CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 14 novembre 1996 *

Table des matières

I — Le cadre juridique ..... I - 4212
A — La décision 86/283 du Conseil ..... I - 4212
B — Les autres dispositions pertinentes de la législation communautaire ..... I - 4217
II — Les faits ..... I - 4221
III — Les questions préjudicielles ..... I - 4223
IV — Réponses aux questions préjudicielles ..... I - 4224
A — Sur les deux premières questions ..... I - 4224
B — Sur la sixième question ..... I - 4226
C — Sur la troisième question ..... I - 4231
D — Sur les quatrième et cinquième questions ..... I - 4233
E — Sur la septième question ..... I - 4237
V — Conclusion ..... I - 4238

1. Dans le cadre d'une procédure relative à la validité d'un recouvrement a posteriori de droits de douane à l'importation, le Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa a posé à la Cour un certain nombre de questions préjudicielles, qu'il a jugées nécessaires en vue de pouvoir statuer sur le litige dont il est saisi.

I — Le cadre juridique

A — *La décision 86/283 du Conseil*

2. Par sa décision 86/283/CEE [1] (ci-après « la décision »), le Conseil a établi un

1 — Décision du Conseil, du 30 juin 1986, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 175, p. 1).a

* Langue originale: le grec.

ensemble de dispositions relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer (ci-après « les PTOM ») à la Communauté économique européenne.

3. La deuxième partie de cette décision porte sur les instruments de la coopération CEE-PTOM. Son article 70, paragraphe 1, dispose:

« 1. Les produits originaires des pays et territoires sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent. »

4. Aux termes de son article 182, la décision est entrée en vigueur le 1er juillet 1986 tandis que son article 183 disposait qu'elle resterait applicable jusqu'au 28 février 1990 [2].

5. Aux termes de son article 184, paragraphe 1, les pays et territoires auxquels s'applique la décision en question sont énumérés à son annexe I.

6. L'annexe I contient la « liste des pays et territoires » d'outre-mer auxquels s'applique la décision 86/283, et elle mentionne notamment le Groenland en tant que pays ayant des relations particulières avec le royaume de Danemark.

7. L'annexe II à la décision contient une série de dispositions relatives à « la définition de la notion de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative ».

8. Le titre Ier (articles 1er à 5) définit la notion de « produits originaires ».

9. Concrètement, l'article 1er dispose:

« 1. Pour l'application de la décision et sans préjudice des paragraphes 3 et 4, sont considérés:

...

b) comme produits originaires des pays et territoires:

1) les produits entièrement obtenus dans un ou plusieurs pays ou territoires.

... »

2 — Le 1er mars 1990 est entrée en application la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1). Aux termes de son article 240, paragraphe 1, cette décision est applicable pour une période de dix années.

10. L'article 2 dispose:

« Sont considérés, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), point 1, sous b), point 1, et paragraphes 3 et 4, comme 'entièrement obtenus' dans un ou plusieurs pays ou territoires ...:

...

f) les produits de la pêche maritime et autres produits tirés de la mer par leurs navires;

... »

11. Le titre II de l'annexe II à la décision établit les méthodes de coopération administrative entre États membres et PTOM.

12. L'article 6, paragraphe 1, sous a), dispose:

« 1. a) La preuve du caractère originaire des produits, au sens de la présente annexe, est apportée par un certificat de circulation des marchandises EUR.1 ... ».

13. Aux termes de l'article 7:

« 1. Le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré lors de l'exportation des marchandises auxquelles il se rapporte par les autorités douanières de l'État membre ou du pays ou territoire d'exportation. Il est tenu à la disposition de l'exportateur dès que l'exportation réelle est effectuée ou assurée.

...

5. Les demandes de certificats de circulation des marchandises doivent être conservées pendant au moins trois ans par les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'exportation. »

14. L'article 8 dispose:

« 1. La délivrance du certificat de circulation des marchandises EUR.1 est effectuée par les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'exportation, si les marchandises peuvent être considérées comme produits originaires au sens de la présente annexe.

2. Afin de vérifier si les conditions visées au paragraphe 1 sont remplies, les autorités douanières ont la faculté de réclamer toutes pièces justificatives et de procéder à tout contrôle qu'elles jugent utile.

... »

15. L'article 10 dispose:

« 1. Sous la responsabilité de l'exportateur, il appartient, à celui-ci ou à son représentant habilité, de demander la délivrance d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1.

2. L'exportateur, ou son représentant, présente avec sa demande toute pièce justificative utile, susceptible d'apporter la preuve que les marchandises à exporter peuvent donner lieu à la délivrance d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1. »

16. Aux termes de l'article 12:

« Dans l'État membre, pays ou territoire d'importation, le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est produit aux autorités douanières, selon les modalités prévues par la réglementation de cet État, pays ou territoire. Lesdites autorités ont la faculté d'en exiger une traduction. Elles peuvent, en outre, exiger que la déclaration d'importation soit complétée par une mention de l'importateur attestant que les marchandises remplissent les conditions requises pour l'application de la décision. »

17. L'article 23 dispose:

« En vue d'assurer une application correcte du présent titre, les États membres, les autorités responsables des pays et territoires ... se prêtent mutuellement assistance, par l'entremise de leurs administrations douanières respectives, pour le contrôle de l'authenticité des certificats de circulation des marchandises EUR.1 et de l'exactitude des renseignements relatifs à l'origine réelle des produits en cause ... »

18. Selon l'article 24:

« Des sanctions sont appliquées contre toute personne qui établit ou fait établir, en vue de faire admettre une marchandise au bénéfice

du régime préférentiel, soit un document contenant des données inexactes en vue d'obtenir un certificat de circulation des marchandises EUR.1 ... »

19. Enfin, l'article 25 dispose:

« 1. Le contrôle *a posteriori* des certificats de circulation des marchandises EUR.1 ... est effectué à titre de sondage et chaque fois que les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation 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.

2. Pour l'application du paragraphe 1, les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation renvoient le certificat de circulation des marchandises EUR.1 ... ou une photocopie de ce certificat ... aux autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'exportation, en indiquant les motifs de fond ou de forme qui justifient une enquête. Elles joignent au certificat EUR.1 ... si elle a été produite, la facture ou une copie de celle-ci, en fournissant les renseignements qui ont pu être obtenus et qui font penser que les mentions portées sur ledit certificat ... sont inexactes.

...

3. Les résultats du contrôle sont portés dans un délai de trois mois au maximum à la connaissance des autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation. Ils doivent permettre de déterminer si le certificat de circulation des marchandises EUR.1 ... contesté est applicable aux marchandises réellement exportées et si celles-ci peuvent effectivement donner lieu à l'application du régime préférentiel.

Lorsque ces contestations n'ont pu être réglées entre les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation et celles de l'État membre, pays ou territoire d'exportation ou lorsqu'elles soulèvent un problème d'interprétation de la présente annexe, elles sont soumises au comité de l'origine institué par le règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises.

Dans tous les cas, le règlement des litiges entre l'importateur et les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation reste soumis à la législation de celui-ci. »

B — *Les autres dispositions pertinentes de la législation communautaire*

20. La directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière [3], dispose en son article 2, sous a), qu'une dette douanière à l'importation apparaît à la mise en libre pratique dans le territoire douanier de la Communauté d'une marchandise passible de droits à l'importation.

21. Aux termes de l'article 3, sous a), de cette directive, le moment où prend naissance la dette douanière à l'importation est réputé être, dans les cas visés à l'article 2, sous a), le moment où ont lieu l'acceptation par les autorités compétentes de la déclaration de mise en libre pratique de la marchandise ou tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation, selon les dispositions en vigueur.

22. La directive 79/623 a été abrogée avec effet au 1[er] janvier 1989 par l'article 13, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière [4].

3 — JO L 179, p. 31.
4 — JO L 201, p. 15.

