Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 5 juillet 2017 [1]

Affaire C-224/16

Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (AEBTRI)
contre
Nachalnik na Mitnitsa Burgas

[demande de décision préjudicielle formée par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie)]

« Renvoi préjudiciel – Union douanière – Transit externe – Convention TIR – Transport effectué sous le couvert d'un carnet TIR – Non-apurement de l'opération TIR – Responsabilité de l'association garante – Responsabilité solidaire – Obligation des autorités compétentes de requérir le paiement, dans la mesure du possible, de la ou des personnes directement redevables de ces sommes avant de réclamer le paiement auprès de l'association garante – Articles 203 et 213 du code des douanes communautaire – Détermination des débiteurs de la dette douanière – Personnes qui ont acquis ou détenu la marchandise en sachant ou en devant raisonnablement savoir qu'elle avait été soustraite à la surveillance douanière »

I. Introduction

1. Dans le cadre d'une importation de marchandises en Roumanie, une entreprise turque a présenté un carnet TIR au bureau de douane d'entrée situé à la frontière turco-bulgare. Bien qu'il semble que les marchandises elles-mêmes ont été livrées en Roumanie, l'opération TIR n'a pas été dûment apurée au bureau de douane de destination en Roumanie, ce qui a fait naître une dette douanière. Cherchant à recouvrer les sommes dues, les autorités bulgares en ont d'abord réclamé le paiement au titulaire du carnet TIR, mais ce sans succès. Elles tentent à présent d'en obtenir le paiement par l'association garante au titre du régime TIR.

2. L'association garante a contesté la décision de recouvrement prise par les autorités bulgares. C'est dans ce contexte que le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie) souhaite savoir si les autorités nationales compétentes ont rempli l'obligation, prévue par la convention TIR [2], de requérir le paiement des sommes dues d'abord de la personne directement redevable, avant d'en réclamer le paiement à l'association garante. Elle souhaite savoir, en particulier, quelles sont les mesures à prendre pour requérir le paiement et comment les personnes directement redevables de la dette douanière peuvent être déterminées.

1 Langue originale : l'anglais.

2 Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR) du 14 novembre 1975 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1079, p. 89, vol. 1142, p. 413), approuvée au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) nº 2112/78 du 25 juillet 1978 (JO 1978, L 252, p. 1) et entrée en vigueur le 20 juin 1983. Elle a fait l'objet d'une nouvelle publication par la décision 2009/477/CE du Conseil du 28 mai 2009 (JO 2009, L 165, p. 1).

3. Outre ces deux questions concrètes, la présente affaire soulève des questions plus générales quant à, d'une part, l'interdépendance des règles de la convention TIR et des dispositions du règlement (CEE) nº 2913/92[3] et, d'autre part, la nature de la responsabilité de l'association garante au titre de la convention TIR.

II. Le cadre juridique

1. La convention TIR

4. L'article 1er, sous o), de la convention TIR définit la notion de « titulaire » d'un carnet TIR comme étant « la personne à qui un carnet TIR a été délivré conformément aux dispositions pertinentes de la convention et au nom de laquelle une déclaration douanière a été faite sous forme d'un carnet TIR indiquant la volonté de placer des marchandises sous le régime TIR au bureau de douane de départ. Le titulaire est responsable de la présentation du véhicule routier, de l'ensemble de véhicules ou du conteneur, avec le chargement et le carnet TIR y relatifs, au bureau de douane de départ, au bureau de douane de passage et au bureau de douane de destination, les dispositions pertinentes de la convention étant dûment respectées ».

5. Selon l'article 1er, sous q), de la convention TIR, par « association garante », on entend « une association agréée par les autorités douanières d'une partie contractante pour se porter caution des personnes qui utilisent le régime TIR ».

6. L'article 8 de la convention TIR énonce ce qui suit :

« 1. L'association garante s'engagera à acquitter les droits et taxes à l'importation ou à l'exportation exigibles majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard qui auraient dû être acquittés en vertu des lois et règlements douaniers du pays dans lequel une irrégularité relative à l'opération TIR aura été relevée. Elle sera tenue, conjointement et solidairement avec les personnes redevables des sommes visées ci-dessus, au paiement de ces sommes.

2. Lorsque les lois et règlements d'une Partie contractante ne prévoient pas le paiement des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation dans les cas prévus au paragraphe 1 ci-dessus, l'association garante s'engagera à acquitter, dans les mêmes conditions, une somme égale au montant des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, majorés, s'il y a lieu, des intérêts de retard.

[…]

7. Lorsque les sommes visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article deviennent exigibles, les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevable(s) de ces sommes avant d'introduire une réclamation près l'association garante. »

3 Règlement du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1791/2006, du 20 novembre 2006 (JO 2006, L 363, p. 1) (ci-après le « code des douanes »).

7. L'article 11 de la convention TIR prévoit ce qui suit :

« 1. En cas de non-apurement d'une opération TIR, les autorités compétentes n'auront pas le droit d'exiger de l'association garante le paiement des sommes visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 si, dans un délai d'un an, à compter de la date de la prise en charge du carnet TIR par ces autorités, elles n'ont pas avisé par écrit l'association du non-apurement. Cette disposition sera également applicable lorsque le certificat de fin de l'opération TIR aura été obtenu de façon abusive ou frauduleuse, mais alors le délai sera de deux ans.

2. La demande de paiement des sommes visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois, à compter de la date à laquelle cette association a été avisée que l'opération TIR n'avait pas été apurée ou que le certificat de fin de l'opération TIR avait été obtenu de 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.

3. Pour acquitter les sommes exigées, l'association garante disposera d'un délai de trois mois à compter de la date de la 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. »

2. Code des douanes

8. Conformément à l'article 203 du code des douanes :

« 1. Fait naître une dette douanière à l'importation :

– la soustraction d'une marchandise passible de droits à l'importation à la surveillance douanière.

2. La dette douanière naît au moment de la soustraction de la marchandise à la surveillance douanière.

3. Les débiteurs sont :

– la personne qui a soustrait la marchandise à la surveillance douanière,

– les personnes qui ont participé à cette soustraction en sachant ou en devant raisonnablement savoir qu'il s'agissait d'une soustraction de la marchandise à la surveillance douanière,

– celles qui ont acquis ou détenu la marchandise en cause et qui savaient ou devaient raisonnablement savoir au moment où elles ont acquis ou reçu cette marchandise qu'il s'agissait d'une marchandise soustraite à la surveillance douanière ainsi que

– le cas échéant, la personne qui doit exécuter les obligations qu'entraîne le séjour en dépôt temporaire de la marchandise ou l'utilisation du régime douanier sous lequel cette marchandise a été placée. »

9. L'article 213 du code des douanes prévoit que « [l]orsqu'il y a plusieurs débiteurs pour une même dette douanière, ils sont tenus au paiement de cette dette à titre solidaire ».

