des douanes, au sens de l'article 15, paragraphe 5 a, de l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique de la marchandise n'exige pas que la procédure douanière soit définitivement clôturée au profit du déclarant ;

2) Pour que l'article 15, paragraphe 1, s'applique, il faut que la marchandise, ayant été imputée sur le certificat conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, lettre a, ait été effectivement mise en libre pratique.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 mai 1974.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 30 AVRIL 1974

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Introduction

L'importation, dans la Communauté, des produits agricoles faisant l'objet d'organisations communes de marchés est, comme vous le savez, surbordonnée, en vertu des règlements de base, à la délivrance de certificats d'importation octroyés pour une période de temps déterminée et valant à la fois autorisation et obligation d'importer une certaine quantité du produit concerné.

Cette obligation d'importer pendant la durée de validité du certificat est garantie par la constitution d'une caution.

Les mêmes principes sont d'ailleurs applicables aux exportations ainsi qu'à la préfixation des prélèvements ou des restitutions.

Par son règlement n° 1373/70 du 10 juillet 1970, la Commission a fixé les modalités communes d'application du régime des certificats.

Elle a notamment défini ce qu'il convient d'entendre par l'expression « formalités douanières d'importation » (article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, lettre a), du règlement), disposé que l'obligation d'importer est *considérée comme remplie le jour de l'accomplissement de ces formalités douanières* (article 15, paragraphe 1, lettre a) et précisé que « est consi-

déré comme *jour* d'accomplissement des formalités douanières le jour au cours duquel le déclarant, c'est-à-dire l'importateur, manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des produits faisant l'objet du certificat » (article 15, paragraphe 5, lettre a).

Enfin, aux termes du même article 15, paragraphe 2, la libération de la caution est subordonnée, en ce qui concerne l'importation, à la production de la preuve de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, lettre a).

C'est à l'interprétation de l'article 15, paragraphe 5, que vous convie le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort-sur-le-Main, saisi par la firme Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor de Hambourg du litige qui l'oppose à l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse (Office d'importation et de stockage du bétail et de la viande).

Les faits

La requérante au principal a obtenu de cet office, le 21 avril 1971, un certificat d'importation pour 400 tonnes de viande bovine congelée en provenance d'Amérique du Sud. Elle a constitué caution bancaire pour un montant de 146 400 DM. La validité du certificat expirait le 21 juillet 1971.

Après des importations antérieures portant sur quelque 360 tonnes qui furent imputées sur ce certificat, elle présenta, le 14 juillet, au bureau de douane compétent une demande de dédouanement pour 53 051 kg de viande de bœuf congelée, en quartiers antérieurs, importée d'Uruguay et destinée à la transformation.

Cette demande, effectivement reçue par la douane, fut ultérieurement rejetée non pour des motifs relevant de la réglementation communautaire en matière de certificats d'importation, mais pour des raisons tirées de la loi allemande sur le contrôle sanitaire des viandes.

En effet, selon l'article 12, a), paragraphe 1, de cette loi, la viande ne peut être importée qu'en carcasses entières, même si ces carcasses peuvent être découpées en moitiés ou en quarts. Des dérogations peuvent toutefois être accordées par le ministre fédéral de la santé publique à la condition que les animaux aient été abattus dans le pays d'origine, dans des abattoirs agréés et sous le contrôle d'un vétérinaire de nationalité allemande, qualifié.

La preuve du contrôle doit résulter du plombage des quartiers de viande et de la production d'un certificat d'inspection. Les frais de ce contrôle, évidemment élevés, sont à la charge de l'importateur.

Or, dans le cas soumis au juge allemand, il fut constaté par le service des douanes, fonctionnant comme bureau d'admission vétérinaire, que les quartiers antérieurs de bovins, qui constituaient le lot présenté, n'étaient pas pourvus des plombs de contrôle exigés.