23. Au point A, « Dette douanière à l'importation », du titre I, relatif à la naissance de la dette douanière, l'article 2, paragraphe 1, sous a), dispose:

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

a) la mise en libre pratique d'une marchandise passible de droits à l'importation, ou le placement d'une telle marchandise sous le régime de l'admission temporaire en exonération partielle des droits à l'importation;

... »

24. Aux termes de l'article 3 de ce règlement:

« Le moment où prend naissance la dette douanière à l'importation est réputé être:

a) dans les cas visés à l'article 2, paragraphe 1, point a), le moment où a lieu l'acceptation par les autorités compétentes de la déclaration de mise en libre

pratique ou d'admission temporaire de la marchandise, ou tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation, selon les dispositions en vigueur;

... »

25. D'après son article 14, deuxième alinéa, le règlement n° 2144/87 est applicable à partir du 1er janvier 1989.

26. Le règlement (CEE) n° 1031/88 du Conseil, du 18 avril 1988, concerne la détermination des personnes tenues au paiement d'une dette douanière [5].

27. Au titre I de ce règlement, qui est relatif aux personnes tenues au paiement de la dette douanière à l'importation, l'article 2 dispose:

« 1. Lorsqu'une dette douanière est née en vertu de l'article 2, paragraphe 1, point a) ou f) du règlement (CEE) n° 2144/87, la personne tenue au paiement de cette dette est celle au nom de laquelle la déclaration ou tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques a été fait.

... »

28. L'article 12, premier alinéa, prévoit que le règlement n° 1031/88 est applicable à partir du 1er janvier 1989.

29. L'article 251 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [6] (ci-après le « CDC »), a abrogé, entre autres, les règlements n° 2144/87 et n° 1031/88.

30. Conformément à son intitulé, le chapitre premier du titre I du CDC définit le champ d'application de celui-ci. L'article 3, paragraphe 1, énonce expressément que le territoire douanier de la Communauté, sur lequel s'applique le CDC, comprend le territoire du royaume de Danemark, à l'exception notamment du Groenland.

5 — JO L 102, p. 5.

6 — JO L 302, p. 1.

31. Les articles 201 à 208 du CDC précisent les circonstances qui font naître une dette douanière à l'importation et quels sont les débiteurs de cette dette. L'article 201 dispose:

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

a) la mise en libre pratique d'une marchandise passible de droits à l'importation

ou

b) le placement d'une telle marchandise sous le régime de l'admission temporaire en exonération partielle des droits à l'importation.

2. La dette douanière naît au moment de l'acceptation de la déclaration en douane en cause.

3. Le débiteur est le déclarant. En cas de représentation indirecte, la personne pour le compte de laquelle la déclaration en douane est faite est également débiteur.

Lorsqu'une déclaration en douane pour un des régimes visés au paragraphe 1 est établie sur la base de données qui conduisent à ce que les droits légalement dus ne soient pas perçus en totalité ou en partie, les personnes qui ont fourni ces données, nécessaires à l'établissement de la déclaration, en ayant ou en devant avoir raisonnablement connaissance que ces données étaient fausses, peuvent être également considérées débiteurs conformément aux dispositions nationales en vigueur. »

32. Aux termes de son article 253, deuxième alinéa, le CDC est applicable depuis le 1er janvier 1994.

33. Le règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, régit le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits [7].

34. Son article 2 dispose:

« 1. Lorsque les autorités compétentes constatent que tout ou partie du montant des

7 — JO L 197, p. 1. Ces questions sont régies depuis le 1er janvier 1994 par le CDC, précité à la note 6.

droits à l'importation ... légalement dus pour une marchandise déclarée pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits n'a pas été exigé du redevable, elles engagent une action en recouvrement des droits non perçus.

...

2. Au sens du paragraphe 1, l'action en recouvrement est engagée par la notification à l'intéressé du montant des droits à l'importation ... dont il est redevable.

... »

35. Le règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, définissait initialement les conditions du remboursement des droits indûment perçus ou de la remise des droits à l'importation ou à l'exportation [8]. L'article 13 de ce règlement, dans la version modifiée par le règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 [9], dispose:

« 1. Il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation dans des situations particulières ... qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé.

... »

36. Le règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission, du 12 décembre 1986, fixe les dispositions d'application des articles 4 bis, 6 bis, 11 bis et 13 du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation [10]. En son titre I, sous B, il a fixé les dispositions d'application spécifiques de l'article 13 du règlement n° 1430/79, dans sa version modifiée. Concrètement, il a défini (sous I) certaines « situations particulières autorisant ou non le remboursement ou la remise des droits à l'importation ».

37. L'article 4 du règlement n° 3799/86 disposait que:

« Au sens de l'article 13, paragraphe 1 ... et sans préjudice d'autres situations à apprécier cas par cas ...:

1) ...

8 — JO L 175, p. 1. Ces questions sont régies depuis le 1er janvier 1994 par le CDC, précité à la note 6.

9 — JO L 286, p. 1.

10 — JO L 352, p. 19.

2) ne constituent pas par elles-mêmes des situations particulières qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre, ni négligence manifeste de la part de l'intéressé:

...

c) la présentation, même de bonne foi, pour l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel en faveur de marchandises déclarées pour la libre pratique, de documents dont il est établi ultérieurement qu'ils étaient faux, falsifiés ou non valables pour l'octroi de ce traitement tarifaire préférentiel. »

II — Les faits

38. En 1988 et 1989, Pascoal & Filhos, une société de droit portugais (ci-après « Pascoal »), a importé quatre lots de cabillaud du Groenland au Portugal. Chacun de ces lots a donné lieu à la délivrance de certificats de circulation des marchandises EUR.1 (ci-après les « certificats EUR.1 ») attestant que les marchandises en cause étaient originaires du Groenland [11].

11 — Les certificats EUR.1 en question sont très précisément datés et numérotés comme suit: n° 76 092 du 6 septembre 1988, n° 76 106 du 19 septembre 1988, n° 77 525 et n° 77 526 du 14 juillet 1989.

39. Les autorités portugaises ont autorisé l'importation de ces marchandises dans la Communauté sans paiement de droits de douane. Les déclarations d'importation ont été faites par l'importateur les 23 et 30 septembre 1988 ainsi que le 25 juillet 1989.

40. Par la suite, les autorités douanières portugaises ont demandé aux autorités douanières du Groenland de procéder, en collaboration avec des représentants de la Commission, à un contrôle a posteriori de l'exactitude des certificats EUR.1 qui avaient été délivrés pour l'importation des marchandises précitées.

41. A l'issue de ce contrôle, les autorités groenlandaises et les représentants de la Commission ont établi en commun un rapport (ci-après le « rapport de base ») qui comportait notamment les observations suivantes:

« Dans le cadre d'une mission de coopération administrative avec la Commission des Communautés européennes, les documents administratifs (déclarations d'importation et d'exportation, certificats EUR.1 de transit et de circulation depuis 1988 jusqu'à aujourd'hui, existant dans ce service, dans le cadre de ses compétences) ont fait l'objet d'un examen les 5 et 7 septembre. »

En ce qui concerne en particulier les certificats litigieux, le rapport de base mentionne ce qui suit:

« Certificats EUR.1 n° 76 106 du 19 septembre 1988 ... n° 76 092 du 6 septembre 1988, n° 77 525 du 14 juillet 1989 et n° 77 526 du 14 juillet 1989: il a été établi, sur la base des documents pertinents, fournis par la société précitée, que les quantités de cabillaud frais du Groenland, chargées à bord des navires-usines en question en vue de leur transformation ultérieure, ne sont pas suffisantes, selon le résultat de la transformation qui a été communiqué, pour obtenir les quantités de produits finis qui ont été importées dans la CEE sous le couvert des certificats de circulation précités ... »

42. C'est sur la base de ce rapport que les autorités du Groenland ont adressé à l'administration portugaise la communication écrite (ci-après la « communication ») suivante:

« Comme les contrôles — effectués en collaboration avec des représentants de la CEE — ont prouvé que certains certificats de marchandises établis sur formulaires EUR.1 au Groenland ne sont pas conformes aux dispositions de l'annexe II à l'accord PTOM, concernant la détermination de l'État d'origine, nous vous prions de bien vouloir faire en sorte que les certificats de marchandises ci-après soient révoqués et annulés.

... » [12].

12 — Il s'agit des dispositions de l'annexe II à la décision 86/283.

