CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 16 OCTOBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Cette affaire préjudicielle soulève un problème de nature douanière, concernant l'extension du pouvoir reconnu par le droit communautaire aux autorités nationales de contrôler l'origine des marchandises importées, lorsqu'il s'agit de produits qui ont bénéficié d'un traitement tarifaire préférentiel.

Résumons brièvement les faits. Entre 1971 et 1972, la douane italienne a admis plusiers lots de radios à transistors importés de Hong Kong par l'entreprise Ciro Acampora, sous le bénéfice du régime de faveur que le règlement de la Commission n° 1371 du 30 juin 1971 prévoit pour certains produits originaires de pays en voie de développement. Après l'importation, ces mêmes autorités douanières ont ordonné un contrôle de la véridicité des certificats d'origine produits par l'importateur, en en demandant confirmation au «département industrie et commerce» de Hong Kong; la réponse a été négative. En conséquence, elles ont réclamé à l'entreprise Acampora le paiement du droit de douane non versé.

L'intéressée a fait opposition, en soutenant que la décision de la douane était illégale parce que le contrôle de l'origine de la marchandise avait eu lieu alors que cette dernière était déjà dédouanée et ne se trouvait plus à la disposition de l'importateur. L'opposition a été admise par le tribunal de Gênes par jugement du 21 février 1975, confirmé par la cour d'appel de cette ville par arrêt du 13 juin 1977. Il convient d'observer que ces deux juridictions ont fondé leurs décisions essentiellement sur le droit italien, et en particulier sur l'article 164 du règlement douanier approuvé par le décret royal n° 65 du 13 février 1896 (et sur le texte unique n° 330 du 9. 4. 1911 concernant la solution des litiges douaniers) en en déduisant que la douane ne peut contester la classification ou l'origine des marchandises qu'aussi longtemps que celles-ci n'ont pas encore été dédouanées (à moins qu'une caution appropriée n'ait été demandée et fournie). Selon la cour d'appel de Gênes, les règles communautaires ne pourraient pas déroger à ce principe en aggravant la situation de l'importateur, étant donné qu'elles visent au contraire à faciliter le commerce, en particulier avec les pays en voie de développement.

L'administration des finances, se pourvoyant en cassation, a confirmé sa thèse selon laquelle le contrôle a posteriori, prévu par l'article 13 du règlement CEE n° 1371 cité, peut être effectué même après l'octroi du traitement tarifaire préférentiel à la marchandise importée, sans que des réserves aient été formulées. Dans le cadre de cette procédure, la Cour de cassation, par ordonnance du 27 juin 1979 (rendue sur la base de l'article 177 du traité CEE) a posé à la Cour la question suivante:

1 — Traduit de l'italien.

«L'État importateur — après avoir autorisé, sans réserve, l'importation définitive de la marchandise et l'application du traitement tarifaire préférentiel accordé aux produits originaires des pays en voie de développement — peut-il, en vertu de l'article 13 du règlement CEE n° 1371 du 30 juin 1971, demander à l'État bénéficiaire de l'exportation, le contrôle du certificat d'origine «formule A» relatif à cette marchandise et exiger ensuite, en cas de résultat éventuellement négatif de ce contrôle, le paiement du droit de douane non versé lors de l'importation?»

2. L'article 13 du règlement de la Commission n° 1371/71 cité dispose dans son paragraphe 1 que «le contrôle a posteriori» des certificats d'origine qu'il prévoit «est effectué à titre de sondage et chaque fois que les autorités douanières compétentes dans la Communauté ont des doutes fondés quant à l'authenticité du document ou quant à l'exactitude des renseignements relatifs à l'origine réelle de la marchandise en cause ou de certains de ses composants». Le paragraphe 2 de ce même article précise que, pour l'application des dispositions du paragraphe 1, «les autorités douanières compétentes dans la Communauté renvoient le certificat ... à l'autorité gouvernementale compétente du pays bénéficiaire d'exportation, en indiquant les motifs de fond ou de forme qui justifient une enquête». Le même paragraphe 2, alinéa 2, ajoute que «si elles décident de surseoir à l'application des dispositions relatives aux préférences tarifaires visées à l'article 1 dans l'attente des résultats du contrôle, les autorités douanières compétentes dans la Communauté offrent à l'importateur la mainlevée des marchandises sous réserve des mesures conservatoires jugées nécessaires».