Le service en conclut que l'inspection au départ n'avait pas été achevée et, constatant qu'elle était légalement impossible à l'arrivée en Allemagne puisqu'il ne disposait pas des caracasses entières, refusa d'autoriser la mise en libre pratique.

L'importateur n'ayant pu, dans la limite de validité du certificat d'importation, se procurer de la viande de remplacement, l'Office d'importation constata que l'obligation d'importer n'avait été remplie que partiellement, à concurrence des quantités antérieurement imputées sur ledit certificat et déclara, en conséquence, la caution acquise pour un montant de 6 309 DM correspondant à la quantité non importée.

La réclamation formulée par l'importateur contre cette décision ayant été rejetée, ce dernier saisit le tribunal administratif de Francfort qui vous demande de vous prononcer sur la question prejudicielle suivante :

« La *réception* de la demande de dédouanement du déclarant par le bureau de douane a-t-elle la même signi-

fication que « l'acceptation » par ledit bureau de l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique, au sens où l'entend l'article 15, paragraphe 5 a, du règlement n° 1373/70 de la Commission des Communautés européennes en date du 10 juillet 1970, ou bien la notion d'acceptation selon cette disposition doit-elle être interprétée dans ce sens que la procédure douanière sur laquelle repose cette acceptation est définitivement terminée au profit du déclarant ? »

Discussion

Telle qu'elle est formulée, cette question se présente comme un dilemme :

— ou bien il faut — et il suffit — que le bureau de douane ait *reçu* la demande de dédouanement afférente aux produits visés par le certificat d'importation avant l'expiration de la validité de ce document pour que l'obligation d'importer soit considérée comme ayant été remplie et qu'en conséquence la caution puisse être libérée ;

— ou bien il est nécessaire que *la procédure douanière nationale soit menée jusqu'à son terme* et que l'enlèvement de la marchandise en vue de sa mise à la consommation soit autorisé par la douane pour que l'importation soit effectivement réalisée, auquel cas seulement la caution pourrait être libérée, à la condition que cette autorisation ait été donnée avant l'expiration de la validité du certificat.

Des deux branches de l'alternative, la seconde doit, à notre avis, être exclue.

A cet égard, tant les arguments invoqués par la requérante au principal que les considérations exposées par le tribunal administratif de Francfort nous ont paru déterminants. En effet, par son règlement n° 1373/70, la Commission a établi un système cohérent qui doit être appliqué de manière uniforme dans chacun des États membres à tous les importateurs. L'obligation d'importer, considérée comme remplie le jour de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, sous la lettre a), est une notion communautaire dont le sens et la protée ne peuvent dépendre des procédures douanières nationales, maintenues jusqu'à présent en vigueur.

On ne peut lui substituer le seul critère de l'autorisation d'enlèvement ou mainlevée, c'est-à-dire de l'acte par lequel un service des douanes permet à l'importateur de disposer des marchandises qui ont fait l'objet d'un dédouanement.

Certes, l'existence des diverses législations nationales applicables aux importations, et notamment celles relatives à la police sanitaire, peut avoir pour conséquence des solutions différentes en ce qui concerne le dédouanement d'une même marchandise d'un État à un autre.

Mais ces législations nationales ne peuvent être valablement opposées à la notion communautaire de l'obligation d'importer liée à la délivrance d'un certificat d'importation au sens du règlement n° 1373/70.

Il n'est donc pas possible, à notre avis, d'admettre que la libération de la caution destinée à garantir cette obligation soit subordonnée à l'intervention, *avant l'expiration de la validité du certificat*, d'un acte positif de la douane donnant mainlevée de la marchandise.

Une telle solution reviendrait à priver d'effet utile les dispositions du règlement de la Commission.

Devrait-on alors se ranger à la première branche de l'alternative et décider que la simple réception matérielle, par le service douanier, de l'acte par lequel l'importateur manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique de la marchandise suffit pour que, l'obligation d'importer étant considérée comme remplie, la caution puisse être immédiatement libérée ?