43. Le rapport établi en commun par les autorités groenlandaises et par les représentants de la Commission n'était cependant pas joint à cette communication.

44. S'estimant liées par cette communication, et sans chercher à établir la preuve de l'origine réelle des marchandises, les autorités douanières portugaises ont engagé à l'encontre de l'entreprise Pascoal une procédure de recouvrement a posteriori de droits de douane à l'importation pour chacun des quatre lots de cabillaud. Ces procédures ont débouché sur l'émission d'actes de liquidation pour un montant total de 61 709 940 ESC.

45. Dès qu'elle a pris connaissance de la communication adressée par les autorités groenlandaises à l'administration portugaise, la société Pascoal a examiné le dossier ouvert par l'administration compétente pour le recouvrement a posteriori des droits de douane; mais ce dossier ne contenait pas le rapport de base. Selon la juridiction de renvoi, la demanderesse au principal n'a pris connaissance du rapport de base qu'au stade de la procédure d'appel, avec le dépôt du mémoire en défense.

46. L'entreprise Pascoal a estimé que les actes de liquidation pour la perception a posteriori de droits de douane à l'importation n'étaient pas valides pour deux raisons: a) l'autorité compétente aurait commis une violation de forme substantielle, revêtant le

caractère d'une insuffisance de motivation, dans la mesure où elle n'a pas communiqué aux intéressés le rapport de base; b) cette autorité aurait également violé la législation communautaire parce que les conditions d'un recouvrement a posteriori n'étaient pas réunies et, de surcroît, elle aurait commis une erreur de calcul. En conséquence, la demanderesse au principal a introduit un recours devant le Tribunal Fiscal Aduaneiro de Porto pour obtenir l'annulation des décisions litigieuses. Ce recours a été rejeté au motif que la communication envoyée par les autorités groenlandaises constituait une motivation suffisante.

47. Pascoal a fait appel de cette décision devant le Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa.

III — Les questions préjudicielles

48. En raison de certains doutes à propos de l'interprétation des dispositions communautaires qui commandent, selon lui, la solution du litige, le Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa a, par ordonnance du 29 novembre 1994, saisi la Cour des sept questions préjudicielles suivantes:

« 1) La responsabilité de l'exportateur, visée à l'article 10, paragraphe 1, de l'annexe II de la décision 86/283/CEE du Conseil, du 30 juin 1986, s'étend-elle aux droits douaniers dus en raison de l'annulation des certificats de circulation des marchandises EUR.1, délivrés sur la base d'une indication fausse quant à l'origine des marchandises?

2) Quels sont le sens et la portée de l'adverbe de mode 'également', utilisé au deuxième alinéa de l'article 201, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaires en particulier lorsque le droit douanier national prévoit que l'auteur de l'infraction douanière est le débiteur unique des droits dus au titre de la marchandise, objet de l'infraction?

3) Bien que la doctrine qui se dégage de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 7 décembre 1993, E. Huygen, publié aux pages 5 et 6 du Bulletin des activités de la Cour de justice n° 35/93, concerne l'accord de libre-échange entre la CEE et l'Autriche, peut-elle s'appliquer au cas d'espèce, qui concerne l'interprétation et l'application de la décision 86/283/CEE du Conseil?

4) Quels sont le sens, la portée et l'étendue des résultats du contrôle, visés à l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision 86/283/CEE du Conseil?

5) Une action en recouvrement a posteriori peut-elle être engagée et se terminer dans l'État membre d'importation avant

que les autorités douanières du pays d'exportation n'aient communiqué les résultats du contrôle aux autorités douanières du pays d'importation et sans que l'importateur ait pris connaissance de ces résultats du contrôle?

6) Le fait d'imposer à l'importateur de bonne foi le paiement des droits dus pour une marchandise à l'égard de laquelle l'exportateur a commis une infraction douanière, dans laquelle l'importateur n'a eu absolument aucune part, est-il contraire au principe de justice, de non-enrichissement aux dépens d'autrui, de proportionnalité, de sécurité juridique et de bonne foi?

7) Lorsque les autorités douanières du pays d'exportation ont négligé d'effectuer un contrôle préventif dans les entrepôts de l'exportateur avant de délivrer les certificats de circulation des marchandises EUR.1 et que l'importateur portugais ne peut pas réparer cette négligence, cet importateur ne peut-il pas invoquer la force majeure pour empêcher le recouvrement a posteriori dont il fait l'objet? »

IV — Réponses aux questions préjudicielles

49. Nous croyons opportun d'examiner ces questions en cinq parties distinctes: tout d'abord, nous analyserons les première et deuxième questions, puis la sixième, ensuite la troisième, après cela les quatrième et cinquième questions et, en dernier lieu, la septième question.

A — *Sur les deux premières questions*

50. Les deux premières questions visent à obtenir de la Cour qu'elle définisse la « responsabilité » de l'exportateur visée à l'article 10, paragraphe 1, de l'annexe II à la décision et à l'article 201, paragraphe 3, du CDC et qu'elle dise concrètement si ledit exportateur est tenu d'acquitter les droits de douane dus en cas d'annulation des certificats de circulation des marchandises EUR.1, lorsque ces derniers ont été délivrés sur la base d'une fausse déclaration de sa part à propos de l'origine des marchandises.

51. Tout en reconnaissant que le CDC est entré en vigueur après la naissance de la dette (point 3 in fine de l'ordonnance de renvoi), le juge national demande l'interprétation de l'article 201 du CDC au motif que celui-ci reprend la réglementation antérieure, qui a été abrogée, c'est-à-dire celle des articles 2 et 3 du règlement n° 1031/88 [13] concernant la même question.

13 — Règlement précité à la note 5.

52. Ces deux questions posent de toute évidence des problèmes de recevabilité.

53. Le gouvernement portugais et la Commission estiment que la deuxième question est irrecevable, parce que le CDC n'est applicable que depuis le 1er janvier 1994, alors que les circonstances de fait de la présente affaire remontent à 1988 et 1989 et tombent par voie de conséquence sous le coup du régime antérieur au CDC. Ils rappellent que, selon une jurisprudence constante de la Cour [14], la réponse à cette question n'aurait aucun rapport avec l'objet de la procédure au principal et ne serait donc pas utile à la solution du litige.

54. La Commission soutient que le CDC s'applique uniquement sur le territoire douanier de la Communauté, dont, aux termes de son article 3, le Groenland ne fait pas partie. Elle souligne également que, aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du CDC, certaines des dispositions de celui-ci s'appliquent en dehors du territoire douanier de la Communauté dans le cadre soit de réglementations spécifiques, soit de conventions internationales. Considérant par ailleurs qu'il y a effectivement une réglementation spécifique (à savoir la décision 86/283) concernant les mécanismes d'assistance mutuelle entre les PTOM, parmi lesquels elle compte également le Groenland et la Communauté, la Commission soutient que cette décision se borne à prévoir des mécanismes de contrôle de l'origine des marchandises donnant lieu à un traitement préférentiel, mais qu'elle ne se préoccupe pas de la question de la détermination du débiteur des droits à l'importation en cas d'irrégularités dans la déclaration d'origine de la marchandise. Elle conclut dès lors que les dispositions du CDC ne sauraient être invoquées en l'espèce.

55. Indépendamment de ce qui précède, il y a, selon nous, une raison plus importante encore pour ne pas répondre à ces deux questions. Considérant qu'en droit portugais le responsable du paiement de droits liquidés a posteriori est l'auteur de l'infraction douanière, le juge national se demande si les dispositions communautaires auxquelles se réfèrent les deux premières questions préjudicielles ne permettraient pas de dégager un principe équivalent, en application duquel la responsabilité de l'exportateur exclurait celle de l'importateur de bonne foi [15].

56. Cette construction s'appuie cependant sur une compréhension erronée de la réglementation communautaire. Que l'on applique dans le litige au principal l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1031/88 ou

14 — Concrètement, ils invoquent les points 17 et suiv. de l'arrêt du 16 juillet 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. p. I-4673).