L'entreprise intéressée estime pouvoir apercevoir dans cette dernière règle l'énoncé d'un principe correspondant à celui qui est admis dans la législation italienne, selon lequel, lorsque l'administration douanière entend contester la déclaration de l'importateur et ordonner un contrôle de l'origine des marchandises, elle doit suspendre l'importation ou tout au moins ne l'admettre qu'après avoir pris les précautions nécessaires. Pour pouvoir soutenir cette thèse, l'entreprise Acampora attribue à l'expression *«contrôle a posteriori»*, employée dans le paragraphe 1 de l'article 13, la signification de contrôle postérieur à la délivrance du certificat d'origine et non pas postérieur au dédouanement; le contrôle devrait être ordonné «pendant que la marchandise est encore à la disposition de la douane» et donc avant que le bénéfice du traitement tarifaire préférentiel ne soit accordé à l'importateur.

Cette interprétation ne trouve aucun appui dans la lettre de la disposition que nous discutons en ce moment; elle est en contradiction soit avec la logique, soit avec le contexte de l'article 13, soit enfin avec le système du règlement n° 1371/71.

Sur le plan logique, nous observons que si l'on admettait la thèse de l'entreprise, l'expression «a posteriori» serait absolument superflue: un contrôle ayant pour objet les certificats ne peut s'exercer que lorsque ceux-ci ont été délivrés et produits! Si les auteurs du règlement ont tenu à préciser que le contrôle est «a posteriori», cette précision ne peut pas être entendue comme une confirmation de ce qui est évident: à savoir que le contrôle vient après l'octroi du certificat.

En ce qui concerne le contexte de l'article 13, il faut relever que le second alinéa du paragraphe 2 — dont l'entreprise Acampora veut tirer un argument à l'appui de son point de vue — ne fait qu'énoncer une hypothèse: celle dans laquelle les autorités douanières décident

de suspendre l'application des dispositions relatives aux préférences tarifaires dans l'attente des résultats du contrôle du certificat. La formulation hypothétique de cet alinéa montre clairement que la possibilité inverse elle aussi demeure ouverte; les autorités douanières peuvent *ne pas* suspendre l'octroi de la préférence tarifaire dans l'attente du résultat du contrôle (en d'autres termes, le fait que ce résultat soit encore inconnu, ou même qu'il n'est pas certain qu'il y aura un contrôle, n'exclut pas le dédouanement). Il suffit de lire l'article 6 pour constater que cette dernière hypothèse est l'hypothèse normale; en effet, cet article établit que les produits originaires au sens du règlement «sont admis dans la Communauté au bénéfice des dispositions relatives aux préférences tarifaires» sur simple présentation d'un certificat d'origine, visé par les autorités douanières du pays bénéficiaire d'exportation. Le même article ajoute: «Sous réserve que ce dernier pays prête assistance à la Communauté par l'entremise des administrations douanières des États membres pour le contrôle de l'authenticité et de la régularité des certificats». Le système normal est donc clair: la marchandise est importée et dédouanée sur la base du certificat qui l'accompagne, bénéficiant du régime tarifaire de faveur institué par le règlement; le contrôle du certificat doit éventuellement être ordonné et effectué ultérieurement (a posteriori», c'est-à-dire après le dédouanement. La disposition contenue dans le dernier alinéa de l'article 13 constitue une exception par rapport à ce système.

A quel titre le contrôle a posteriori peut-il avoir lieu? Le paragraphe 1 cité de l'article 13 le précise: à titre de sondage, et chaque fois que les autorités «ont des doutes fondés» quant à l'authenticité du document ou quant à l'exactitude de son contenu. Il y a lieu de relever que ces deux catégories de contrôle sont «a posteriori»; on suppose donc que, dans l'un et l'autre cas, le bénéfice de la préférence tarifaire a déjà été accordé à l'importateur en vertu de l'article 6 cité. Toutefois, il semble logique d'estimer que l'hypothèse exceptionnelle dans laquelle l'octroi de la préférence tarifaire est suspendu (article 13 cité, dernier alinéa) est destinée à se réaliser lorsque non seulement il existe des doutes sérieux quant à l'authenticité ou à l'exactitude du certificat, mais que ces doutes sont apparus au moment même où le certificat a été présenté aux autorités douanières. En revanche, rien ne justifierait la dérogation au principe de l'article 6 dans le cas d'un simple contrôle à titre de sondage. On peut même dire que l'idée d'un contrôle par échantillon — qui est, par sa nature, irrégulier et occasionnel — se fonde sur la supposition que la préférence tarifaire est accordée à tous les importateurs qui produisent un certificat d'origine, sous réserve du contrôle «a posteriori»: sans cela, il serait tout à fait arbitraire de bloquer certaines marchandises dans l'attente des résultats du contrôle et d'en dédouaner d'autres, uniquement à titre de sondage et en présence de certificats qui ne soulèvent pas de doutes particuliers.