Nous ne pensons pas non plus que ce raisonnement soit conforme au texte des dispositions en cause du règlement, ni aux finalités du régime des certificats d'importation.

L'article 15 ne tend pas à définir ce qu'il faut entendre par « importation effectivement réalisée ». Il a seulement pour objet de créer deux présomptions légales :

— la première, dans son paragraphe 1, détermine le jour où l'obligation d'importer est *considérée comme remplie ;* c'est le jour de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, sous la lettre a) ;

— la seconde, dans le paragraphe 5, impose de considérer comme jour d'accomplissement des formalités douanières à l'importation au sens du règlement le jour au cours duquel le service des douanes « accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des produits en cause ».

Ces dispositions trouvent leur justification dans le fait que la durée de validité des certificats d'importation est limitée dans le temps et que l'obligation d'importer doit être remplie pendant le cours de cette validité.

Le but des présomptions légales est donc de *déterminer la date* à laquelle cette obligation doit *être réputée* satisfaite.

Cette même date intervient également aux fins de la libération de la caution puisque, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 15, cette libération est subordonnée à la preuve que les formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, sous la lettre a), ont bien été accomplies pendant la période de validité du certificat.

En d'autres termes, la caution ne pourra être libérée qu'à une *première condition,* à savoir que le service des douanes ait reçu l'acte par lequel le déclarant manifeste ainsi sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des produits en cause, avant l'expiration de cette validité.

Ainsi la Commission a-t-elle retenu, à dessein, un critère *formel* de vérification aisée et un critère communautaire qui permet d'appliquer à tous les importateurs un égal traitement.

Mais, cette première condition, tenant à l'exigence de la validité limitée des certificats, est-elle suffisante ?

Comme la Commission, nous ne le croyons pas. *Encore faut-il que l'importation ait été effective,* que les marchandises aient été réellement mises en libre pratique sur le territoire de l'État membre où se déroule la procédure douanière.

Or, cette exigence ne sera, en définitive, satisfaite que dans la mesure où le service des douanes autorisera l'enlèvement ou la mainlevée des marchandises qui lui ont été présentées, après vérification de leur conformité non seulement aux indications fournies par le déclarant et au libellé du certificat d'importation, mais aux dispositions législatives nationales en vigueur, parmi lesquelles celles qui concernent la police sanitaire.

Ces vérifications exigeant un laps de temps plus ou moins important, la mainlevée des produits peut n'intervenir qu'après l'expiration de la validité du certificat d'importation. Mais peu importera alors, pourvu que la déclaration de l'importateur ait été reçue par la douane avant le terme fixé. La fiction juridique établie par l'article 15 du règlement n° 1373/70 permet de réfuter l'obligation d'importer remplie dès le jour de cette réception.

En revanche, si un obstacle légal s'oppose à la mainlevée des marchandises et si, par voie de conséquence, l'importation n'a pu être effectivement réalisée, il en résulte que l'importateur ne pourra, en principe, obtenir la libération de la caution.

Cette interprétation trouve appui dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 15 du règlement.

D'une part, en vertu de la première de ces dispositions, la libération de la caution est subordonnée à la preuve que les formalités douanières visées à l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, lettre a), ont été accomplies.

D'autre part, selon la deuxième disposition, cette preuve est apportée par la production de l'exemplaire n° 1 du certificat d'importation (ou des extraits de ce certificat) visés conformément aux prescriptions de l'article 8.

De ce texte il ressort que le bureau de douane compétent, auquel ce document est obligatoirement présenté, doit non seulement le viser, mais *imputer* sur ce titre *les quantités de marchandises importées.*

Comment le service douanier pourrait-il procéder à cette imputation si le dédouanement des produits est refusé ?