15 — La société Pascoal et le juge national affirment que, en droit portugais, l'exportateur est seul responsable du paiement des droits à l'importation qui sont perçus a posteriori lorsque son comportement constitue un acte répréhensible, à moins que l'importateur ne soit considéré comme coresponsable en tant que coauteur de cet acte. Le gouvernement portugais considère en revanche que, en droit portugais, l'exportateur n'est seul responsable du paiement des droits à l'importation que si les marchandises litigieuses appartiennent à l'auteur de l'infraction; dans tous les autres cas, c'est-à-dire lorsque les marchandises appartiennent à des personnes qui n'ont aucune responsabilité dans l'infraction douanière, ces personnes ne sont responsables que pour le montant des droits. Et il conclut que, toujours en droit portugais, l'importateur est seul responsable du paiement de la totalité du montant des droits de douane.

l'article 201, paragraphe 3, du CDC, le déclarant/importateur sera en toute hypothèse débiteur. La responsabilité éventuelle d'un tiers ne suffit pas à l'exonérer de sa responsabilité propre.

57. Puisque tel est le sens des dispositions de droit communautaire, il n'y a pas lieu de se préoccuper des prescriptions du droit portugais relatives à la responsabilité de l'exportateur.

58. Dans ces conditions, et indépendamment du point de savoir si, d'une part, la disposition du CDC est applicable au litige au principal et, d'autre part, si cette disposition peut être appliquée en l'occurrence à un exportateur établi au Groenland, la réponse aux deux premières questions préjudicielles n'a en tout cas pas lieu d'être, dans la mesure où il est clair que ces questions se fondent sur la conception erronée en droit communautaire que la responsabilité éventuelle de l'exportateur suffit pour dégager l'importateur de la sienne propre, de sorte que toute réponse éventuelle ne serait pas utile au juge national pour trancher le litige dont il est saisi.

B — *Sur la sixième question*

59. Avec sa sixième question, le juge national demande si le fait d'imposer le paiement des droits à l'importateur de bonne foi, alors que ces droits ont été imposés à la suite de l'annulation des certificats EUR.1, qui avaient été délivrés sur la base d'une fausse déclaration de l'exportateur à propos de l'origine des marchandises, serait contraire au « principe de justice » ainsi qu'aux principes de non-enrichissement aux dépens d'autrui, de proportionnalité, de sécurité juridique et de bonne foi.

60. Invoquant à ce propos une disposition de la Constitution portugaise, selon laquelle l'administration publique doit agir dans le respect du « principe de justice », le juge national estime que les autorités douanières portugaises ne peuvent soumettre les citoyens à des « impôts injustes » qu'il incomberait à des tiers d'acquitter. Dans une telle hypothèse, le juge national estime qu'il n'y aurait pas seulement violation du « principe de justice », mais également enrichissement sans cause de l'auteur de l'infraction douanière.

61. De surcroît, selon le juge national, le fait de considérer comme débiteur l'importateur de bonne foi serait contraire au principe de proportionnalité, puisque l'imposition de droits de douane à l'importateur de bonne foi qui n'a pas participé à l'infraction douanière le frappe de façon irréparable et va ainsi au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts communautaires. En outre, le juge national estime que cette solution serait contraire au principe de sécurité juridique « en faisant échec au fondement contractuel et en altérant de manière substantielle les circonstances sur la base desquelles les parties ont décidé de contracter ».

62. Enfin, le juge national allègue une grave violation du principe de bonne foi parce que l'obligation de l'importateur de verser des droits de douane ne compte pas parmi les risques inhérents aux contrats comme celui de l'espèce, qui est un contrat international de vente de marchandises et non pas une transaction aléatoire. Il considère en outre que la jurisprudence de la Cour, telle qu'elle résulte de l'arrêt du 11 décembre 1980, Acampora [16], selon lequel l'importateur de bonne foi doit apprécier les risques inhérents au marché qu'il prospecte et les accepter comme rentrant dans la catégorie des inconvénients normaux du négoce, ne tient pas compte de la spécificité des contrats de vente internationaux.

63. Nous avons retenu ci-dessus que la législation communautaire rend l'importateur/déclarant dans tous les cas débiteur des droits de douane liquidés a posteriori. D'autre part, d'après la législation en vigueur, la bonne foi de l'importateur ne fait pas partie des motifs d'extinction de la dette douanière [17].

64. Nous considérons que, suivant la jurisprudence de la Cour, la bonne foi de l'importateur n'exonère pas ce dernier de sa responsabilité dans le paiement des droits liquidés a posteriori.

65. Dans l'affaire Acampora [18], les questions préjudicielles avaient été posées à l'occasion du refus d'un importateur de payer la dette douanière dont il était redevable pour l'importation de marchandises à partir d'un pays tiers. Cet entrepreneur avait bénéficié d'un traitement douanier préférentiel en déclarant que les produits importés étaient « originaires » d'un pays auquel la Communauté avait accordé des préférences tarifaires. Cependant, le contrôle a posteriori effectué par l'autorité douanière compétente avait révélé que ces produits ne répondaient pas aux conditions prévues pour l'application de ce régime préférentiel.

66. Tout en reconnaissant les difficultés de l'importateur de bonne foi qui est finalement appelé à payer des droits de douane a posteriori, la Cour a donné priorité à l'intérêt communautaire qui exige la perception de ces droits. Ainsi, elle a d'une part reconnu que « la possibilité de contrôle postérieur à l'importation, sans que l'importateur ait été averti préalablement, peut causer des difficultés à celui-ci lorsqu'il a, de bonne foi, cru importer des marchandises bénéficiant de préférences tarifaires sur la foi de certificats inexacts ou falsifiés à son insu », pour ajouter cependant qu'« en premier lieu ... la Communauté n'a pas à supporter les conséquences préjudiciables des agissements incorrects des fournisseurs de ses ressortissants, en second lieu ... l'importateur peut tenter d'agir en réparation contre l'auteur de la falsification et, en troisième lieu ... en supputant les avantages que peut procurer le commerce de marchandises susceptibles de bénéficier de préférences tarifaires, un opérateur économique avisé et averti de l'état de la réglemen-

16 — 827/79, Rec. p. 3731.

17 — Voir l'article 9, paragraphes 1 et 2, sous a), de la directive 79/623, précitée à la note 3; l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2144/87, précité à la note 4, et l'article 233 du CDC, précité à la note 6.

18 — Précitée à la note 16.

tation doit pouvoir évaluer les risques inhérents au marché qu'il prospecte et les accepter comme rentrant dans la catégorie des inconvénients normaux du négoce » [19].

67. Nous pensons que la solution adoptée par la Cour dans cette affaire doit également nous servir de point de repère en l'occurrence. Mais c'est une idée que la juridiction a quo rejette en estimant qu'une telle solution ne saurait être appliquée dans le cadre de contrats comme celui de la présente espèce, qui est un contrat international de vente de marchandises et non une transaction aléatoire. Elle ne précise cependant nulle part quelles sont les « particularités » d'un tel contrat et pour quelle raison elles excluraient l'application de la jurisprudence Acampora à la présente affaire.

68. En ce qui concerne la violation du principe de proportionnalité par suite de l'imposition a posteriori de droits de douane à l'opérateur de bonne foi, nous souhaiterions insister sur le fait que l'imposition de droits de douane à la charge de l'importateur/déclarant est manifestement un moyen approprié pour permettre à la Communauté de percevoir les droits de douane qui lui sont dus. Cette mesure vise les importateurs parce qu'il s'agit de personnes qui sont connues des autorités douanières du fait même du dépôt des déclarations pour la mise en libre circulation des marchandises soumises aux droits de douane. Elle est dès lors également nécessaire, étant donné que l'exonération de l'importateur/déclarant aurait pour résultat de faire subir à la Communauté les conséquences dommageables du comportement illégal des fournisseurs de ses ressortissants.