3. Dans le système du règlement n° 1371/71 cité, il est également opportun de tenir compte de l'article 30, qui contient des éléments de nature à renforcer l'interprétation que nous donnons de la notion de contrôle a posteriori. En effet, le second alinéa de cet article dispose que *aux fins de contrôle a posteriori* des certificats d'origine formule A, les documents d'exportation ou les copies de certificats en tenant lieu doivent être conservés par l'autorité

gouvernementale compétente du pays bénéficiaire d'exportation pendant deux ans». Le but de cette disposition est certainement de laisser aux autorités douanières des États membres la possibilité d'effectuer des contrôles «a posteriori» dans un délai de deux ans à compter de la délivrance du certificat d'origine. Le fait qu'il en est réellement ainsi peut être déduit également du premier alinéa de ce même article 30, selon lequel «lorsqu'une demande de contrôle a posteriori a été faite en application des dispositions de l'article 13 du titre 1, le contrôle est effectué et ses résultats sont portés dans le délai de trois mois au maximum à la connaissance des autorités douanières compétentes dans la Communauté». Les autorités du pays d'exportation ont donc un bref délai pour effectuer les contrôles et ce délai commence à courir à partir de chaque demande, qui leur est adressée par les autorités douanières de la Communauté; si le système exigeait de formuler la demande de contrôle au moment même de l'importation (en suspendant ainsi le dédouanement de la marchandise), il n'y aurait pas de raison d'imposer la conservation des certificats d'origine pour un temps plus long que la période de trois mois à compter de l'importation. *A contrario:* l'obligation de conserver pendant deux ans un certificat d'origine confirme que le contrôle a posteriori peut être demandé un certain temps après l'importation de la marchandise.

4. L'entreprise Acampora tente d'infirmer le résultat de l'interprétation logique, textuelle et systématique des dispositions que nous avons examinées, en invoquant la nécessité de protéger l'attente de l'importateur de bonne foi. Sa thèse consiste essentiellement à soutenir que, lorsque l'administration douanière a admis l'importation sans exprimer de réserve spécifique, elle a fait naître par cela même chez l'importateur une confiance légitime quant au caractère régulier et définitif de l'opération de dédouanement et elle ne pourrait donc pas faire perser sur lui des charges inattendues, en ordonnant un contrôle ultérieur.

La première objection fondamentale contre cette thèse est qu'aucune confiance légitime ne peut se former chez l'importateur en présence d'une réglementation qui réserve clairement aux autorités douanières la possibilité d'ordonner des contrôles «a posteriori» et en particulier des contrôles à titre de sondage. L'administration qui dédouane les marchandises, en appliquant cette réglementation, ne peut pas, par son comportement, faire naître chez l'importateur la conviction que l'octroi du bénéfice tarifaire est désormais définitif, indépendamment de la véridicité du certificat d'origine, pour le simple fait que, sur un plan général, la réserve d'un contrôle à cet égard est explicite dans le règlement; ce qui, sur le plan particulier, la rend superflue.

En second lieu, et toujours en se référant particulièrement au contrôle à titre de sondage, nous ne voyons pas quel avantage l'importateur pourrait tirer d'une réserve de l'administration à cet sujet, c'est-à-dire quelle influence une semblable réserve pourrait avoir sur son comportement commercial. Si l'importateur est de bonne foi et, donc, convaincu de la parfaite régularité de son opération, il aura tendance à se comporter de la même manière à l'égard des autorités douanières qu'il y ait ou non une réserve spécifique de contrôle de la part de ces dernières.

Il se peut que l'importateur rencontre des difficultés au moment où il se retourne éventuellement contre son auteur qui aurait falsifié les certificats d'origine. Mais il n'apparaît pas que la Commu-

nauté ait voulu le protéger contre ces inconvénients ou même le soustraire aux conséquences préjudiciables des incorrections accomplies par ses fournisseurs à l'occasion de la déclaration de l'origine des marchandises. La charge pécuniaire d'une fraude commise par des tiers à l'égard de l'importateur ne peut certainement pas retomber sur la Communauté, elle ne peut pas non plus dépendre de la circonstance que les autorités douanières compétentes ont ou non averti l'importateur de l'éventualité d'un contrôle ultérieur du certificat d'origine.

5. Pour les motifs exposés jusqu'ici, nous concluons en suggérant que, en réponse à la question préjudicielle qui lui a été adressée par la Cour de cassation italienne par ordonnance du 27 juin 1979, la Cour déclare:

«En vertu de l'article 13 du règlement CEE n° 1371 du 30 juin 1971, les autorités douanières nationales peuvent ordonner des contrôles quant à l'exactitude des certificats d'origine après l'importation de marchandises qui ont été admises sans réserves expresses au bénéfice du traitement tarifaire préférentiel accordé par la Communauté aux produits originaires des pays en voie de développement; et cela avec toutes les conséquences qui peuvent découler de ces contrôles à la charge de l'entreprise importatrice.»