Le régime parallèle qu'institue le règlement n° 1373/70 pour les exportations tend à confirmer cette interprétation puisque, si le jour de l'accomplissement des formalités douanières doit être retenu aux fins de déterminer si l'exportation a été effectuée pendant la période de validité du certificat, la libération de la caution est expressément subordonnée à la preuve que le produit en cause a effectivement quitté le territoire géographique de la Communauté.

Aussi bien faut-il rappeler que le règlement de la Commission doit être interprété à la lumière des textes qui ont établi les organisations communes de marchés et, plus particulièrement, dans le cas qui nous intéresse, du règlement du Conseil n° 805/68 relatif au marché de la viande bovine.

Il est dit, dans le préambule de ce règlement (neuvième considérant) : « considérant qu'afin de pouvoir contrôler le volume des importations de viande bovine, notamment de viande bovine congelée, il convient d'instaurer un régime de certificats d'importation comportant la constitution d'une caution *garantissant l'importation* ».

L'article 15 de ce règlement de base est, sur ce même point, explicite. Il dispose (paragraphe 1, alinéa 3) que la délivrance du certificat d'importation est subordonnée à la constitution d'une caution « qui garantit l'engagement d'importer pendant la durée de validité du certificat et qui reste acquise, en tout ou en partie, *si l'importation n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement* ».

Ainsi que vous l'avez rappelé dans votre arrêt du 30 janvier dernier (affaire 158-73, Kampffmeyer) à propos de l'importation de produits céréaliers, sur la base de l'article 12 du règlement du Conseil n° 120/67 rédigé dans des termes analogues à ceux de l'article 15 du règlement n° 805/68 :

« le régime de cautionnement est destiné à garantir la *réalisation des importations* (et des exportations) pour lesquelles des certificats sont demandés, afin d'assurer, tant à la Communauté qu'aux États membres, une *connaissance exacte des transactions projetées* ».

Le régime des certificats et du cautionnement tend donc à permettre le contrôle de l'évolution des échanges entre la Communauté et les pays tiers et la connaissance du volume des importations comme de celui des exportations.

La marchandise en cause dans la présente affaire relève de la position 02.01 A II a-2-bb du tarif commun (viandes comestibles de l'espèce bovine domestique, congelées : quartiers avant) ; elle était destinée à la transformation et bénéficiait, à ce titre, du régime spécial à l'importation consistant en la suspension de 90 % du prélèvement.

Mais ce régime de faveur s'accompagnait d'une contrepartie : la délivrance des certificats d'importation donnant droit à ce régime spécial pouvait être limitée ou arrêtée (article 3, 2, règlement n° 888/68 du Conseil).

A cet effet, il était nécessaire d'établir *chaque année* un bilan *estimatif* des disponibilités et des besoins en viande destinée à l'industrie de transformation. En outre, le règlement n° 805/68 du Conseil (article 14, 2, dernier alinéa) prévoit l'établissement, *chaque trimestre,* d'un bilan valable pour les trois mois suivants, compte tenu de la situation du marché.

C'est au vu de ce bilan trimestriel qu'est éventuellement décidée la suspension

totale ou partielle du prélèvement et la limitation ou l'arrêt de la délivrance des certificats d'importation donnant droit au régime spécial.

S'agissant ainsi de contrôler les importations de viande bovine, *« notamment de viande bovine congelée »*, on comprend la nécessité de l'instauration d'un régime de certificats d'importation comportant la constitution d'une caution *garantissant la réalisation de l'importation pendant la durée de validité du certificat.*

Recenser, comme le dit la Commission, les mouvements de marchandises qui resteraient « accrochées » aux barrières douanières aboutirait à fausser les prévisions, donc à rendre inopérant le contrôle de l'évolution du marché de la viande.

En définitive, si le règlement n° 1373/70 a retenu, en vue de déterminer la date à laquelle l'obligation d'importer est réputée avoir été remplie, le jour de l'acceptation de l'acte par lequel l'importateur manifeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique des produits en cause, il ne s'agit là que d'une fiction juridique destinée à éviter que les importateurs des différents États membres subissent les conséquences des délais, variables suivant les États, qu'exige le déroulement des vérifications douanières. Il n'en reste pas moins que la mise en libre pratique effective, attestée par le visa des certificats d'importation et l'imputation des quantités importées, demeure la condition implicite mais nécessaire de la libération de la caution.