69. Ainsi que la Commission le relève à juste titre (point 13 de ses observations écrites), le régime de la perception a posteriori des droits de douane établi par le législateur communautaire constitue l'expression d'un juste équilibre entre des intérêts opposés: d'une part, l'intérêt public à l'application correcte des dispositions relatives à la perception des droits de douane; d'autre part, l'intérêt privé tant des opérateurs à ne pas être pénalisés pour des faits dont ils ne sont pas subjectivement responsables que celui d'autres opérateurs qui, ayant pris au préalable toutes les mesures concevables pour diminuer autant que possible le risque d'une responsabilité objective, se sont abstenus de procéder à certaines opérations d'importation parce qu'ils ont conclu qu'elles seraient d'une rentabilité douteuse [20].

70. En conséquence, l'imposition a posteriori de droits de douane à l'importateur de bonne foi est à la fois nécessaire et appropriée à la réalisation de l'objectif légiti-

19 — Point 8.

20 — Dans ses conclusions dans l'affaire Huygen e. a. (point 29 in fine), l'avocat général M. Gulmann a soutenu que « l'importateur doit à l'évidence être conscient du fait qu'il court un risque lorsqu'il passe un contrat avec un exportateur sans s'être assuré auparavant que celui-ci est en possession des documents attestant l'origine de la marchandise. Si ... l'exportateur ne peut pas présenter les documents nécessaires, l'importateur doit en supporter les conséquences sous la forme du paiement de droits de douane ». Cette affaire a donné lieu à l'arrêt du 7 décembre 1993 (C-12/92, Rec. p. I-6381).

mement poursuivi, et ses désavantages n'excèdent pas les avantages qu'elle apporte [21].

71. Invoquant la jurisprudence de la Cour [22] selon laquelle l'interdiction de l'enrichissement sans cause aux dépens d'un tiers est un principe général du droit communautaire, le juge national considère que l'imposition de droits de douane à l'importateur de bonne foi serait contraire à ce principe, parce qu'elle entraînerait un enrichissement sans cause de l'auteur de l'infraction douanière.

72. Indépendamment du point de savoir s'il existe un principe général au sens indiqué par le juge national, nous pensons qu'il ne saurait être question en l'espèce d'enrichissement sans cause de l'exportateur, entraînant une diminution du patrimoine de l'importateur de bonne foi, puisque, comme la Cour l'a également souligné dans l'arrêt Ciro Acampora [23], l'importateur garde le droit d'agir en réparation pour obtenir le remboursement par l'exportateur des sommes qu'il a versées.

73. En ce qui concerne le « principe de justice » invoqué par le juge national et qui, selon lui, lierait l'administration et exclurait de faire peser des « impôts injustes » sur l'importateur de bonne foi lorsque l'infraction douanière a été commise par l'exportateur, force est d'observer que le droit communautaire ne connaît pas de principe général de rang supérieur [24] qui ait cette teneur.

74. Nous croyons en tout état de cause utile de rappeler que: 1) conformément à l'article 4, point 2, sous c), du règlement n° 3799/86 de la Commission, relatif à la remise des droits à l'importation [25], ne constitue pas par elle-même une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre, ni négligence manifeste de la part de l'intéressé, entre autres, la présentation, même de bonne foi, pour l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel en faveur de marchandises déclarées pour la libre pratique, de documents dont il est établi ultérieurement qu'ils étaient faux, falsifiés ou non valables pour l'octroi de ce traitement tarifaire préférentiel; 2) la Cour a jugé que la disposition précitée du règlement n° 3799/86 est valide [26] et qu'elle ne restreint pas au-delà

21 — Pour le principe de proportionnalité, voir notamment l'arrêt du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 21) et les arrêts du 4 juillet 1996, Hüpeden (C-295/94, Rec. p. I-3375, point 14), et Pietsch (C-296/94, Rec. p. I-3409, point 15).

22 — Arrêt du 11 juillet 1968, Danvin/Commission (26/67, Rec. p. 463). Dans cet arrêt, la Cour a admis qu'il y a enrichissement sans cause lorsqu'une personne subit une diminution de son patrimoine ayant pour pendant un enrichissement sans cause d'un tiers.

23 — Arrêt précité à la note 16 (point 8).

24 — Dans son arrêt du 13 juillet 1962, Klöckner-Werke et Hoesch/Haute Autorité de la CECA (17/61 et 20/61, Rec. p. 615), la Cour se réfère au principe de justice, au sens de principe de proportionnalité. Ainsi, à propos des pouvoirs de la Haute Autorité de la CECA dans l'élaboration des mécanismes financiers qu'elle institue pour sauvegarder l'équilibre du marché, la Cour a statué que la Haute Autorité « a le devoir de tenir compte de la réalité économique à laquelle ces mécanismes doivent s'appliquer, afin que les buts poursuivis puissent être atteints dans les conditions les plus favorables et avec les moindres sacrifices possible pour les entreprises assujetties; ce principe de justice doit toutefois être aménagé avec le principe de la sécurité juridique ». Elle a conclu que ces deux principes doivent être conciliés de manière à entraîner un minimum de sacrifices pour l'ensemble des sujets de la Communauté.

25 — Règlement précité à la note 10.

26 — Voir l'arrêt du 18 janvier 1996, SEIM (C-446/93, Rec. p. I-73, point 48).

de ce qui est nécessaire la clause générale d'équité figurant à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1430/79. Elle a rappelé en cette occasion sa jurisprudence constante [27] que « les contrôles a posteriori seraient en grande partie privés de leur utilité si l'utilisation de faux certificats pouvait, à elle seule, justifier l'octroi d'une remise ». Et elle a ajouté [28] que « la solution contraire pourrait décourager le zèle des opérateurs économiques et faire supporter par le Trésor public un risque qui incombe principalement aux agents économiques ».

75. Le juge national invoque également le principe de la sécurité juridique en considérant que l'imposition a posteriori de droits de douane à l'importateur de bonne foi serait contraire à ce principe.

76. Selon une jurisprudence constante de la Cour [29], le principe de sécurité juridique exige clarté et précision des règles de droit dans le cadre desquelles les institutions exercent leurs compétences et les particuliers développent leurs activités. Nous ne croyons pas que ce principe soit violé par l'imposition a posteriori de droits de douane à l'importateur de bonne foi. En effet, le régime de la perception de droits a posteriori établi par le législateur communautaire reconnaît expressément la possibilité de contrôles a posteriori et la probabilité de l'imposition de droits de douane lorsqu'il est démontré que certaines marchandises ont été illégalement importées en franchise.

77. Le juge national se réfère enfin au fondement contractuel qui interdirait l'imposition a posteriori de droits de douane à l'importateur de bonne foi, au motif que cela modifierait de manière substantielle les conditions sur la base desquelles les parties ont décidé de contracter.

78. Il nous semble que cette référence au fondement contractuel et aux relations contractuelles ne peut se rapporter qu'aux relations entre importateurs et exportateurs. En conséquence, elle ne peut en aucun cas affecter la relation de l'importateur avec les autorités douanières de l'État d'importation au point d'avoir une incidence sur ses obligations de s'acquitter d'une éventuelle imposition a posteriori de droits de douane à l'importation.

79. Partant, il y a lieu de conclure que l'imposition de droits de douane à l'importateur de bonne foi n'est pas contraire aux

27 — Arrêt SEIM (point 44). Voir également l'arrêt du 13 novembre 1984, Van Gend & Loos et Bosman/Commission (98/83 et 230/83, Rec. p. 3763, point 13). Par ailleurs, il vaut la peine de rappeler que, dans son arrêt Van Gend & Loos et Bosman/Commission (point 20), mais également dans l'arrêt du 14 mai 1996, Faroe Seafood e. a. (C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465), relatif à la perception a posteriori de droits de douane à l'importation par les autorités douanières du Royaume-Uni pour des produits de la pêche originaires des îles Féroé, la Cour a jugé (point 93) que le redevable de droits de douane « ne peut fonder une confiance légitime quant à la validité de certificats du fait de leur acceptation initiale par les autorités douanières d'un État membre, étant donné que le rôle de ces services dans le cadre de la première acceptation des déclarations ne fait nullement obstacle à l'exercice de contrôles ultérieurs ».

28 — Arrêt SEIM, précité à la note 26 (point 45).

29 — Voir, par exemple, l'arrêt du 16 juin 1993, France/Commission (C-325/91, Rec. p. I-3283, point 26). Voir également l'arrêt du 9 février 1994, Commission/Italie (Rec. p. I-393, point 17).

principes de l'interdiction de l'enrichissement sans cause, de proportionnalité, de sécurité juridique et de bonne foi.

