Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

29 juillet 2019*

« Renvoi préjudiciel – Importation de produits textiles déclarés à tort comme étant originaires de Jamaïque – Recouvrement a posteriori de droits à l'importation – Demande de remise des droits – Règlement (CEE) nº 2913/92 – Code des douanes communautaire – Article 220, paragraphe 2, sous b), et article 239 – Décision de rejet de la Commission européenne dans un cas particulier – Validité »

Dans l'affaire C-589/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne, Espagne), par décision du 31 juillet 2017, parvenue à la Cour le 10 octobre 2017, dans la procédure

Prenatal SA

contre

Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (TEARC),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. T. von Danwitz (rapporteur) et C. Vajda, juges,

avocat général : M^me^ E. Sharpston,

greffier : M^me^ L. Hewlett, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 octobre 2018,

considérant les observations présentées :

– pour Prenatal SA, par M^e^ P. Muñiz, abogado,

– pour le gouvernement espagnol, par M. S. Jiménez García, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par M. A. Caeiros et M^me^ S. Pardo Quintillán, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 7 février 2019,

rend le présent

* Langue de procédure : l'espagnol.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, d'une part, sur la validité de la décision COM(2008) 6317 final de la Commission, du 3 novembre 2008, constatant qu'il est justifié de procéder à la prise en compte a posteriori des droits à l'importation et qu'il n'est pas justifié de procéder à la remise de ces droits dans un cas particulier (Dossier REM 03/07) (ci-après la « décision REM 03/07 »), et, d'autre part, sur l'interprétation de l'article 220, paragraphe 2, sous b), et de l'article 239 du règlement (CEE) nº 2913/92 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 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2000 (JO 2000, L 311, p. 17) (ci-après le « code des douanes »), ainsi que de l'article 905, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement nº 2913/92 (JO 1993, L 253, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1335/2003 de la Commission, du 25 juillet 2003 (JO 2003, L 187, p. 16) (ci-après le « règlement d'application »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Prenatal SA au Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (TEARC) [tribunal économique administratif régional de Catalogne (TEARC), Espagne] au sujet de la demande de cette société visant au remboursement de droits à l'importation.

Le cadre juridique

L'accord de Cotonou

3 L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO 2000, L 317, p. 3), a été approuvé au nom de la Communauté européenne par la décision 2003/159/CE du Conseil, du 19 décembre 2002 (JO 2003, L 65, p. 27) (ci-après l'« accord de Cotonou »). L'accord de Cotonou étant entré en vigueur le 1er avril 2003, il a fait l'objet d'une application anticipée à partir du 2 août 2000 conformément à la décision nº 1/2000 du Conseil des ministres ACP-CE, du 27 juillet 2000, concernant des mesures transitoires applicables du 2 août 2000 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE (JO 2000, L 195, p. 46), telle que prorogée par la décision nº 1/2002 du Conseil des ministres ACP-CE, du 31 mai 2002 (JO 2002, L 150, p. 55).

4 Conformément à l'article 3 de l'accord de Cotonou, « [l]es parties prennent [...] toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent accord et à faciliter la réalisation de ses objectifs ».

5 L'article 36, paragraphe 1, de l'annexe IV de cet accord dispose :

« La Commission est représentée dans chaque État [d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)] ou dans chaque groupe régional qui en fait la demande expresse par une délégation placée sous l'autorité d'un chef de délégation, avec l'agrément du ou des États ACP concernés. Dans le cas où un chef de délégation est désigné auprès d'un groupe d'États ACP, des mesures appropriées sont prises pour qu'il soit représenté par un agent résident dans chacun des États dont il n'est pas résident. Le chef de délégation représente la Commission dans tous ses domaines de compétence et dans toutes ses activités. »

6 L'article 1er de l'annexe V dudit accord prévoit un traitement tarifaire préférentiel à l'importation dans l'Union européenne de produits « originaires des États ACP », en ce sens que ces produits sont admis à l'importation dans l'Union en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent.