3. Le règlement d'application

10. Le règlement (CEE) nº 2454/93 [4] fixe les dispositions d'application du code des douanes. Dans le titre II de la partie II de ce règlement, la section 2 du chapitre 9, intitulée « Le Régime TIR », contient les règles spécifiques de ce régime (articles 454 à 457 ter) [5].

11. Conformément à l'article 455 du règlement d'application :

« 1. Les autorités douanières de l'État membre de destination ou de sortie renvoient la partie concernée du volet nº 2 du carnet TIR aux autorités douanières de l'État membre d'entrée ou de départ sans tarder et dans un délai maximal d'un mois à compter de la fin de l'opération TIR.

2. En l'absence du retour de la partie concernée du volet nº 2 du carnet TIR aux autorités douanières de l'État membre d'entrée ou de départ, au terme d'un délai de deux mois à compter de la date de l'acceptation du carnet TIR, ces autorités en informent l'association garante concernée, sans préjudice de la notification à fournir au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la convention TIR.

Elles en informent également le titulaire du carnet TIR et invitent aussi bien ce dernier que l'association garante concernée à apporter la preuve que l'opération TIR a pris fin.

[…] »

12. L'article 455 bis du règlement d'application prévoit que :

« 1. Lorsque, au terme d'un délai de quatre mois à compter de la date de l'acceptation du carnet TIR, les autorités douanières de l'État membre d'entrée ou de départ ne disposent pas de la preuve que l'opération TIR a pris fin, elles engagent immédiatement une procédure de recherche afin de réunir les informations nécessaires à l'apurement de l'opération TIR ou, à défaut, d'établir les conditions de naissance de la dette douanière, d'identifier le débiteur et de déterminer les autorités douanières compétentes pour la prise en compte.

Cette procédure est engagée sans délai si les autorités douanières sont informées à un stade précoce que l'opération TIR n'a pas pris fin ou lorsqu'elles le soupçonnent.

[…]

5. Lorsque la procédure de recherche permet d'établir que l'opération TIR a pris fin correctement, les autorités douanières de l'État membre d'entrée ou de départ en informent sans délai l'association garante concernée et le titulaire du carnet TIR ainsi que, le cas échéant, les autorités douanières qui auraient engagé une action en recouvrement conformément aux articles 217 à 232 du code. »

4 Règlement de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO 1993, L 253, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 214/2007 de la Commission, du 28 février 2007 (JO 2007, L 62, p. 6) (ci-après le « règlement d'application »).

5 Dans la demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi se réfère à l'article 455 bis du règlement d'application tel que modifié par le règlement (CE) nº 1192/2008 de la Commission, du 17 novembre 2008 (JO 2008, L 329, p. 1). Conformément à l'article 3 de ce dernier règlement, toutefois, ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre lors de l'audience, la nouvelle version de l'article 455 n'est applicable qu'à compter du 1er janvier 2009 et celle de l'article 455 bis qu'à compter du 1er juillet 2009. Eu égard aux faits de la présente affaire et des délais prévus par ces dispositions, les versions applicables des articles 455 et 455 bis correspondent à celles figurant dans le règlement nº 2454/93, modifié en dernier lieu par le règlement nº 214/2007, voir note en bas de page 4 des présentes conclusions.

13. L'article 457 du règlement d'application dispose ce qui suit :

« 1. Pour l'application de l'article 8, paragraphe 4, de la convention TIR, lorsqu'une opération TIR a lieu sur le territoire douanier de la Communauté, toute association garante établie dans la Communauté peut devenir responsable pour le paiement du montant garanti de la dette douanière afférente aux marchandises faisant l'objet de cette opération jusqu'à concurrence de 60 000 euros par carnet TIR ou d'un montant équivalent exprimé en monnaie nationale.

2. L'association garante, établie dans l'État membre compétent conformément à l'article 215 du code pour le recouvrement, est responsable pour le paiement du montant garanti de la dette douanière.

3. Toute notification de non-apurement d'une opération TIR valablement effectuée par les autorités douanières d'un État membre, déterminées comme compétentes pour le recouvrement dans les conditions de l'article 215, paragraphe 1, troisième tiret, du code, à l'égard de l'association garante agréée par ces autorités, produit ses effets également dans le cas où les autorités douanières d'un autre État membre, déterminées comme compétentes dans les conditions de l'article 215, paragraphe 1, premier ou deuxième tiret, procéderaient ultérieurement au recouvrement à l'égard de l'association garante agréée par ces dernières autorités. »

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

14. Le 11 novembre 2008, un carnet TIR a été présenté au bureau de douane d'entrée, le poste douanier Kapitan-Andreevo, à la frontière turco-bulgare. Le titulaire en était Sargut OOD, une société dont le siège est établi en Turquie. Selon ce qui était déclaré, le pays de destination des marchandises en cause était la Roumanie.

15. N'ayant pas reçu la partie concernée du volet n° 2 du carnet TIR dans les délais impartis, les autorités bulgares ont envoyé une demande de recherche aux autorités douanières roumaines quant à l'apurement de l'opération TIR. Celles-ci ont répondu que les marchandises transportées sous le couvert du carnet TIR ne leur avaient pas été présentées. Le volet n° 2 du carnet TIR, qui sera produit ultérieurement en tant qu'élément de preuve par l'association garante, n'a pas été présenté au bureau de douane de destination en Roumanie. Selon la juridiction de renvoi, ce volet semble être inexact ou falsifié.

16. Le 10 septembre 2009, le directeur du poste douanier Kapitan-Andreevo a adopté une décision à l'encontre de Sargut indiquant le montant dont cette dernière était redevable au titre de la dette douanière et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), outre les intérêts légaux. Cette décision a été transmise à la fois à Sargut, en tant que titulaire du carnet TIR, et à l'association garante, l'Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (AEBTRI) (Association des entreprises bulgares des transports internationaux et des routes). Sargut a contesté cette décision, mais le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) en a confirmé la légalité, en dernier ressort, dans son arrêt du 2 novembre 2010.

17. Le 22 novembre 2010, le non-apurement de l'opération TIR a été notifié à l'AEBTRI et une demande de paiement de la dette douanière lui a été présentée. L'AEBTRI n'a pas effectué le paiement dans le délai prévu à l'article 11, paragraphe 3, de la convention TIR.

18. Le 7 juin 2011, le directeur du bureau de douane de Svilengrad a demandé à la direction régionale compétente de la Natsionalna agentsia za prihodite (Agence nationale des recettes publiques, Bulgarie) de lancer la procédure d'exécution contre Sargut pour les sommes dues, en application de la décision du 10 septembre 2009. Toutefois, les autorités compétentes ont informé ultérieurement le bureau de douane de Svilengrad qu'aucune somme n'avait été recouvrée en remboursement de la dette.