C — *Sur la troisième question*

80. L'arrêt du 7 décembre 1993 prononcé dans l'affaire Huygen e. a. [30] (ci-après l'« arrêt Huygen ») se trouve au coeur du problème soulevé par la troisième question préjudicielle. Dans cette affaire, les autorités de l'État d'importation étaient dans l'impossibilité de déterminer la véritable origine de la marchandise. Conformément aux points 1 et 2 du dispositif de cet arrêt, lorsque les autorités de l'État d'exportation répondent aux autorités de l'État d'importation, qui leur ont demandé un contrôle a posteriori, qu'elles ne sont pas parvenues à établir l'origine exacte de la marchandise, les autorités de l'État d'importation ne sont pas définitivement liées, aux fins de la réclamation du paiement des droits de douane non versés, mais peuvent prendre en considération d'autres preuves de l'origine de la marchandise.

81. D'après le gouvernement portugais, l'affaire Huygen se distingue à plusieurs égards de la présente. Concrètement: a) en l'occurrence, les autorités groenlandaises auraient répondu sans réserve que les certificats EUR.1 devaient être annulés; b) lorsque le résultat du contrôle n'est pas clair en ce qui concerne la validité des certificats, les vérifications qui pourraient être effectuées par les autorités du pays d'importation ne constituent pas une obligation, mais une simple faculté pour ces autorités; c) dans la mesure où la Cour a statué en considération de certaines circonstances de fait, la solution jurisprudentielle qu'elle a retenue ne saurait être étendue automatiquement à d'autres circonstances. Le gouvernement portugais parvient ainsi à la conclusion que, lorsque les autorités compétentes de l'État d'exportation certifient aux autorités compétentes de l'État d'importation que certains certificats EUR.1 n'ont pas été délivrés conformément aux règles de l'annexe II à la décision, les résultats du contrôle lient les autorités de l'État d'importation sans leur laisser aucune marge d'appréciation et suffisent par conséquent à justifier l'annulation des certificats.

82. Nous estimons que la question posée par la juridiction de renvoi vise en substance à savoir si, compte tenu de la décision 86/283, les autorités douanières de l'État d'importation se sont à tort considérées comme définitivement liées par l'information qui leur était fournie par les autorités douanières de l'État d'exportation dans le cadre du contrôle a posteriori des certificats d'origine EUR.1 auquel ces dernières avaient procédé, alors qu'elles auraient pu et dû faire tout le nécessaire pour déterminer l'origine exacte des marchandises.

30 — Arrêt précité à la note 20. Cette affaire avait pour objet une demande de décision préjudicielle adressée à la Cour par la Hof van Cassatie van België en vue d'obtenir l'interprétation de l'accord CEE-Autriche, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972 et conclu et approuvé, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2836/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 1), et en particulier de son protocole n° 3, qui lui est annexé.

83. L'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II à la décision dispose que les résultats du contrôle des certificats EUR.1 effectué à la demande des autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation, sont portés dans un délai de trois mois au maximum à la connaissance de ces autorités par les autorités douanières du pays d'exportation. La même disposition prévoit que, lorsque les autorités douanières de l'État membre, pays ou territoire d'importation et celles de l'État membre, pays ou territoire d'exportation n'ont pu régler entre elles les contestations survenues ou si ces contestations soulèvent un problème d'interprétation de l'annexe II, la question est soumise, à la demande des autorités de l'État membre ou des autorités des PTOM, au comité de l'origine institué par le règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil [31].

84. L'octroi aux États membres d'importation de la possibilité de contester les résultats du contrôle et, en particulier, la disposition de l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision, qui prévoit de soumettre toute contestation au comité de l'origine, montrent, selon nous, que la réponse/communication des autorités douanières d'exportation, qui contient les résultats du contrôle, ne lie pas automatiquement les autorités douanières de l'État d'importation au point que celles-ci seraient tenues, sans plus, de prendre une décision prévoyant la liquidation a posteriori de droits de douane à l'importation conformément aux résultats du contrôle effectué. En revanche, ces autorités seraient liées si elles ne s'adressaient pas au comité de l'origine.

85. En conséquence, il serait, selon nous, contraire aux dispositions communautaires pertinentes que les autorités douanières de l'État d'importation se soient considérées comme tenues de prendre une décision conforme aux constatations relatives à la validité des certificats EUR.1 faites par les autorités douanières du pays d'exportation et qu'elles aient refusé d'apprécier ces résultats en vue de déterminer s'il y a lieu de les contester devant le comité de l'origine [32].

86. C'est ce qui semble s'être produit en l'espèce puisque, comme le dit l'ordonnance de renvoi, à la réception de la communication envoyée par les autorités douanières groenlandaises, « la Conferência Final da Alfândega do Porto (service de la vérification

31 — Règlement du 27 juin 1968 relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (JO L 148, p. 1); ce règlement a été abrogé par le règlement n° 2913/92, établissant le code des douanes communautaire, précité à la note 6; cependant, à la date où les autorités douanières du pays d'exportation ont envoyé aux autorités douanières de l'État membre d'importation les résultats du contrôle, c'est l'article 25, paragraphe 3, de la décision qui était en vigueur et celui-ci prévoyait la possibilité de soumettre toute contestation éventuelle à l'appréciation du comité de l'origine.

32 — L'évaluation par les autorités douanières de l'État membre d'importation des résultats du contrôle en vue de déterminer s'il y a lieu de saisir le comité de l'origine est, selon nous, parfaitement conforme à la position jurisprudentielle de la Cour selon laquelle le devoir de déterminer l'origine des marchandises qui peuvent bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel incombe en principe aux autorités de l'État d'exportation et non aux autorités douanières de l'État d'importation, ces dernières étant tenues de reconnaître les certificats EUR.1 délivrés par les autorités douanières de l'État d'exportation; voir les arrêts du 12 juillet 1984, Les Rapides Savoyards e. a. (218/83, Rec. p. 3105, point 27); du 5 juillet 1994, Anastasiou e. a. (C-432/92, Rec. p. I-3087, en particulier points 38 et 39), et l'arrêt Faroe Seafood e. a., précité à la note 27 (points 18 à 22). La position que nous exprimons ici ne signifie pas que les autorités douanières de l'État d'importation puissent ignorer les conclusions du contrôle; elles ont simplement la possibilité de les analyser et, en cas de désaccord, de porter l'affaire devant le comité de l'origine.

finale de la liquidation des droits de douane de Porto), *s'estimant liée par cette communication* et sans chercher à établir la preuve de l'origine réelle de la marchandise, a engagé quatre actions en recouvrement a posteriori contre la demanderesse; ces actions ont débouché sur les actes de liquidation litigieux ... » (les italiques ont été ajoutés par nos soins).

D — *Sur les quatrième et cinquième questions*

87. Dans les quatrième et cinquième questions, le juge national demande à la Cour de préciser d'une part le contenu de l'expression « résultats du contrôle » employée à l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision 86/283 et d'autre part les conséquences de la communication de ces résultats par les autorités douanières du pays d'exportation aux autorités douanières de l'État d'importation.

88. La Commission met en doute la recevabilité de la quatrième question. Selon elle, le contrôle visé à l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision n'aurait pas eu lieu en l'espèce. Un tel contrôle n'avait d'ailleurs pas à être effectué puisque ce sont les autorités groenlandaises elles-mêmes qui, à la suite d'un contrôle sur place, auraient constaté l'invalidité des certificats émis. Elle considère donc que cette circonstance rendrait douteux l'intérêt de la question pour la solution du litige.

89. Il faut rappeler que, d'après les circonstances de fait jugées établies par le juge national, les autorités douanières de l'État membre d'importation ont demandé que soit effectué un contrôle des quatre certificats EUR.1 délivrés pour autant de lots de cabillaud qui avaient déjà été importés au Portugal. La question de savoir si le contrôle effectué était bien celui prévu par cet article, c'est-à-dire un contrôle à la demande des autorités douanières de l'État membre d'importation, relève de l'appréciation des circonstances de fait dans la procédure au principal, laquelle incombe exclusivement au juge national [33]. Étant donné que la question posée concerne l'interprétation d'une disposition de droit communautaire qui n'est pas en principe étrangère à l'objet de la procédure principale, la Cour doit, à notre avis, y répondre [34].

