoir les droits qu'il tire de ces dispositions à l'égard de cet État.

23. La directive n'a pas été transposée en Italie [15], alors que, conformément à son article 12, le délai de transposition a expiré le 1er janvier 1982. La directive était donc en vigueur à l'époque des faits visés dans les quatre ordonnances de renvoi.

12 — Ordonnance du 3 février 1988, Covale/Commission (191/87, Rec. p. 515).

13 — Ibidem, point 10.

14 — Ibidem, dispositif.

15 — Page 3 de la traduction en français de l'ordonnance de renvoi relative à l'affaire C-248/94.

24. On sait, depuis l'arrêt Enka [16], que, « [...] dans le cas où les autorités communautaires ont, par voie de directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire » [17]. C'est le cas notamment « lorsque le justiciable invoque une disposition d'une directive devant la juridiction nationale, dans le but de faire vérifier par celle-ci si les autorités nationales compétentes, dans l'exercice de la faculté qui leur est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de la directive, sont restées dans les limites d'appréciation tracées par celle-ci » [18]. Cette jurisprudence a été appliquée de façon constante et vous avez invariablement reconnu aux particuliers des droits à faire valoir à l'encontre de l'État membre qui n'aurait pas adopté dans les délais des mesures d'application, ou aurait adopté des mesures non conformes aux dispositions suffisamment précises et inconditionnelles d'une directive.

25. En effet, les conditions exigées par votre jurisprudence pour juger qu'une disposition d'une directive est dotée d'effet direct sont le caractère inconditionnel et suffisamment précis de la disposition invoquée [19].

26. Examinons si la disposition de la directive 79/623 relative à la naissance de la dette douanière est inconditionnelle et suffisamment précise.

27. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio le soutient alors que l'Amministrazione delle Finanze dello Stato affirme le contraire.

28. Rappelons que l'article 2, sous d), de la directive précitée prévoit:

« Font naître une dette douanière à l'importation:

[...]

d) l'inexécution d'une des obligations qu'entraînent pour une marchandise passible de droits à l'importation son séjour en dépôt provisoire ou l'utilisation du régime douanier sous lequel elle a été placée, ou l'inobservation d'une des conditions fixées pour l'octroi de ce régime, à moins qu'il ne soit établi, à la satisfaction des autorités, que ces manquements sont restés sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du dépôt provisoire ou du régime douanier considéré; »

16 — Arrêt du 23 novembre 1977 (38/77, Rec. p. 2203).

17 — Point 9.

18 — Ibidem, point 10.

19 — Arrêt du 19 janvier 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53, point 25).

29. Selon la Commission, cette disposition revêt les caractéristiques exigées par votre jurisprudence pour être d'effet direct.

30. Nous pensons qu'il faut suivre la Commission dans ce raisonnement.

31. La directive 79/623 a été adoptée sur le fondement de l'article 100 du traité. Le législateur communautaire est parti d'un constat: « [...] l'examen approfondi auquel il a été procédé avec les États membres a cependant mis en lumière la nécessité de déterminer en certaines matières, par des actes communautaires obligatoires, les mesures indispensables à la mise en place d'une réglementation douanière garantissant une application uniforme des droits à l'importation ou des droits à l'exportation afférents aux marchandises qui font l'objet d'échanges entre la Communauté et les pays tiers » [20]. Le but poursuivi par le législateur communautaire est ainsi défini: « [...] il est donc nécessaire de fixer des règles communes pour la détermination du moment où prend naissance la dette douanière en vue d'assurer une application uniforme des dispositions communautaires en vigueur à l'importation et à l'exportation » [21].

32. Le gouvernement italien soutient que les termes « à la satisfaction des autorités compétentes » qui figurent à l'article 2, sous d), de la directive 79/623 doivent être interprétés comme conférant aux autorités nationales compétentes un large pouvoir d'appréciation quant aux conditions d'application du système ainsi mis en place [22] et que, de ce fait, la disposition en question ne serait pas suffisamment précise et inconditionnelle pour être appliquée directement.

33. Cet argument doit être rejeté. En effet, le législateur communautaire a exprimé que le but poursuivi était de réaliser une application uniforme et obligatoire en matière de dette douanière. Notamment, il a indiqué qu'il entendait définir précisément « [...] le moment où prend naissance la dette douanière à l'importation par rapport aux conditions dans lesquelles les marchandises passibles de droits à l'importation sont intégrées à l'économie de la Communauté » [23].