7 Le protocole nº 1 de cette annexe V (ci-après le « protocole nº 1 »), qui fait partie intégrante de ladite annexe, est relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative. Il comporte un article 15, intitulé « Procédure de délivrance d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1 », qui dispose :

« 1. Le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré par les autorités douanières du pays d'exportation sur demande écrite établie par l'exportateur ou, sous la responsabilité de celui-ci, par son représentant habilité.

2. À cet effet, l'exportateur ou son représentant habilité remplissent le certificat de circulation des marchandises EUR.1 et le formulaire de demande dont les modèles figurent à l'annexe IV. Ces formulaires sont remplis conformément aux dispositions du présent protocole. Les formulaires remplis à la main doivent être complétés à l'encre et en caractères d'imprimerie. Les produits doivent être désignés dans la case réservée à cet effet, sans interligne. Lorsque la case n'est pas complètement remplie, un trait horizontal doit être tiré en dessous de la dernière ligne de la désignation, l'espace non utilisé devant être bâtonné.

3. L'exportateur sollicitant la délivrance d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1 doit pouvoir présenter à tout moment, à la demande des autorités douanières de l'État ACP d'exportation où le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré, tous les documents appropriés prouvant le caractère originaire des produits concernés ainsi que l'exécution de toutes les autres conditions prévues par le présent protocole.

4. Un certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré par les autorités douanières d'un État ACP si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires des États ACP ou de l'un des autres pays visés à l'article 6 et remplissent les autres conditions prévues par le présent protocole.

5. Les autorités douanières délivrant des certificats EUR.1 prennent toutes les mesures nécessaires afin de contrôler le caractère originaire des produits et de vérifier si toutes les autres conditions prévues par le présent protocole sont remplies. À cet effet, elles sont habilitées à exiger toutes preuves et à effectuer tous contrôles des comptes de l'exportateur ou tout autre contrôle qu'elles estiment utile. [...] »

8 L'article 31 de ce protocole, intitulé « Assistance mutuelle », dispose, à son paragraphe 2 :

« Afin de garantir une application correcte du présent protocole, la Communauté, les [pays et territoires d'outre-mer (PTOM)] et les États ACP se prêtent mutuellement assistance, par l'entremise de leurs administrations douanières respectives, pour le contrôle de l'authenticité des certificats EUR.1, des déclarations sur facture ou des déclarations du fournisseur et de l'exactitude des renseignements fournis dans lesdits documents.

Les autorités consultées fournissent tout renseignement utile sur les conditions dans lesquelles le produit a été élaboré en indiquant notamment les conditions dans lesquelles les règles d'origine ont été respectées dans les différents États ACP, États membres, pays et territoires d'outre-mer concernés. »

9 L'article 32 dudit protocole, intitulé « Contrôle de la preuve de l'origine », dispose, à ses paragraphes 1, 3 et 7 :

« 1. Le contrôle a posteriori des preuves de l'origine est effectué par sondage ou chaque fois que les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité de ces documents, le caractère originaire des produits concernés ou le respect des autres conditions prévues par le présent protocole.

[...]

3. Le contrôle est effectué par les autorités douanières du pays d'exportation. À cet effet, elles sont habilitées à exiger toutes preuves et à effectuer tous contrôles des comptes de l'exportateur ou tout autre contrôle qu'elles estiment utile.

[...]

7. Lorsque la procédure de contrôle ou toute autre information disponible semble indiquer que les dispositions du présent protocole sont transgressées, l'État ACP effectue, de sa propre initiative ou à la demande de la Communauté, les enquêtes nécessaires, ou prend des dispositions pour que ces enquêtes soient effectuées avec l'urgence voulue en vue de déceler et prévenir pareilles transgressions, et l'État ACP concerné peut, à cette fin, inviter la Communauté à participer à ces enquêtes. »

10 Aux termes de l'article 37 du protocole n° 1 :

« 1. Il est institué un comité de coopération douanière, ci-après dénommé "comité", chargé d'assurer la coopération administrative en vue de l'application correcte et uniforme du présent protocole et en vue d'exécuter toute autre tâche dans le domaine douanier qui pourrait lui être confiée.