90. Le juge national considère que la réponse par laquelle les autorités douanières du pays d'exportation ont demandé l'annulation des certificats EUR.1 ne constitue pas une communication des résultats du contrôle a posteriori effectué à la demande des autorités douanières de l'État d'importation, mais une simple information. Et il pose la question de savoir (point 4.3 de l'ordonnance de renvoi) si les résultats du contrôle doivent être accompagnés d'une description détaillée des vérifications effectuées dans les établissements de l'exportateur ainsi que des raisons de droit et de fait qui ont conduit à la conclusion que les certificats EUR.1 n'avaient pas été délivrés légalement.

33 — Voir, par exemple, l'arrêt du 18 octobre 1990, Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763, point 39).

34 — Voir notamment l'arrêt du 16 juillet 1992, Asociación Española de Banca Privada e. a. (C-67/91, Rec. p. I-4785, points 25 et 26).

91. La société Pascoal soutient que les actes de liquidation des droits de douane à l'importation ne sont pas valides parce qu'ils ne sont pas motivés. Selon elle, la notification ne contenait pas l'exposé des faits sur la base desquels les autorités douanières du pays d'exportation ont conclu à l'invalidation des certificats EUR.1 [35]. Ainsi, elle n'aurait pas été à même de se défendre contre la décision de l'autorité douanière du pays membre d'importation, précisément parce qu'elle ne connaissait pas les raisons de l'annulation des certificats EUR.1.

92. La Commission considère la cinquième question comme visant à établir s'il est possible d'engager une action en recouvrement a posteriori sans qu'il y ait eu de contrôle des certificats comme celui prévu à l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision, ou dans l'attente des résultats d'un tel contrôle; en d'autres termes, pour la Commission, la question vise apparemment à savoir si une demande de contrôle a posteriori et plus précisément la réception des résultats de ce contrôle constituent une condition sine qua non d'une action en recouvrement a posteriori. Selon elle, rien de tel ne peut être tiré ni de la lettre ni de l'esprit des dispositions applicables. Par voie de conséquence, elle estime qu'une action en recouvrement a posteriori peut être engagée, même en l'absence d'un tel contrôle, lorsque les autorités douanières de l'État d'importation disposent de tous les éléments nécessaires pour rejeter l'origine préférentielle et écarter le certificat présenté.

93. La réponse que nous avons donnée à la troisième question préjudicielle contient déjà en germe la solution de celles que nous examinons ici. Rappelons que, conformément à l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision, les autorités de l'État membre, pays ou territoire d'importation peuvent contester les résultats du contrôle des certificats EUR.1 effectué à leur demande par les autorités douanières du pays d'exportation en s'adressant au comité de l'origine prévu par le règlement n° 802/68 et que, lorsque les autorités compétentes de l'État d'importation ne font pas usage de cette possibilité, elles sont liées par les résultats du contrôle effectué par les autorités douanières du pays d'exportation.

94. A notre avis, pour que l'État d'importation puisse faire usage de la possibilité de saisir le comité de l'origine qui lui est offerte par l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision, il est indispensable que la communication envoyée par les autorités douanières du pays d'exportation le mette en mesure de se former une opinion sur le point de savoir s'il considère ces résultats comme satisfaisants ou non, et s'ils sont de nature à emporter sa conviction. Cependant, pour que cela soit possible, les autorités douanières du pays d'exportation ne devront en aucun cas se contenter d'une réponse trop lapidaire.

35 — La société Pascoal invoque à ce propos le principe de droit portugais selon lequel une décision fiscale doit être motivée de sorte que son destinataire soit en mesure de comprendre les raisons qui ont conduit à son adoption. Par voie de conséquence, les résultats du contrôle doivent présenter les mêmes caractéristiques qu'un acte pleinement motivé et ils ne sauraient se limiter à une simple décision ou conclusion.

95. Les résultats du contrôle doivent, selon nous, permettre de déterminer si le certificat contesté reste applicable aux marchandises effectivement exportées et, en conséquence, si ces marchandises peuvent effectivement donner lieu à l'application du régime préférentiel. L'article 25, paragraphe 3, n'impose certes aucune limite à l'étendue des informations tirées du contrôle et la ratio legis de cette disposition n'est pas le contrôle de la validité et du caractère suffisant de la motivation de la décision administrative qui invalide les certificats EUR.1. Pour ce qui touche cependant aux relations entre autorités douanières, le résultat du contrôle doit être clair et sans équivoque et il doit fournir à l'autorité douanière de l'État d'importation une indication précise quant à la validité ou non des certificats ayant fait l'objet du contrôle. Étant donné que, lorsque les résultats correspondants leur sont communiqués, les autorités douanières de l'État d'importation ont la possibilité, en cas de doute, de s'adresser au comité de l'origine, la communication envoyée par les autorités douanières du pays d'exportation doit contenir un minimum d'explications quant aux raisons qui fondent ses conclusions, c'est-à-dire quant aux raisons pour lesquelles la délivrance des certificats de circulation EUR.1 est finalement jugée illégale. Autrement dit, les résultats du contrôle doivent inclure un minimum d'analyse, une motivation succincte qui éclairera le destinataire de sorte qu'il puisse exercer utilement la faculté qui lui est offerte par les dispositions précitées. Cette condition n'est pas remplie lorsque la réponse de l'autorité douanière du pays d'exportation est par trop lapidaire.

96. En l'occurrence, la réponse/communication envoyée par les autorités douanières du pays d'exportation ne remplit pas ces exigences. Elle était certes claire quant au point de savoir si les autorités douanières considéraient les certificats comme valides [36], mais elle ne contenait aucun éclaircissement quant aux raisons les ayant conduites à cette conclusion. Les explications ont été fournies bien plus tard, avec l'envoi du rapport de base.

97. Compte tenu des considérations ci-dessus, et en particulier de l'analyse dégagée à propos de la troisième question, nous estimons que la simple communication faite par les autorités douanières du pays d'exportation ne pouvait être considérée comme une communication des résultats du contrôle au sens de l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II à la décision et qu'elle ne pouvait pas non plus être utilisée par les autorités douanières compétentes de l'État membre d'importation pour engager et a fortiori mener à terme une procédure de recouvrement a posteriori de droits de douane à l'importation [37].

36 — La communication souligne d'une part que « les contrôles — effectués en collaboration avec des représentants de la CEE — *ont prouvé* que certains certificats de marchandises établis sur formulaires EUR.1 au Groenland ne sont pas conformes aux dispositions de l'annexe II à l'accord PTOM, concernant la détermination de l'État d'origine » et d'autre part que les autorités douanières du pays d'exportation ont demandé aux autorités douanières du pays d'importation de « bien vouloir faire en sorte que les certificats de marchandises ci-après soient révoqués et annulés ... » (les italiques ont été ajoutés par nos soins).

37 — Le gouvernement français a observé que, sur le modèle de certificat de circulation des marchandises EUR.1 qui forme l'annexe 5 à l'annexe II de la décision, au point 14 « résultats du contrôle », il suffit de cocher la case correspondante pour dire si le certificat EUR.1 « répond aux conditions d'authenticité et de régularité requises ». Il considère qu'il est possible de répondre de cette manière à la demande de contrôle a posteriori adressée aux autorités douanières du pays d'exportation par celles de l'État d'importation. Ce fait ne peut cependant suffire à lui seul comme argument en faveur de la thèse que le législateur aurait voulu qu'une indication/communication lapidaire de la part des autorités compétentes de l'État d'exportation suffise à produire des effets juridiques, sans exiger d'exposé succinct des raisons sur lesquelles ces conclusions se fondent, de sorte que les intéressés puissent préparer leur défense.