19. Le 5 septembre 2012, le directeur du bureau de douane de Svilengrad a adopté une décision de recouvrement des droits de douane et de la TVA non acquittés, majorés des intérêts légaux (ci-après la « décision de recouvrement »). L'AEBTRI en était la destinataire, en sa qualité d'association garante. La décision de recouvrement précisait que tout avait été mis en œuvre pour percevoir le montant de la dette de Sargut, le titulaire du carnet TIR.

20. Plusieurs documents ont été produits en tant qu'éléments de preuve au cours de la procédure qui a mené à l'adoption de la décision de recouvrement : une lettre de voiture internationale indiquant que la société Irem Corporation SRL Romania était la destinataire des marchandises transportées, un document international de consignation revêtu de la signature et du cachet de la destinataire, un accusé de réception de la marchandise portant la signature et le cachet de l'Irem Corporation, ainsi qu'une lettre du transporteur (Sargut) adressée au bureau de douane de Svilengrad déclarant que le transport couvert par le régime TIR s'était achevé en Roumanie et que « les autorités douanières roumaines avaient apposé leur cachet sur le carnet lors du déchargement de la marchandise ».

21. Selon la décision de renvoi, ces documents permettent de conclure que l'Irem Corporation a reçu la marchandise. Il n'y a néanmoins aucune preuve que cette marchandise a été déclarée au bureau de douane de destination.

22. L'AEBTRI a contesté la décision de recouvrement devant l'Administrativen sad Haskovo (tribunal administratif de Haskovo, Bulgarie). Celui-ci ayant rejeté son recours, l'AEBTRI a introduit un pourvoi devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême), la juridiction de renvoi.

23. C'est dans ce cadre que la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Aux fins de la prévention de décisions de justice qui se contredisent, la Cour est-elle compétente pour interpréter de façon contraignante pour les juridictions des États membres la convention TIR […], pour ce qui est du champ d'application des articles 8 et 11 de la convention TIR, afin d'apprécier si l'association garante engage sa responsabilité au titre également de l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application du code des douanes […] ?

2) L'interprétation de l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application, ensemble avec l'article 8, paragraphe 7 (devenu l'article 11, paragraphe 2), de la convention TIR avec leurs notes explicatives, permet-elle de considérer que dans un cas de figure tel qu'en l'espèce, lorsque les dettes visées à l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la [convention TIR] deviennent exigibles, les autorités douanières en ont requis le paiement, dans la mesure du possible, du titulaire du carnet TIR, avant d'introduire une réclamation près l'association garante ?

3) Lorsqu'un destinataire a acquis ou détenu une marchandise dont il sait qu'elle a été transportée sous le couvert d'un carnet TIR et lorsqu'il n'est pas établi que cette marchandise a été présentée et déclarée au bureau de douane (de destination), convient-il de considérer, uniquement au vu de ces faits, au sens de l'article 203, paragraphe 3, troisième tiret, ensemble avec l'article 213 du code des douanes […], qu'il s'agit d'une personne qui savait ou devait raisonnablement savoir que la marchandise a été soustraite à la surveillance douanière et que cette personne doit être tenue pour solidairement responsable ?

4) Si la réponse à la troisième question est affirmative, l'omission par l'administration douanière de demander à ce même destinataire de payer la dette douanière fait-elle obstacle à la mise en jeu de la responsabilité – régie notamment par l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application – de l'association garante visée à l'article 1er, sous q), de la convention TIR ? »

24. Le gouvernement bulgare, le directeur du bureau douanier de Bourgas (en qualité d'ayant cause du bureau de douane de Svilengrad), l'AEBTRI, ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites et, à l'exception de l'AEBTRI, tous ont participé à l'audience du 26 avril 2017.

IV. Analyse

25. Les présentes conclusions sont structurées comme suit. Après m'être arrêté brièvement (sous A) sur la première question, qui a trait à la compétence de la Cour pour interpréter la convention TIR, j'aborderai (sous B) la deuxième question qui concerne les mesures à prendre par les autorités nationales afin de remplir les exigences prévues à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. J'examinerai, ensuite (sous C), conjointement, les troisième et quatrième questions qui portent sur la possibilité d'envisager le destinataire de la marchandise parmi les personnes directement responsables au sens de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR et sur les conséquences qui en découlent.

A. Sur la première question préjudicielle : la compétence de la Cour

26. Par la première question, la juridiction de renvoi demande si la Cour est compétente pour interpréter la convention TIR.

27. La Commission, le gouvernement bulgare et le directeur du bureau de douane de Bourgas soutiennent que la question appelle une réponse affirmative. Je partage ce point de vue.

28. La convention TIR a été approuvée au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) nº 2112/78[6] et est entrée en vigueur le 20 juin 1983. Elle est ainsi devenue une partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. La Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'une convention internationale qui fait partie de l'ordre juridique de l'Union[7].

29. En outre, il peut être rappelé que ce n'est effectivement pas la première fois que la Cour est appelée à interpréter les dispositions de la convention TIR[8].

B. Sur la deuxième question: l'obligation de requérir le paiement, dans la mesure du possible, de la ou des personnes directement redevables

1. Observations liminaires

30. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient à ce stade de formuler quatre précisions.

31. Premièrement, les présentes conclusions n'abordent pas le fonctionnement de la convention TIR de manière détaillée. Il en est ainsi, non seulement par un souci de concision, mais aussi parce que l'avocat général Léger s'est déjà attaché à cette tâche avec éloquence, dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire BGL, auxquelles je me référerai donc à cette fin[9].

6 Règlement du Conseil du 25 juillet 1978 concernant la conclusion de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR), en date, à Genève, du 14 novembre 1975 (JO 1978, L 252, p. 1). La décision 2009/477/CE du Conseil, du 28 mai 2009, a précisé que l'adhésion de l'Union européenne à cette convention internationale se fondait sur le traité instituant la Communauté européenne, et notamment sur l'article 133 de celui-ci, en liaison avec la première phrase de son article 300, paragraphe 3 (devenus l'article 207 et l'article 218 TFUE).

7 Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, point 60 et jurisprudence citée).

8 Voir, notamment, arrêts du 23 septembre 2003, BGL (C-78/01, EU:C:2003:490), du 14 mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, EU:C:2009:308), et du 22 décembre 2010, ASTIC (C-488/09, EU:C:2010:820).

9 Voir conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire BGL (C-78/01, EU:C:2003:14, points 3 à 14).

32. Deuxièmement, il y a lieu de rappeler que les droits et obligations des associations garantes sont régis par la convention TIR, par la législation douanière de l'Union, et par les accords correspondants que ces associations ont conclus avec les autorités nationales [10]. Ces accords sont soumis au droit national [11]. Les présentes conclusions concernent uniquement la convention TIR et la législation douanière de l'Union. Elles ne portent donc en aucune façon sur les droits et obligations des associations garantes qui résultent de pareils accords.