2. Le comité examine, à intervalles réguliers, l'incidence sur les États ACP, et en particulier sur les États ACP les moins développés, de l'application des règles d'origine et recommande au Conseil des ministres les mesures appropriées.

3. Dans les conditions prévues à l'article 6, le comité prend les décisions relatives au cumul.

4. Dans les conditions prévues à l'article 38, le comité prend les décisions en ce qui concerne les dérogations au présent protocole.

[...]

6. Le comité est composé, d'une part, d'experts des États membres et de fonctionnaires de la Commission responsables des questions douanières et, d'autre part, d'experts représentant les États ACP et de fonctionnaires de groupements régionaux des États ACP responsables des questions douanières. Le comité peut, en cas de besoin, faire appel à l'expertise appropriée. »

Le code des douanes

11 L'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes dispose :

« Hormis les cas visés à l'article 217, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, il n'est pas procédé à une prise en compte a posteriori, lorsque :

[...]

b) le montant des droits légalement dus n'avait pas été pris en compte par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes, qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne la déclaration en douane.

Lorsque le statut préférentiel d'une marchandise est établi sur la base d'un système de coopération administrative impliquant les autorités d'un pays tiers, la délivrance d'un certificat par ces autorités, s'il se révèle incorrect, constitue une erreur qui n'était pas raisonnablement décelable au sens du premier alinéa.

Toutefois, la délivrance d'un certificat incorrect ne constitue pas une erreur lorsque le certificat a été établi sur la base d'une présentation incorrecte des faits par l'exportateur, sauf si, notamment, il est évident que les autorités de délivrance du certificat savaient ou auraient dû savoir que les marchandises ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement préférentiel.

[...] »

12 Aux termes de l'article 239 de ce code :

« 1. Il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou des droits à l'exportation dans des situations autres que celles visées aux articles 236, 237 et 238 :

– à déterminer selon la procédure du comité,

– qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé. Les situations dans lesquelles il peut être fait application de cette disposition ainsi que les modalités de procédure à suivre à cette fin, sont définies selon la procédure du comité. Le remboursement ou la remise peuvent être subordonnés à des conditions particulières.

2. Le remboursement ou la remise des droits pour les motifs indiqués au paragraphe 1 est accordé sur demande déposée auprès du bureau de douane concerné avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de la communication desdits droits au débiteur.

[...] »

Le règlement d'application

13 Sous la partie IV du règlement d'application relative à la dette douanière figure le titre III de ce dernier, intitulé « Recouvrement du montant de la dette douanière ». Ce titre comporte les articles 868 à 876 bis de ce règlement, régissant les demandes présentées au titre de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes. L'article 871 dudit règlement dispose :

« 1. L'autorité douanière transmet le cas à la Commission pour qu'il soit réglé conformément à la procédure prévue aux articles 872 à 876 lorsqu'elle estime que les conditions de l'article 220, paragraphe 2, point b), du code sont réunies et :

– qu'elle considère que la Commission a commis une erreur au sens de l'article 220, paragraphe 2, point b), du code, ou

– que les circonstances de l'espèce sont liées aux résultats d'une enquête communautaire effectuée conformément aux dispositions du règlement (CE) nº 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole [(JO 1997, L 82, p. 1)] ou effectuée sur la base de toute autre disposition communautaire ou accord conclu par la Communauté avec certains pays ou groupes de pays, dans lesquels la possibilité de procéder à de telles enquêtes communautaires est prévue, ou

[...]

2. Il n'est pas procédé à la transmission prévue au paragraphe 1 lorsque :

[...]

– la Commission est déjà saisie d'un cas dans lequel des éléments de fait et de droit comparables se présentent.

3. Le dossier adressé à la Commission doit comporter tous les éléments nécessaires à un examen complet du cas présenté. [...]

[...]

6. La Commission renvoie le dossier à l'autorité douanière et la procédure visée aux articles 872 à 876 est considérée comme n'ayant jamais débuté, lorsqu'une des situations suivantes se présente :

[...]