34. L'effet utile d'une telle disposition serait réduit à néant si elle devait être interprétée comme accordant un large pouvoir d'appréciation aux États membres dans l'application de cette mesure. Ce qui serait assurément le cas si les autorités nationales compétentes pouvaient subordonner la portée pratique de l'avantage douanier à des conditions ou des formalités autres que celles prévues par le

20 — Troisième considérant.

21 — Cinquième considérant.

22 — Pages 5 et 6 de la traduction en français des observations du gouvernement italien.

23 — Septième considérant.

législateur communautaire. L'expression « à la satisfaction des autorités compétentes » doit donc être interprétée comme permettant à un opérateur économique de rapporter la preuve à l'autorité nationale compétente que le non-respect d'une formalité ou d'une obligation douanière est resté sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du dépôt provisoire ou du régime douanier considéré sans que l'État membre puisse objecter la non-adoption de mesures nationales destinées précisément à faciliter l'application d'un avantage.

35. Cette interprétation est confirmée par votre arrêt du 5 octobre 1983 [24]. Vous étiez invités à vous prononcer sur l'application directe de l'article 4 de la directive 79/623 qui dispose:

« Par dérogation à l'article 2, aucune dette douanière à l'importation n'est réputée prendre naissance à l'égard d'une marchandise déterminée:

a) lorsque l'intéressé apporte la preuve, à la satisfaction des autorités compétentes, que l'inexécution des obligations qui découlent:

— soit des dispositions prises pour l'application de l'article 2 de la directive 68/312/CEE,

— soit du séjour de la marchandise en question en dépôt provisoire,

— soit de l'utilisation du régime douanier sous lequel cette marchandise a été placée,

résulte de la destruction totale ou de la perte irrémédiable de ladite marchandise pour une cause dépendant de la nature même de la marchandise ou par suite d'un cas fortuit ou de force majeure; »

36. En l'espèce, conformément au droit national en vigueur, l'administration douanière italienne avait notifié à deux sociétés une injonction fiscale de payer une somme correspondant aux droits de douanes et de taxes sur la valeur ajoutée ainsi que des intérêts légaux et des frais relatifs à la marchandise volée dans l'entrepôt douanier géré dans le port de Catania par la société Esercizio

24 — Esercizio Magazzini Generali et Mellina Agosta (186/82 et 187/82, Rec. p. 2951).

Magazzini Generali. Les deux sociétés avaient invoqué les dispositions du droit communautaire qui, selon elles, dispensaient du paiement des droits de douane et autres impositions dans le cas où les marchandises avaient été détruites pour cause de force majeure ou cas fortuit. Or, selon les requérantes, le vol commis dans les entrepôts serait de nature à faire apparaître une situation de force majeure au sens du droit communautaire, permettant la dispense de droits.

37. Vous fondant sur les dispositions de l'article 4 de la directive 79/623, non transposée en droit interne, et sur le neuvième considérant de la directive en cause, vous avez jugé que les causes de l'extinction devaient se fonder sur la constatation que la marchandise n'avait effectivement pas reçu la destination économique justifiant l'application des droits à l'importation. Cependant, dans le cas du vol, vous avez estimé qu'il était présumé que la marchandise passait dans le circuit commercial de la Communauté. Dès lors, vous avez conclu que la perte de la marchandise, telle que visée par la directive, n'englobait pas la notion de vol, quelles que soient les circonstances dans lesquelles celui-ci avait été commis. Vous avez par là même doté d'effet direct les dispositions de l'article 4 de la directive 79/623, sans considérer que l'expression « à la satisfaction des autorités compétentes » fasse perdre à ce texte son caractère suffisamment précis et inconditionnel [25]. Votre réponse ne devrait pas être différente s'agissant de l'interprétation de l'article 2, sous d), de la directive 79/623.

25 — Ibidem, points 11 à 14.

38. En réponse à la première question préjudicielle, nous estimons que l'article 2, sous d), de la directive 79/623 présente les caractéristiques nécessaires pour être appliqué directement et pour constituer le fondement de droits que les particuliers peuvent faire valoir à l'égard d'un État membre, lorsqu'il n'a pas été transposé dans son ordre juridique interne.