33. Troisièmement, d'une manière générale valable pour toutes les autres questions posées par la juridiction de renvoi, il convient de rappeler que les droits et obligations résultant de la convention TIR doivent être différenciés de ceux qui découlent du droit de l'Union. La convention TIR constitue un instrument de droit international auquel l'Union a adhéré. L'Union a donc adopté, dans son ordre juridique, ses propres règles de mise en œuvre de la convention TIR. Ces règles du droit de l'Union sont donc naturellement pertinentes pour les autorités nationales lorsqu'elles appliquent la convention TIR. Toutefois, elles ne sont *pas déterminantes* pour l'interprétation de la convention TIR elle-même. En d'autres termes, les dispositions du droit de l'Union adoptées pour mettre en œuvre la convention TIR doivent être interprétées au regard de cette convention, mais la convention TIR ne peut assurément pas être interprétée au regard du droit dérivé de l'Union.

34. Quatrièmement, la deuxième question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi porte essentiellement sur le *type de mesures* que les autorités nationales doivent prendre pour remplir l'obligation, prévue à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, de requérir le paiement, « dans la mesure du possible », de la ou des personnes directement redevables avant de réclamer le paiement à l'association garante. Certes, cette question renferme aussi, dans une certaine mesure, une interrogation quant au cercle des personnes susceptibles d'être considérées comme « directement redevables ». La question de savoir si le destinataire des marchandises peut être considéré comme faisant partie des personnes directement redevables au sens de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR fait toutefois spécifiquement l'objet des troisième et quatrième questions préjudicielles. Il me semble dès lors indiqué d'examiner la question de la détermination de « *la (ou des) personne(s) directement redevable(s)* » dans la réponse commune à ces questions.

2. *Appréciation de la deuxième question préjudicielle*

35. Par la deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation de l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. Elle souhaite savoir si, dans une situation telle celle de la présente affaire, les autorités douanières ont requis le paiement, « dans la mesure du possible », des personnes qui sont directement redevables. En substance, la juridiction de renvoi souhaite savoir si les obligations que l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR impose ont bien été remplies. Aux termes de cette disposition, « les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, […] requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevable(s) de ces sommes avant d'introduire une réclamation près l'association garante [12] ».

10 Voir, à cet égard, arrêts du 23 septembre 2003, BGL (C-78/01, EU:C:2003:490, point 45), du 5 octobre 2006, Commission/Allemagne (C-105/02, EU:C:2006:637, point 78), et du 5 octobre 2006, Commission/Belgique (C-377/03, EU:C:2006:638, point 84).

11 Ibid.

12 L'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR a été abrogé avec effet au 13 septembre 2012. Toutefois, cette disposition a été remplacée par le nouvel article 11, paragraphe 2, qui est formulé de manière presque identique : « Lorsque les sommes visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 deviennent exigibles, les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la ou des personnes redevables avant d'introduire une réclamation près l'association garante. » Voir modification de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR [convention TIR de 1975 (1)] – Conformément à la notification de dépôt à l'ONU C.N.326.2011.TREATIES-2, les modifications suivantes de la convention TIR entrent en vigueur le 13 septembre 2012 pour toutes les parties contractantes (JO 2012, L 244, p. 1).

36. Ni le code des douanes ni le règlement d'application ne contiennent la moindre règle spécifique de mise en œuvre de l'obligation formulée à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. Les mesures concrètes à adopter afin de requérir le paiement de la ou des personnes directement redevables de ces sommes avant de réclamer le paiement auprès de l'association garante n'ont pas été prévues. Les dispositions du droit de l'Union qui se réfèrent aux obligations des associations garantes au titre du régime de transit TIR sont celles de l'article 457 du règlement d'application. Cet article prévoit seulement, dans son paragraphe 1, que, lorsqu'une opération TIR a lieu sur le territoire douanier de l'Union, toute association garante qui y est établie peut devenir responsable pour le paiement du montant garanti de la dette douanière afférente aux marchandises jusqu'à concurrence de la limité fixée.

37. La question se résume donc à savoir si la disposition même de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR impose aux autorités compétentes d'adresser (seulement) une demande à la ou aux personnes directement redevables ou si elle impose également de prendre toute autre mesures d'exécution possible contre ces personnes avant de réclamer le paiement à l'association garante.

38. Sur ce point, les positions des parties divergent. L'AEBTRI soutient qu'il faut avoir épuisé toutes les mesures de recouvrement possibles à l'égard des personnes directement redevables avant de se tourner vers l'association garante. Le gouvernement bulgare et le directeur du bureau de douane de Bourgas ont fait valoir que, en l'espèce, les autorités compétentes ont tout mis en œuvre pour obtenir le paiement du titulaire du carnet TIR. La Commission a confirmé à l'audience que, selon elle, l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR n'exigeait pas de prendre des mesures d'exécution forcée contre la ou les personnes directement redevables.

39. Je partage le point de vue qui a été exprimé par la Commission, par le gouvernement bulgare et par le bureau de douane de Bourgas. À mon sens, une lecture tant littérale et contextuelle que téléologique de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR permet de conclure que les autorités compétentes sont simplement obligées de demander le paiement (de notifier et de réclamer). Afin de pouvoir réclamer le paiement de l'association garante, elles ne sont pas tenues d'avoir aussi épuisé toutes les possibilités de recouvrement en ayant eu recours à des mesures d'exécution forcée.

40. Pour ce qui est du *texte* de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, cette disposition se borne à prévoir l'obligation de *requérir* le paiement des personnes directement redevables [13].

41. Les notes explicatives qui ont été adoptées pour l'interprétation de la convention TIR fournissent des indications plus explicites à cet égard [14]. La note explicative relative à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR mentionne spécifiquement que « [l]es mesures à prendre par les autorités compétentes pour requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevable(s) doivent au moins comporter une notification de non-apurement d'une opération TIR et/ou la transmission de la réclamation de paiement au titulaire du carnet TIR» [15].

13 Dans la version anglaise de la convention TIR, qui est aussi une version authentique, la disposition est libellée comme suit : « […] *the competent authorities shall so far as possible require payment from the person or persons directly liable before making a claim against the guaranteeing association* ».

14 L'article 43 de la convention TIR précise que les notes explicatives donnent l'interprétation des dispositions de la convention et qu'elles reprennent les pratiques recommandées. L'article 51 prévoit, en outre, que les annexes (y compris l'annexe 6 qui contient les notes explicatives) font partie intégrante de la convention.

15 Comme indiqué dans la note en bas de page 12, l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR a été remplacé par le nouvel article 11, paragraphe 2. La note explicative afférente au nouvel article 11, paragraphe 2, précise ce qui suit : « Les mesures à prendre par les autorités compétentes pour requérir le paiement de la ou des personnes redevables doivent au moins comporter l'envoi de la réclamation de paiement au titulaire du carnet TIR, à l'adresse indiquée dans ledit carnet, ou à la ou les personnes redevables si celles-ci ne sont pas la personne titulaire du carnet TIR, établie conformément à la législation nationale. La réclamation de paiement au titulaire du carnet TIR peut être combinée avec la notification mentionnée au paragraphe 1 a) du présent article ».