– il ne doit pas être procédé à la transmission du dossier conformément aux paragraphes 1 et 2,

[...] »

14 L'article 873, premier alinéa, du règlement d'application prévoit :

« Après consultation d'un groupe d'experts, composé de représentants de tous les États membres réunis dans le cadre du comité afin d'examiner le cas d'espèce, la Commission prend une décision établissant soit que la situation examinée permet de ne pas prendre en compte a posteriori les droits en cause, soit qu'elle ne le permet pas. »

15 Au chapitre 3 du règlement d'application, intitulé « Dispositions spécifiques relatives à l'application de l'article 239 du code », figurant sous le titre IV de la partie IV de ce règlement, l'article 905 de ce dernier dispose :

« 1. Lorsque la demande de remboursement ou de remise visée à l'article 239, paragraphe 2, du code est assortie de justifications susceptibles de constituer une situation particulière qui résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé, l'État membre dont relève l'autorité douanière de décision transmet le cas à la Commission pour qu'il soit réglé conformément à la procédure prévue aux articles 906 à 909 :

[...]

– lorsque les circonstances de l'espèce sont liées aux résultats d'une enquête communautaire effectuée conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 515/97 ou effectuée sur la base de toute autre disposition communautaire ou accord conclu par la Communauté avec certains pays ou groupes de pays, dans lesquels la possibilité de procéder à de telles enquêtes communautaires est prévue, ou

[...]

2. Il ne doit pas être procédé à la transmission prévue au paragraphe 1 lorsque :

[...]

– la Commission est déjà saisie d'un cas dans lequel des éléments de fait et de droit comparables se présentent.

3. Le dossier adressé à la Commission doit comporter tous les éléments nécessaires à un examen complet du cas présenté. [...]

[...]

6. La Commission renvoie le dossier à l'autorité douanière et la procédure visée aux articles 906 à 909 est considérée comme n'ayant jamais débuté, lorsqu'une des situations suivantes se présente :

[...]

– il ne doit pas être procédé à la transmission du dossier conformément aux paragraphes 1 et 2,

[...] »

16 Aux termes de l'article 907, premier alinéa, du règlement d'application :

« Après consultation d'un groupe d'experts, composé de représentants de tous les États membres réunis dans le cadre du comité afin d'examiner le cas d'espèce, la Commission prend une décision établissant soit que la situation particulière examinée justifie l'octroi du remboursement ou de la remise, soit qu'elle ne le justifie pas. »

La décision REM 03/07

17 La décision REM 03/07 porte sur une demande de remise des droits à l'importation afférents à des produits textiles bénéficiant de certificats de circulation des marchandises EUR.1 (ci-après les « certificats EUR.1 ») délivrés par les autorités douanières jamaïcaines, produits qui ont été importés dans l'Union au cours des années 2002 à 2005.

18 La Commission a rappelé, dans cette décision, que les produits en question étaient, à l'époque des faits, admis à l'importation dans l'Union en exemption de droits à l'importation, dans la mesure où ils étaient couverts par des certificats EUR.1 établissant leur origine jamaïcaine. À la suite d'une mission relative à la détermination de leur origine, effectuée au mois de mars de l'année 2005, elle a estimé que cette origine ainsi que le traitement tarifaire préférentiel qui en a résulté leur avaient été attribués sur la base de présentations incorrectes des faits par les exportateurs jamaïcains.

19 Par ladite décision, la Commission a considéré, en premier lieu, que, en l'espèce, les autorités douanières jamaïcaines n'avaient commis aucune erreur, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes et, en second lieu, qu'il n'existait pas de situation particulière, au sens de l'article 239 de ce code. Dès lors, sans examiner les autres conditions prévues à ces dispositions, elle a décidé qu'il était justifié de procéder à la prise en compte a posteriori des droits à l'importation et non pas à une remise de ces droits dans le cas particulier faisant l'objet de ladite décision.