Sur la deuxième question

39. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi affine sa première interrogation puisqu'elle vous demande en réalité de dire si l'article 2, sous d), de la directive 79/623 s'applique également dans les espèces bien particulières qui sont soumises à son appréciation, à savoir au cas où la formalité non accomplie par l'opérateur est celle prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77. En d'autres termes, un importateur de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, qui n'a pas respecté son obligation de déclarer dans les délais les coordonnées de la station d'embouche aux autorités nationales compétentes, peut-il se prévaloir des dispositions de la directive 79/623 et soutenir utilement que la dette douanière n'est pas née, en rapportant la preuve que le non-respect de l'obligation n'a eu aucune incidence sur le fonctionnement du régime douanier en cause ou bien faut-il considérer que le fait de ne pas avoir respecté ce délai a une incidence concrète sur le fonctionnement correct du régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement? C'est la

première fois que vous êtes appelés à vous prononcer sur pareille question préjudicielle.

40. Le gouvernement italien soutient que le non-respect du délai en cause dans les espèces au principal a une incidence concrète sur le fonctionnement du régime douanier spécial et que la dette douanière à l'importation est automatiquement née. Dès lors, il s'agit d'appliquer les règles spécifiques relatives à la libération de la garantie dans le cadre des régimes spéciaux à l'importation dans le secteur de la viande bovine. Il fait valoir que l'objectif poursuivi par le législateur communautaire serait privé d'effet utile si le manquement à l'obligation supplémentaire mise en place par le règlement n° 1384/77 n'était pas sanctionné.

41. La Commission est moins affirmative. Elle soutient qu'il convient d'apprécier concrètement en fonction de chacune des espèces soumises à l'appréciation de la juridiction de renvoi si le non-respect de cette formalité est resté sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du régime douanier considéré. De ce fait, selon elle, les opérateurs économiques concernés tirent de l'article 2, sous d), de la directive 79/623 le droit à ce que l'autorité nationale compétente, loin de considérer que la dette douanière est automatiquement née du fait du manquement précité, constate cas par cas si celui-ci avait eu ou non une incidence concrète sur le fonctionnement correct de ce régime douanier spécial et tienne compte de la gravité de la faute commise par l'exploitant concerné.

42. Quant à la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, elle soutient que le manquement reproché est sans incidence sur le fonctionnement du régime douanier en cause et qu'au surplus les prescriptions contenues à l'article 1[er], paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77 et par l'article 1[er], point 2, du règlement n° 1121/87 sont illégales [26].

43. Nous pensons que, loin de s'opposer, l'article 2, sous d), de la directive 79/623 et l'article 1[er], paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77, se complètent. En effet, l'objet de ces deux textes communautaires n'est pas identique. La directive 79/623 harmonise les règles générales qui gouvernent la dette douanière [27] alors que le règlement n° 612/77 concerne les dispositions particulières applicables au régime spécifique pour l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement. L'article 2, sous d), de la directive 79/623 pose un principe général: les manquements qui n'ont aucune conséquence réelle sur le fonctionnement correct du régime douanier considéré ne font pas naître la dette douanière. L'opérateur économique a la possibilité d'en rapporter la preuve à moins que le législateur communautaire n'en dispose différemment. Répondre à cette deuxième question revient à analyser l'objectif poursuivi par le législateur communautaire, en édictant l'obligation particulière contenue à l'article 1[er], paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77 modifié.

26 — Observations de la demanderesse, p. 2 de la traduction en français.

27 — Voir nos conclusions point 31.

44. Nous soutenons que le législateur communautaire a entendu faire de l'obligation prévue par l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, modifié, un préalable au fonctionnement correct du régime douanier considéré.

45. Rappelons le libellé du texte en question:

« 1. *Le bénéfice de la suspension totale ou partielle du prélèvement* visée à l'article 13, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 805/68 *est subordonné*:

[...]

d) à l'engagement écrit de l'importateur, souscrit au moment de l'importation, d'indiquer aux autorités compétentes de l'État membre d'importation, dans un délai d'un mois suivant le jour de l'importation, l'exploitation ou les exploitations où les jeunes bovins sont destinés à être engraissés » [28].

28 — Article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77.