42. Ainsi, pour les mesures visant à requérir le paiement, la note explicative ne se réfère qu'à la *notification de non-apurement* de l'opération et à la transmission de la *réclamation de paiement*. Il en résulte nettement que, en vertu de l'article 8, paragraphes 1 et 7, de la convention TIR, les autorités compétentes ne doivent pas prendre des mesures de recouvrement forcé pour pouvoir réclamer le paiement à l'association garante.

43. Partant, le texte de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR laisse apparaître clairement, et la note explicative qui s'y rapporte le conforte, qu'aucune obligation d'épuiser les mesures d'exécution forcée ne peut être déduite de la disposition précitée. La condition de « requérir le paiement » est remplie, selon moi, dès lors que le paiement n'est pas effectué dans le délai précisé dans la demande de paiement.

44. Les arguments tenant à l'*économie* de la convention TIR viennent aussi à l'appui de cette interprétation. Premièrement, on soulignera que l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR définit la nature de la responsabilité des associations garantes comme une responsabilité *solidaire*. Ce type de responsabilité signifie généralement [16] que chacun des débiteurs est tenu pour la totalité de la dette et que le créancier est libre, en principe, de demander le paiement de cette dette à un ou à plusieurs des débiteurs de son choix [17].

45. Considérée sous cet angle, l'exigence formulée à l'article 8, paragraphe 7, constitue une condition préalable obligatoire pour qu'une telle responsabilité, imposée par la convention TIR, soit engagée. Les autorités doivent prendre la mesure de requérir le paiement, au préalable, de la ou des personnes directement redevables. Toutefois, une fois remplie la condition procédurale de notification et de demande de paiement à la ou aux personnes directement redevables, qui est fixée à l'article 8, paragraphe 7, la responsabilité solidaire de l'association garante est enclenchée et les autorités nationales peuvent réclamer le paiement à cette dernière.

46. Deuxièmement, l'exigence prévue à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR doit aussi être lue en liaison avec les délais prévus à l'article 11 de cette même convention. Ainsi, aux termes de l'article 11, paragraphe 2, de la convention TIR, la demande de paiement sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois à compter de la date à laquelle cette association a été avisée du non-apurement de l'opération TIR, et, au plus tard, deux ans à compter de cette même date [18]. On voit mal comment les autorités compétentes seraient à même de se tenir à ces délais et d'accomplir encore toutes les mesures d'exécution forcée possibles contre la ou les personnes directement redevables.

47. Enfin, il y a lieu de garder à l'esprit que l'*objectif* de la convention TIR est de faciliter le transport international des marchandises. Celle-ci prévoit que les marchandises transportées sous son régime ne seront pas assujetties au paiement ou à la consignation des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation aux bureaux de douane de passage (article 4). Cette facilitation est rendue possible par le fait que les opérations de transit ont lieu sous la garantie d'une des associations nationales agréées, dont l'ensemble constitue une chaîne de garantie administrée par l'Union internationale des transports routiers avec le concours des compagnies d'assurance internationales [19]. En d'autres termes, il existe un

16 Dans certains ordres juridiques, ce principe est appelé la « solidarité ». Voir, par exemple, European Group on Tort Law, *Principles of European Tort Law*, dont l'article 9 :101 (2) prévoit qu'« [e]n cas de responsabilité solidaire, la victime peut exiger la pleine compensation de son préjudice auprès de n'importe quel coauteur ou de plusieurs d'entre eux, étant entendu qu'elle ne saurait obtenir plus que la réparation intégrale du préjudice qu'elle a subi ». Une définition similaire se trouve dans von Bar, C., et al., *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, III.–4 :102 : « Solidary, divided and joint obligations » [Obligations solidaires, divisibles et conjointes] : « Une obligation est "solidaire" lorsque chacun des débiteurs est tenu d'exécuter l'obligation dans sa totalité et que le créancier peut exiger de chacun d'eux la complète exécution de l'obligation » [traduction libre].

17 Voir, à cet égard, arrêt du 18 mai 2017, Latvijas Dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, point 85).

18 Pour les cas déférés à la justice, ce délai de forclusion est toutefois d'un an à compter de la date à laquelle la décision judiciaire est devenue exécutoire. Voir, à cet égard, arrêt du 5 octobre 2006, Commission/Pays-Bas (C-312/04, EU:C:2006:643, point 51).

19 Voir *Manuel TIR* de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, dixième édition révisée, ECE/TRANS/TIR/6/Rev.10, New York et Genève, 2013, p. 9 et 27 et suiv.

équilibre : ce ne sont plus les États membres par lesquels les marchandises transitent qui, chacun de leur côté, procèdent à des contrôles indépendants ou instituent des droits de douane. En revanche, les associations garantes répondent des titulaires du carnet TIR qui ne sont pas établis dans l'État qui réclame le paiement et auprès desquels le recouvrement de la dette peut parfois ne pas être obtenu.

48. Cet objectif de principe de la convention TIR pourrait être compromis, tout comme l'équilibre précité, si les termes « requérir le paiement » contenus à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR devaient être entendus comme une obligation de prendre toutes les mesures d'exécution forcée contre l'ensemble des débiteurs qu'un État membre serait en droit de poursuivre en tout état de cause. Si tel était le cas, on pourrait alors aussi se demander sans détours pourquoi il faudrait même une convention TIR.

49. En l'occurrence, et sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, il n'est pas contesté que les autorités compétentes ont respecté les délais fixés par l'article 11, paragraphes 1 et 2, de la convention TIR. Le non-apurement de l'opération TIR a été notifié tant à Sargut qu'à l'AEBTRI. Sargut s'est vu demander le paiement par une décision de recouvrement qui, après un recours juridictionnel, est devenue exécutoire. De surcroît, c'est parce que la procédure d'exécution lancée contre Sargut est restée vaine que le paiement a été réclamé à l'AEBTRI.

50. Dans ces conditions, j'estime, tout comme la Commission, le directeur du bureau de douane de Bourgas et le gouvernement bulgare, que, en l'espèce, les autorités bulgares ont dûment rempli l'obligation prévue par l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.

51. Pour ma part, elles sont même allées au-delà de ce qui était strictement nécessaire au titre de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR : ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent, la convention TIR n'exige pas de lancer une procédure d'exécution contre le titulaire du carnet TIR préalablement à la réclamation du paiement à l'association garante. C'est une possibilité laissée au libre choix des autorités de l'État membre compte tenu des circonstances factuelles du cas d'espèce. Cela peut se justifier pleinement dans certaines situations, tout comme être parfaitement inutile dans d'autres. Tout dépend de l'existence ou non de biens pouvant être saisis en cas d'une exécution forcée éventuelle.