Cette solution permet de concilier les objectifs de prévision économique du régime communautaire des certificats, assortis de la constitution d'une caution, et les intérêts légitimes des importateurs qui sont considérés comme ayant rempli leur engagement d'importer le jour où ils accomplissent les formalités douanières. Elle nous paraît également conforme aux dispositions de l'article 18 du règlement n° 1373/70.

Comme vous le savez, ce texte dispose que « lorsque l'importation (ou l'exportation) ne peut être effectuée pendant la durée de validité du certificat par suite de cas de force majeure, l'État membre, émetteur du certificat, décide, sur demande du titulaire, soit que l'obligation d'importer (ou d'exporter) est annulée, la caution étant libérée, soit que la durée de validité du certificat est prolongée pour le délai jugé nécessaire en raison de la circonstance invoquée ».

Or, vous refusant à assimiler la notion de force majeure à celle d'impossibilité absolue, vous avez donnée de cette notion une interprétation extensive et libérale, de nature à éviter de pénaliser des importateurs diligents par la perte de leur caution.

Dans votre arrêt précité du 30 janvier 1974, vous avez, en premier lieu, relevé que « l'intérêt public, qui exige une prévision aussi exacte que possible de l'évolution des importations dans chaque État membre et justifie la constitution d'une caution lors de la délivrance du certificat d'importation, doit être concilié avec la nécessité répondant, elle aussi, à l'intérêt public de ne pas entraver le commerce entre États par des obligations trop rigides ».

Vous avez dit, en second lieu, « que la menace de la perte de la caution vise à inciter les importations au respect de l'obligation d'importer et à assurer ainsi la prévision exacte de l'évolution des importations ».

Mais vous en avez tiré la conséquence que l'importateur qui a pris, en ce qui le concerne, toutes les précautions que l'on est en droit d'attendre d'un négociant prudent et diligent doit être libéré de l'obligation d'importer lorsque des circonstances étrangères lui rendent impossible la réalisation de l'importation dans le délai de validité de son certificat. La conséquence doit alors en être la restitution de la caution.

Sans doute n'est-il pas indifférent, pour la solution du litige principal, de rappeler au juge allemand l'existence de cette jurisprudence.

Certes, dans la présente affaire, ce juge ne vous a pas demandé si la circonstance

que faisaient défaut, à l'arrivée en Allemagne, les plombs destinés à attester la réalité de l'inspection vétérinaire au départ pouvait être admise comme un cas de force majeure.

Mais s'il l'avait fait, vous n'auriez pas manqué de lui répondre qu'une telle question revient à rechercher si, en l'espèce, l'importateur s'est comporté comme un négociant normalement diligent, à supposer qu'il soit en état de démontrer qu'il a pris toutes dispositions pour que l'inspection requise fût effectuée. Or, dans le silence du droit communautaire, il appartiendrait à ce juge national d'apprécier si, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'importateur a ou non exercé toutes les diligences utiles.

Nous concluons à ce que vous disiez pour droit :

— que, s'agissant de viande bovine congelée, le jour où l'obligation d'importer doit être considérée comme remplie est, au sens de l'article 15, paragraphe 5 a, du règlement de la Commission n° 1373/70, le jour de la *réception,* par le service des douanes, de l'acte par lequel le déclarant manisfeste sa volonté de procéder à la mise en libre pratique de la marchandise visée par le certificat d'importation ;

— que toutefois cette présomption légale ne vaut, aux fins de la libération de la caution, qu'autant que ladite marchandise, ayant été imputée sur le certificat conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa sous a, du même règlement, est irrévocablement mise en libre pratique.