46. *L'analyse des modalités d'application* du régime douanier spécial démontre que la formalité prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77 est prescrite à peine d'irrecevabilité du bénéfice de la suspension totale ou partielle du prélèvement à l'importation des jeunes bovins destinés à l'engraissement. Le législateur communautaire indique par là même qu'il attache une toute particulière importance au respect de cette formalité.

47. *L'analyse des règles édictées en matière de libération de la garantie* prévue dans le cadre de ce régime spécial procède également de ce souci. L'article 1er, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77, dispose:

« 3. Sauf en cas de force majeure, la caution n'est libérée, en tout ou en partie, que si la preuve est apportée aux autorités compétentes de l'État membre d'importation que le jeune bovin:

a) a été engraissé dans l'exploitation ou les exploitations indiquées conformément au paragraphe 1, sous d);

b) n'a pas été abattu avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 1, sous a), ou

c) a été abattu avant l'expiration de ce même délai pour des raisons sanitaires ou a péri à la suite de maladie ou d'accident.

La caution est libérée immédiatement après que la preuve a été fournie.

4. Dans le cas où la preuve visée au paragraphe 3 n'a pas été fournie dans un délai de 180 jours à compter du jour de la mise en pratique, le montant de la caution reste acquis à titre de prélèvement. »

48. La libération de la caution est donc elle-même subordonnée au respect d'un certain nombre de formalités. A défaut de respect de la formalité prescrite au paragraphe 1, sous d), de l'article 1er du règlement n° 612/77, le bénéfice de la suspension du prélèvement n'est pas accordé et la garantie versée par l'importateur est entièrement retenue à titre de prélèvement.

49. La rigueur de ce système a été tempérée par le règlement n° 1121/87 [29] qui a réformé l'article 1er du règlement n° 612/77 modifié par le règlement n° 1384/77.

29 — Également applicable à ces espèces, voir point 8 de nos conclusions.

50. L'article 1er, points 2 et 3, du règlement n° 1121/87 prévoit en effet:

« 2) A l'article 1er paragraphe 3 [du règlement n° 612/77] est ajouté l'alinéa suivant:

'Toutefois, lorsque le délai visé au paragraphe 1, point d), n'a pas été respecté, la garantie à libérer est diminuée de

— 15 % de son montant

et de

— 2 % du montant restant par jour de dépassement.

Les montants non libérés restent acquis à titre de prélèvement.'

3) Au paragraphe 4 de l'article 1er [du règlement n° 612/77] est ajouté l'alinéa suivant:

'Toutefois, lorsque cette preuve a été établie dans le délai de 180 jours susvisés, mais est apportée dans les dix-huit mois qui suivent ces 180 jours, le montant acquis, diminué de 15 % du montant de la garantie, est remboursé.' »

51. L'analyse de cette nouvelle disposition prouve que le législateur attache une attention bien plus importante au respect de l'obligation prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77 qu'au respect de celle prévue au paragraphe 4 du même article.

52. *L'analyse de la ratio legis de ce régime spécial* révèle également que le respect de l'obligation prévue à l'article 1er, sous d), du règlement n° 612/77 est considéré par le législateur communautaire comme nécessaire au bon fonctionnement du régime douanier en question.

53. L'objectif poursuivi par le législateur communautaire est exposé au huitième considérant du règlement n° 805/68. Le législateur communautaire indique que, en instaurant ce régime spécial, il entend: « [...] disposer d'un nombre plus important d'animaux d'engraissement dans la Communauté et [...] accroître la production de viande sans augmenter le nombre des vaches, et, en conséquence la production de lait, [pour ce faire] il convient d'appliquer dans certaines conditions de marché pour certaines catégories de jeunes bovins et de veaux provenant des pays tiers et destinés à être engraissés dans la Communauté, un régime spécial à l'importation ».

54. Le régime spécial a été adopté le 24 mars 1977 par le règlement n° 612/77 [30]. Toutefois, afin d'éviter les abus et d'assurer que ces mesures ne soient détournées de leur finalité [31], le législateur communautaire a mis en place un système contraignant pour l'importateur. Ce dernier doit fournir une attestation écrite aux termes de laquelle il déclare que les jeunes bovins sont destinés à être engraissés pendant une période de 120 jours à partir de la mise en libre pratique [32]; il doit constituer une caution d'un montant égal au montant suspendu du prélèvement valable le jour de l'importation [33], caution qui n'est restituée que s'il rapporte la preuve que l'animal n'a pas été abattu avant l'expiration du délai [34].