52. Je propose donc que la réponse à la deuxième question posée par la juridiction de renvoi soit que l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, doit être interprété en ce sens que les autorités douanières compétentes peuvent réclamer le paiement de l'association garante lorsque, dans des circonstances comme celles de la présente affaire, elles ont requis le paiement par une demande de paiement adressée au titulaire du carnet TIR en tant que personne directement redevable.

C. Sur les troisième et quatrième questions : le destinataire des marchandises en tant que personne directement redevable

53. Par la troisième question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la situation du destinataire des marchandises au cas où il les a acquises ou détenues en sachant qu'elles ont été transportées sous le couvert d'un carnet TIR, alors qu'il n'a pas été établi qu'elles ont été présentées et déclarées au bureau de douane de destination. La juridiction de renvoi demande si, du fait de ces seules circonstances, ce destinataire peut être considéré comme étant une personne qui aurait dû savoir qu'il s'agissait de marchandises ayant été soustraites à la surveillance douanière et comme étant tenu au paiement de cette dette à titre solidaire au sens de l'article 203, paragraphe 3, troisième tiret, du code des douanes lu conjointement avec l'article 213 du même code.

54. Par la quatrième question, la juridiction de renvoi demande à savoir, en substance, si l'omission par l'administration douanière de requérir le paiement de ce destinataire fait obstacle à la responsabilité, au titre de l'article 457, paragraphe 2, du règlement d'application, de l'association garante visée à l'article 1er, sous q), de la convention TIR.

55. Selon moi, il convient de répondre conjointement à ces questions. Elles se rapportent toutes deux à la possibilité de considérer le destinataire des marchandises comme une « personne directement redevable » au sens de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.

56. Dans cette partie des présentes conclusions, je proposerai une réponse conjointe à ces questions en la développant en trois points. Tout d'abord, j'exposerai (sous 1) le rapport entre l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR et l'article 8, paragraphe 7, de cette convention. Ensuite, aux fins de déterminer la ou les personnes directement redevables que vise l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, j'analyserai (sous 2) la question de savoir si, selon l'article 203 du code des douanes, le destinataire des marchandises peut être considéré comme un des débiteurs de la dette douanière dans le cadre du régime TIR. Enfin, j'examinerai (sous 3) les effets du régime de solidarité, instauré par l'article 213 du code des douanes, sur la condition prévue à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.

1. *L'article 8, paragraphes 1 et 7, de la convention TIR*

57. L'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR constitue le principal cadre de référence pour les obligations des associations garantes : elles sont tenues *solidairement* avec les personnes qui sont redevables des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation exigibles ainsi que des intérêts de retard éventuels.

58. Ainsi que je l'ai déjà indiqué [20], la responsabilité solidaire signifie que chacun des débiteurs est tenu pour la totalité de la dette. Le créancier est libre, en principe, de demander le paiement de cette dette à n'importe lequel des débiteurs de son choix.

59. L'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR est une disposition qui, de façon procédurale, *limite* en quelque sorte ce choix, mais *sans altérer* la nature de cette responsabilité. Elle fixe, dans le cadre spécifique de la convention TIR, une condition que les autorités de la partie contractante concernée à la convention doivent observer pour enclencher la responsabilité de l'association garante : elles doivent d'abord requérir le paiement de la ou des personnes directement redevables.

60. Qui sont « la (ou [l]es) personne(s) directement redevable(s) » au au titre de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR ?

61. Le gouvernement bulgare et le directeur du bureau de douane de Bourgas soutiennent que, au sens de la convention TIR, seul le titulaire du carnet TIR peut être considéré comme « directement redevable ». Ils font valoir, en particulier, que la convention TIR ne comporte aucune obligation en ce qui concerne le destinataire des marchandises.

62. Je ne suis pas de cet avis.

63. Certes, l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR s'abstient de déterminer la ou les personnes directement redevables. La note explicative afférente au paragraphe 7 de la disposition précitée ne clarifie pas ce point dans ses indications interprétatives. En effet, elle ne mentionne expressément, comme destinataire des mesures minimales pouvant être prises, que le titulaire du carnet TIR.

20 Voir point 44 et notes en bas de page 16 et 17 des présentes conclusions.

64. Toutefois, selon moi, cela ne saurait s'interpréter comme excluant tout autre débiteur potentiel. La mention explicite du titulaire du carnet TIR peut aussi bien se comprendre comme indiquant simplement que c'est celui-ci qui sera, prima facie, le débiteur principal dans la majorité des cas. En effet, l'article 1er, sous o), de la convention TIR définit le titulaire du carnet TIR comme la personne « responsable de la présentation du véhicule routier, de l'ensemble de véhicules ou du conteneur, avec le chargement et le carnet TIR y relatifs, au bureau de douane de départ, au bureau de douane de passage et au bureau de douane de destination, les dispositions pertinentes de la Convention étant dûment respectées ». Le titulaire du carnet TIR est donc chargé de présenter les marchandises, après leur transit, au bureau de douane de destination.

65. En revanche, le fait que l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR se réfère clairement à la ou aux « *personne(s)* directement redevable(s) » est probablement plus important que la seule mention expresse du titulaire du carnet TIR. L'utilisation du pluriel aussi bien dans le texte de la disposition que dans la note explicative indique clairement qu'il peut y avoir plus d'une seule personne directement redevable. Les auteurs de la convention TIR ont ainsi, à l'évidence, prévu qu'il puisse y avoir d'autres débiteurs que le seul titulaire du carnet TIR.

66. Il est donc permis de conclure que l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR n'indique pas précisément qui sont les personnes directement redevables. Elles doivent dès lors être déterminées conformément aux règles internes des parties contractantes à la convention TIR.

2. *La détermination des débiteurs en application de l'article 203 du code des douanes*

67. Dans l'ordre juridique de l'Union, le code des douanes a déterminé de manière exhaustive les personnes susceptibles d'être débitrices de la dette douanière [21]. L'article 203 du code des douanes expose les cas de soustraction, à la surveillance douanière, de marchandises passibles de droits à l'importation qui font naître une dette douanière à l'importation [22]. L'article 203, paragraphe 3, du code des douanes énonce d'une façon plutôt large les débiteurs d'une dette douanière à l'importation [23]. Outre la personne qui a soustrait la marchandise à la surveillance douanière, la disposition précitée mentionne aussi en tant que « débiteurs » les personnes qui ont acquis ou détenu la marchandise en cause.