98. Le juge national relève également (point 4.4 in fine de l'ordonnance de renvoi) que même le rapport de base était insuffisant, puisque les autorités douanières du pays d'exportation n'ont pas réussi à déterminer exactement l'origine du cabillaud, mais ont simplement retenu qu'il n'était pas d'origine groenlandaise. Compte tenu de l'analyse ci-dessus, dans la mesure où les résultats du contrôle montrent avec clarté les raisons pour lesquelles les certificats EUR.1 ont été délivrés illégalement, nous sommes d'opinion que ce manquement des autorités douanières du pays d'exportation ne constitue pas un élément important, qui serait de nature à invalider le rapport de base qu'elles ont envoyé aux autorités douanières de l'État d'importation [38].

99. La question qui se pose ensuite est de savoir si et quand l'importateur/déclarant doit prendre connaissance des résultats du contrôle, lorsque celui-ci n'avait pas connaissance des circonstances dans lesquelles a eu lieu l'exportation, s'était fié à l'exportateur pour la régularité des certificats EUR.1 et, à l'issue de la procédure de recouvrement a posteriori des droits de douane d'importation, peut se trouver appelé à acquitter le montant liquidé à ce titre. L'examen de cette question serait superflu si nous considérions que la simple information ne constitue pas une communication des résultats du contrôle. Cependant, comme cette question est fondamentale, puisqu'elle est directement liée au respect des droits de la défense, nous estimons que la Cour doit y répondre.

100. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour [39], « le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief constitue un principe fondamental de droit communautaire qui doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure ». Comme la Cour le souligne, ce principe « exige que les destinataires de décisions, qui affectent de manière sensible leurs intérêts, soient mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue » et il garantit « à toute personne le droit d'être entendue avant qu'une décision susceptible de lui faire grief soit adoptée ».

101. L'obligation fondamentale de respect des droits de la défense, qui pèse également sur les autorités nationales dans le cadre de leurs relations avec les intéressés [40], implique selon nous que, avant de mener à son terme la procédure de recouvrement a posteriori des droits de douane à l'importation, l'autorité douanière compétente de l'État membre d'importation doit donner au

38 — Il serait d'ailleurs illogique que nous exigions des autorités douanières du pays d'exportation de déterminer non seulement si la marchandise, en l'occurrence le cabillaud, provenait ou non du Groenland mais, en outre, quelle était son origine exacte, tant il est vrai que, avec les moyens actuels et ultra modernes, la pêche aurait pu avoir lieu partout où l'on trouve du cabillaud ayant des caractéristiques semblables à celles du cabillaud groenlandais.

39 — Voir, par exemple, l'arrêt du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e. a. (C-32/95 P, points 21 et 30, Rec. p. I-5373). Voir également l'arrêt du 29 juin 1994, Fiskano/Commission (C-135/92, Rec. p. I-2885, point 39), et l'arrêt du 12 février 1992, Pays-Bas e. a./Commission (C-48/90 et C-66/90, Rec. p. I-565, point 44).

40 — Voir l'arrêt du 10 novembre 1993, Otto (C-60/92, Rec. p. I-5683, point 14); la Cour a reconnu que le principe en question doit être respecté c'est-à-dire que les droits de la défense des intéressés doivent être garantis dans le cadre de l'établissement par le droit national de la procédure appropriée pour l'application des articles 85 et 86 du traité par les autorités nationales.

débiteur éventuel, par exemple à l'importateur/déclarant, la possibilité d'exprimer utilement son point de vue en portant à sa connaissance les raisons substantielles pour lesquelles elle considère que les certificats EUR.1 qu'il avait produits ne peuvent donner lieu à l'application du régime préférentiel.

E — *Sur la septième question*

102. Par sa septième question, le juge national vise à déterminer dans quelle mesure l'importateur a la possibilité d'invoquer la « force majeure » pour éviter le recouvrement a posteriori des droits de douane à l'importation lorsque les autorités douanières du pays d'exportation ont négligé d'effectuer un contrôle préventif dans les entrepôts de l'exportateur avant de délivrer les certificats de circulation des marchandises EUR.1, sans que la société importatrice puisse se prémunir contre cette négligence.

103. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, « en l'absence de dispositions spécifiques, la reconnaissance d'un cas de force majeure suppose que la cause extérieure invoquée par des sujets de droit ait des conséquences irrésistibles et inévitables au point de rendre objectivement impossible pour les personnes concernées le respect de leurs obligations » [41]. La notion de force majeure « doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées, de telle façon que des comportements des autorités publiques peuvent, selon les circonstances, constituer un cas de force majeure » [42].

104. Il résulte de l'article 8, paragraphe 2, de l'annexe II à la décision que les autorités de l'État d'exportation ont la faculté de « réclamer toutes pièces justificatives et de procéder à tout contrôle qu'elles jugent utile ». Elles ne sont donc pas tenues d'agir ainsi, mais elles en ont la faculté.

105. Partant, eu égard à la notion de force majeure décrite ci-dessus et aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, précitées, nous sommes d'avis qu'un opérateur avisé devrait savoir que les autorités douanières du pays d'exportation ont simplement la faculté de procéder à un contrôle et, en conséquence, il ne devrait pas considérer comme totalement imprévisible l'éventualité que, en raison de l'absence de contrôle systématique, le certificat EUR.1 contienne une inexactitude.

41 — Voir l'arrêt Huygen, précité à la note 20 (point 31 de l'arrêt). Voir également l'arrêt du 18 mars 1980, Valsabbia e. a./Commission (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 à 228/78, 263/78 et 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 et 85/79, Rec. p. 907, point 140).

42 — Voir, entre autres, l'arrêt Huygen, précité (point 31), ainsi que les arrêts du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec. p. 1125, point 23); du 22 janvier 1986, Denkavit France (266/84, Rec. p. 149, point 27); du 7 mai 1991, Organisationen Danske Slagterier (C-338/89, Rec. p. I-2315, point 16), ainsi que l'arrêt du 18 mars 1993, Molkerei-Zentrale Süd (C-50/92, Rec. p. I-1035, point 11).

V — Conclusion

106. Par ces motifs, nous proposons dès lors de donner aux questions préjudicielles posées par le Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa les réponses suivantes:

« 1) Le fait d'imposer a posteriori le paiement de droits de douane à un importateur, qui était de bonne foi en ce qui concerne la validité de certificats de circulation des marchandises EUR.1 finalement annulés à la suite d'un contrôle a posteriori, n'est pas contraire aux principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'enrichissement sans cause, de proportionnalité et de sécurité juridique.

2) Les résultats d'un contrôle effectué en application de l'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision 86/283/CEE du Conseil, du 30 juin 1986, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne, par les autorités douanières du pays d'exportation ne lient pas automatiquement les autorités douanières de l'État membre d'importation puisque celles-ci ont la possibilité de les contester en saisissant le comité de l'origine créé par le règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises.

3) a) L'article 25, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision 86/283 du Conseil doit être interprété en ce sens que l'expression 'les résultats du contrôle sont portés à la connaissance' se réfère aux conclusions qui doivent être communiquées, accompagnées d'un exposé succinct des motifs sur lesquels elles se fondent, par les autorités douanières du pays d'exportation à celles de l'État d'importation à propos du point de savoir si le certificat EUR.1

contesté est ou non applicable aux marchandises réellement exportées et, par conséquent, si les marchandises en question peuvent effectivement donner lieu à l'application du régime préférentiel.

b) Avant qu'une procédure de recouvrement a posteriori de droits de douane à l'importation ne puisse être engagée et menée à terme dans l'État membre, pays ou territoire d'importation, les autorités douanières du pays d'exportation doivent avoir communiqué, dans le délai prévu de trois mois, aux autorités douanières de l'État d'importation les résultats du contrôle effectué et l'importateur doit en avoir pris connaissance et avoir été mis en mesure de présenter utilement ses observations.

4) Le fait que les autorités douanières du pays d'exportation n'ont procédé à aucun contrôle avant la délivrance du certificat EUR.1, dont l'annulation a conduit à une liquidation a posteriori de droits de douane à l'importation, n'est pas constitutif d'un cas de force majeure susceptible d'être invoqué par un importateur pour s'exonérer de son obligation d'acquitter le montant dû au titre des droits à l'importation ».