55. Dès la mise en place du régime spécial, le législateur communautaire a constaté qu'il fallait faire preuve d'une vigilance toute particulière face aux risques de fraude et d'abus qui risquaient de détourner ce régime de sa

30 — Deuxième considérant.
31 — Deuxième et troisième considérants.
32 — Article 1er, paragraphe 1, sous a).
33 — Article 1er, paragraphe 1, sous b).
34 — Article 1er, paragraphe 3.

réelle finalité économique. C'est la raison pour laquelle, par l'adoption du règlement n° 1384/77, il a encore mieux précisé les obligations [35]. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77 réformant l'article 1[er], paragraphe 1, du règlement n° 612/77, l'importateur est tenu de communiquer dans un délai d'un mois la localisation de la station d'embouche, à défaut de quoi il ne pourra bénéficier du régime spécial douanier prévu par le règlement n° 612/77.

56. L'objectif poursuivi par le législateur communautaire a été clairement exprimé au deuxième considérant du règlement n° 1384/77. Il s'agit de déjouer les fraudes et d'éviter les abus que risque d'induire ce système. L'obligation supplémentaire mise à la charge de l'importateur est destinée à permettre aux autorités nationales compétentes d'organiser de façon satisfaisante des contrôles sur place et de vérifier que les déclarations de l'importateur sont réelles, fiables et conformes aux prescriptions communautaires.

57. L'analyse tant du libellé des dispositions particulières que de leur ratio legis nous incite à soutenir que le respect de cette obligation supplémentaire, et du délai imparti pour s'y soumettre, doit s'analyser comme une condition *nécessaire* au bon déroulement des mesures de contrôle exigées par le législateur communautaire et par là même est indispensable au fonctionnement correct de ce régime.

58. *En outre*, d'un point de vue pragmatique et dans un souci d'efficacité de la politique agricole commune, nous vous invitons à prendre en compte un argument supplémentaire au soutien de notre position. Les contraintes inhérentes au fonctionnement d'une administration exigent que celle-ci soit avertie dans un délai raisonnable afin de pouvoir organiser de façon satisfaisante les tâches des services chargés des contrôles sur place. En effet, comme le soutient le gouvernement italien, nous estimons que l'absence d'indication de la station d'embouche rend impossible ou extrêmement difficile les mesures de contrôles que l'administration est tenue de diligenter pour vérifier que les jeunes bovins importés *sont bien ceux* pour lesquels sera ensuite délivrée l'attestation de leur maintien en vie durant 120 jours.

59. *Enfin*, l'analyse de la ratio legis de la directive 79/623 [36] et du libellé de l'article 2, sous d), de ladite directive ne s'oppose pas à l'interprétation stricte que nous vous proposons de suivre. Dans la mesure où le législateur communautaire a, par voie de réglementation spéciale, indiqué que le respect de l'obligation spécifiquement prévue à l'article 1[er], paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77 est nécessaire au fonctionnement correct du régime douanier considéré, l'application de l'article 2, sous d), in fine de la directive 79/623 est exclue. L'interprétation inverse priverait totalement d'effet utile la législation spéciale mise en place par le règlement n° 612/77, modifié.

35 — Deuxième et troisième considérants.

36 — Voir point 31 de nos conclusions.

60. C'est pourquoi nous vous proposons de répondre comme suit à la deuxième question préjudicielle: le non-respect de la formalité prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 612/77, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1384/77, par un importateur de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, a une conséquence réelle sur le fonctionnement correct du régime douanier considéré au sens de l'article 2, sous d), de la directive 79/623.

61. La réponse à la troisième question est de ce fait sans objet.

62. Nous vous proposons donc de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par la Corte suprema di cassazione:

« 1) L'article 2, sous d), de la directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière, présente les caractéristiques nécessaires pour être appliqué directement et pour constituer le fondement de droits que les particuliers peuvent faire valoir à l'égard d'un État membre, lorsqu'il n'a pas été transposé dans son ordre juridique interne.

2) Le non-respect de la formalité prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement (CEE) n° 612/77 de la Commission, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, tel que modifié par l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1384/77 de la Commission, du 27 juin 1977, par un importateur de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, a une conséquence réelle sur le fonctionnement correct du régime douanier considéré au sens de l'article 2, sous d), de la directive 79/623, précitée. »