68. Pour ce qui concerne les personnes qui ont acquis la marchandise en cause, à savoir les destinataires de la marchandise, elles ne seront qualifiées de « débiteurs » que si elles remplissent la condition subjective qu'elles « savaient ou devaient raisonnablement savoir au moment où elles ont acquis ou reçu cette marchandise qu'il s'agissait d'une marchandise soustraite à la surveillance douanière ». L'article 203, paragraphe 3, du code des douanes établit donc une distinction : la personne qui a soustrait la marchandise à la surveillance douanière est inconditionnellement débitrice de cette dette, alors que celle qui a acquis la marchandise en cause n'en est débitrice que si elle remplit la condition subjective précitée [24].

69. Dans sa troisième question, la juridiction de renvoi se réfère à la situation où le destinataire a acquis ou détenu la marchandise en sachant qu'elle a été transportée sous le couvert d'un carnet TIR, alors qu'il n'a pas été établi qu'elle a été présentée et déclarée au bureau de douane de destination.

21 Voir, notamment, arrêt du 17 novembre 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, point 12 et jurisprudence citée).

22 Voir, quant à la notion de « soustraction », notamment arrêt du 12 juin 2014, SEK Zollagentur (C-75/13, EU:C:2014:1759, point 28 et jurisprudence citée).

23 Voir, par analogie, arrêts du 23 septembre 2004, Spedition Ulustrans (C-414/02, EU:C:2004:551, points 25 et 31), ainsi que du 25 janvier 2017, Ultra-Brag (C-679/15, EU:C:2017:40, point 25).

24 Voir, à cet égard, arrêt du 1er février 2001, D. Wandel (C-66/99, EU:C:2001:69, point 49), ou également, par analogie, arrêt du 23 septembre 2004, Spedition Ulustrans (C-414/02, EU:C:2004:551, points 27 et suiv.).

70. À mon sens, une telle situation pourrait remplir la condition subjective prévue à l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes, s'il est établi que le destinataire savait ou, dans les circonstances spécifiques de l'affaire, aurait dû savoir que la marchandise en cause avait été soustraite à la surveillance douanière. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer ces éléments puisqu'il s'agit de considérations d'ordre factuel [25].

71. On rappellera, à cet égard, que la Cour a déclaré que la formule « devant raisonnablement savoir » (à l'article 202, paragraphe 3, du code des douanes) « fait référence au comportement d'un opérateur avisé et diligent» [26]. Il revient donc à la juridiction nationale, dans son appréciation globale des circonstances de l'affaire, y compris les informations dont l'opérateur disposait, de vérifier si le destinataire aurait dû avoir connaissance des obligations douanières et, dans l'affirmative, s'il a entrepris toutes les démarches pouvant raisonnablement être attendues de lui pour s'assurer que les marchandises n'avaient pas été soustraites à la surveillance douanière [27].

72. Dans les circonstances de la présente affaire, qui porte sur la soustraction de marchandises à la surveillance douanière, le destinataire pourrait être considéré comme un débiteur si la condition subjective précitée est remplie. Cette conclusion vaut également pour le régime TIR. En effet, les dispositions générales relatives à la naissance de la dette douanière sont applicables aux régimes de transit [28].

73. En résumé, le destinataire des marchandises qui remplit la condition subjective figurant à l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes peut être considéré comme une des personnes directement redevables visées à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. À mon sens, toutefois, la question pertinente en l'espèce est celle de savoir si l'omission de requérir le paiement du destinataire reconnu en fin de compte comme étant un débiteur au titre du code des douanes peut faire obstacle à la possibilité de réclamer le paiement à l'association garante. C'est cette question que j'aborde à présent.

3. *Sur les effets de la responsabilité solidaire (article 213 du code des douanes)*

74. Quelles sont les implications de l'article 203 et de l'article 213 du code des douanes lorsqu'il s'agit de déterminer si l'exigence de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR a été remplie ?

75. Aux termes de l'article 213 du code des douanes, lorsqu'il y a plusieurs débiteurs pour une même dette douanière, ceux-ci sont tenus au paiement de cette dette à titre solidaire.

76. La Commission soutient que, pour engager la responsabilité de l'association garante prévue à l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR, la formalité de notification et de transmission de la demande de paiement à la ou aux personnes directement redevables, prévue à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, peut comprendre la transmission aux débiteurs visés à l'article 203 du code des douanes. La Commission conclut que, en l'espèce, les autorités bulgares n'étaient pas tenues de réclamer le paiement d'abord au destinataire, étant donné qu'elles n'avaient pas la preuve du statut de débiteur de la dette douanière du destinataire ni ne disposaient d'une confirmation des autorités roumaines à cet égard. Or, si un tel document avait déjà été à la disposition des autorités bulgares au moment où elles ont établi l'existence de la dette douanière, dans le courant de l'année 2009, cela aurait signifié qu'elles avaient l'obligation de vérifier si le paiement de la dette pouvait être obtenu du destinataire.

25 Voir, à cet égard, arrêt du 17 novembre 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, point 21 et jurisprudence citée).

26 Arrêt du 17 novembre 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, point 22).

27 Voir, à cet égard, arrêt du 17 novembre 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, points 23 à 25).

28 Voir, pour le régime de transit communautaire, notamment arrêt du 18 mai 2017, Latvijas Dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, point 91). Voir, pour le régime TIR, arrêts du 29 avril 2010, Dansk Transport og Logistik (C-230/08, EU:C:2010:231, points 103 à 107), ainsi que du 22 décembre 2010, ASTIC (C-488/09, EU:C:2010:820, points 25 et 26).

77. L'interprétation que la Commission propose signifierait effectivement que, pour remplir l'obligation de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, les autorités nationales devraient réclamer le paiement de *chacun* des débiteurs visés à l'article 203 du code des douane avant d'être autorisées à se tourner vers l'association garante.

78. Sans remettre en question l'applicabilité des articles 203 et 213 du code des douanes pour déterminer la ou les « personnes directement redevables » dans le cadre du droit de l'Union, je ne partage pas l'interprétation que la Commission donne à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.

79. Premièrement, et avant tout, cette interprétation ajoute des exigences à la convention TIR qui ne résultent pas de son texte. Elle a pour effet d'insérer l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes dans l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. Elle crée une liste de débiteurs auxquels les autorités compétentes seraient obligées de s'adresser avant de pouvoir se retourner contre l'association garante.

80. Deuxièmement, et c'est plus fondamental, cette interprétation modifierait totalement la nature de la responsabilité des associations garantes telle que l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR l'a établie. L'interprétation que la Commission propose transformerait la *responsabilité solidaire* de l'association garante en une sorte de *responsabilité conditionnelle à titre subsidiaire* qui ne pourrait être engagée qu'à la seule condition que les autorités nationales aient requis le paiement de tous les débiteurs éventuels visés par de l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes. Cette interprétation fait également abstraction du fait que le principe de la responsabilité solidaire implique que les associations garantes peuvent se retourner contre les autres débiteurs en les assignant devant les tribunaux.

81. Troisièmement, cette interprétation irait certainement à l'encontre de la finalité de la convention TIR, qui vise à faciliter le transport international des marchandises en ménageant un juste équilibre : si les parties contractantes à la convention TIR acceptent de ne pas requérir le paiement ou la consignation des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation aux bureaux de douane de passage, c'est moyennant l'application d'un système de garantie qui repose sur les associations garantes. L'interprétation préconisée par la Commission réduirait considérablement l'efficacité du système de garantie établi par la convention TIR [29].

82. Enfin, pour ce qui concerne le droit de l'Union lui-même, l'interprétation précitée irait également à l'encontre, d'une part, des objectifs de la définition large de la notion de « débiteurs » visée à de l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes et, d'autre part, du système de responsabilité solidaire établi par l'article 213 du même code. L'objectif de l'article 213 du code des douanes est précisément d'aboutir au recouvrement effectif de la dette douanière. Il constitue « un instrument juridique supplémentaire mis à la disposition des autorités nationales, afin de renforcer l'efficacité de leur action en matière de recouvrement de la dette douanière» [30].

29 Voir, également, les points 47 et 48 des présentes conclusions.

30 Voir arrêts du 17 février 2011, Berel e.a. (C-78/10, EU:C:2011:93, point 48), ainsi que du 18 mai 2017, Latvijas Dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, point 88).

83. Or, dans l'interprétation que la Commission propose, l'inclusion d'un grand nombre de débiteurs potentiels dans l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes aurait effectivement des effets préjudiciables sur les possibilités des autorités compétentes de faire jouer la responsabilité de l'association garante, alors que celles-ci sont toutefois tenues, comme le directeur du bureau de douane de Bourgas l'a rappelé à juste titre, de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les ressources de l'Union [31].

84. Afin de remplir l'exigence de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR en tant que condition pour engager la responsabilité solidaire des associations au titre de l'article 8, paragraphe 1, de cette convention, les autorités nationales doivent donc requérir le paiement de la ou des personnes directement redevables. Cependant, l'association garante reste tenue solidairement avec les personnes dont le paiement est dû en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la convention TIR. Ces personnes elles-mêmes sont également tenues à titre solidaire entre elles, en vertu de l'article 213 du code des douanes.

85. Logiquement, le fait de regrouper deux systèmes de responsabilité solidaire signifie qu'il y aura, au bout du compte, un seul système de responsabilité solidaire soumis aux exigences de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR. La mise en œuvre de ce regroupement signifie alors que, au titre du droit de l'Union, les autorités nationales ont *le choix* de requérir ce paiement de toute personne pouvant être reconnue comme étant un débiteur (directement redevable) dans le cadre des dispositions spécifiques du code des douanes. L'exercice de ce choix sera basé sur les circonstances du cas d'espèce, sur la nature des parties et également sur le type d'infraction ou d'irrégularité.

86. Dans la présente affaire, même si les destinataires au point de destination étaient connus, les autorités bulgares ont rempli l'obligation figurant à l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR en requérant le paiement de Sargut, le titulaire de carnet TIR. Les autorités compétentes bulgares n'étaient assurément pas obligées de requérir le paiement de tout débiteur éventuel dont l'article 213 du code des douanes retient la responsabilité solidaire, avant de pouvoir réclamer le paiement de l'association garante. Il découle de la nature du mécanisme de solidarité que ces autorités ont la faculté, mais non l'obligation, d'engager la responsabilité solidaire des différents débiteurs éventuels [32].

87. Je propose donc de répondre aux troisième et quatrième questions de la façon suivante :

– L'article 457, paragraphe 2, du règlement n° 2454/93, lu conjointement avec l'article 8, paragraphes 1 et 7, de la convention TIR, doit être interprété en ce sens que, avant de réclamer le paiement de l'association garante, les autorités compétentes ne sont pas obligées de requérir le paiement de toutes les personnes qui sont tenues à titre solidaire conformément à l'article 213 du code des douanes, telles qu'elles sont déterminées par les dispositions de ce code.

– Un destinataire qui a acquis ou détenu des marchandises en sachant qu'elles ont été transportées sous le couvert d'un carnet TIR, alors qu'il n'a pas été établi qu'elles ont été présentées et déclarées au bureau de douane de destination, peut être considéré comme un « débiteur » au sens de l'article 203, paragraphe 3, du code des douanes au cas où il savait ou aurait dû savoir qu'il s'agissait de marchandises qui avaient été soustraites à la surveillance douanière, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer. Toutefois, l'omission de requérir le paiement du destinataire des marchandises ne fait pas obstacle à la responsabilité de l'association garante si les autorités compétentes ont choisi de requérir le paiement d'une autre personne directement redevable au titre de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.

31 Voir, d'une manière générale, pour ce qui est des obligations découlant du régime TIR, arrêts du 5 octobre 2006, Commission/Allemagne (C-105/02, EU:C:2006:637), du 5 octobre 2006, Commission/Belgique (C-377/03, EU:C:2006:638), et du 19 mars 2009, Commission/Italie (C-275/07, EU:C:2009:169).

32 Voir, à cet égard, arrêt du 18 mai 2017, Latvijas Dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, point 89).

V. Conclusion

88. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie) comme suit :

– La Cour est compétente pour interpréter la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR), du 14 novembre 1975, approuvée au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) nº 2112/78, du 25 juillet 1978, et entrée en vigueur le 20 juin 1983.

– L'article 457, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1791/2006, du 20 novembre 2006, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR, doit être interprété en ce sens que les autorités compétentes peuvent réclamer le paiement de l'association garante lorsque, dans les circonstances telles celles de la présente affaire, elles ont requis le paiement en le réclamant du titulaire du carnet TIR en tant que personne directement redevable.

– L'article 457, paragraphe 2, du règlement nº 2454/93, lu conjointement avec l'article 8, paragraphes 1 et 7, de la convention TIR, doit être interprété en ce sens que, avant de réclamer le paiement de l'association garante, les autorités compétentes ne sont pas obligées de requérir le paiement de toutes les personnes qui sont tenues à titre solidaire conformément à l'article 213 du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, telles qu'elles sont déterminées par les dispositions de ce code.

– Un destinataire qui a acquis ou détenu des marchandises en sachant qu'elles ont été transportées sous le couvert d'un carnet TIR, alors qu'il n'a pas été établi qu'elles ont été présentées et déclarées au bureau de douane de destination, peut être considéré comme un « débiteur » au sens de l'article 203, paragraphe 3, du règlement nº 2913/92, dans le cas où il savait ou aurait dû savoir qu'il s'agissait de marchandises qui avaient été soustraites à la surveillance douanière, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer. Toutefois, l'omission de requérir le paiement du destinataire des marchandises ne fait pas obstacle à la responsabilité de l'association garante si les autorités compétentes ont choisi de requérir le paiement d'une autre personne directement redevable au titre de l'article 8, paragraphe 7, de la convention TIR.