20 La décision REM 03/07 a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal de l'Union européenne, introduit par la société ayant demandé la remise des droits à l'importation dans le cas particulier ayant conduit à l'adoption de cette décision. Par ordonnance du 9 décembre 2013, El Corte Inglés/Commission (T-38/09, non publiée, EU:T:2013:675), le Tribunal a prononcé un non-lieu à statuer sur ce recours, en considérant que ce dernier était devenu sans objet à la suite de l'annulation de l'avis de mise en recouvrement des droits à l'importation et que la décision REM 03/07 n'était pas susceptible de produire des effets juridiques sur la situation juridique de cette société.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 Au cours des années 2002 à 2004, Prenatal a procédé à des importations de vêtements en Espagne, en présentant des certificats EUR.1 délivrés par les autorités jamaïcaines mentionnant l'origine préférentielle « Jamaïque ». Compte tenu de ces certificats, les autorités douanières espagnoles ont accordé à ces importations un traitement tarifaire préférentiel au titre de l'article 1er de l'annexe V de l'accord de Cotonou.

22 Au mois de mars 2005, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a conduit une enquête conjointe avec les représentants de plusieurs États membres afin de vérifier l'origine de vêtements introduits dans l'Union sous couvert de ces certificats EUR.1. Dans son rapport de mission (ci-après le « rapport de l'OLAF de 2005 »), l'OLAF a constaté que les vêtements importés par Prenatal avaient été fabriqués à partir de pièces importées de Chine ou de Hong-Kong et qu'ils ne pouvaient, dès lors, être regardés comme étant originaires de Jamaïque, au sens des règles de l'accord de Cotonou.

23 Les conclusions de cette enquête ont amené les autorités jamaïcaines à invalider les certificats EUR.1 en cause pour la période concernée. À la suite de l'invalidation de ces certificats, les autorités espagnoles ont procédé au recouvrement a posteriori du montant des droits de douane dus par Prenatal au titre de ces importations.

24 Le 10 mai 2006, Prenatal a demandé à la Dependencia Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña (bureau régional des douanes de la délégation spéciale de Catalogne, Espagne) (ci-après le « bureau régional des douanes ») le remboursement de ces droits de douane au titre de l'article 239 du code des douanes.

25 Le bureau régional des douanes, ayant estimé que Prenatal remettait en cause, par son argumentation au soutien de cette demande, les conclusions figurant dans le rapport de l'OLAF de 2005, a transmis ladite demande et le dossier y afférent à la Commission, en application de l'article 905, paragraphe 1, du règlement d'application. La Commission a considéré que le cas de Prenatal était comparable, en droit et en fait, à un autre cas, à savoir celui faisant l'objet de l'affaire REM 03/07, et a renvoyé le dossier, conformément à l'article 905, paragraphe 6, du règlement d'application.

26 À la suite de l'adoption par la Commission de la décision REM 03/07, la demande de remboursement de Prenatal a été rejetée par le bureau régional des douanes, tout comme sa réclamation introduite ensuite devant le TEARC. En conséquence, cette société a saisi le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne, Espagne).

27 Devant la juridiction de renvoi, Prenatal a émis des doutes quant à la validité de la décision REM 03/07 au motif que la Commission aurait commis une erreur de droit en ayant conclu à l'absence d'erreur des autorités douanières jamaïcaines, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes, ainsi qu'à l'absence de situation particulière, au sens de l'article 239 de ce code. Le TEARC a contesté cette argumentation.

28 Dans ces conditions, le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La [décision REM 03/07,] qui constate qu'il est justifié de procéder à la prise en compte a posteriori des droits à l'importation et qu'il n'est pas justifié de procéder à la remise de ces droits dans un cas particulier, est-elle contraire au droit de l'Union, notamment à l'article 220, paragraphe 2, sous b), et à l'article 239 du [code des douanes] ?

2) Lorsqu'une remise des droits de douane est demandée et que la Commission notifie une décision en vertu de laquelle le cas d'espèce présente des éléments de fait et de droit comparables à ceux d'un dossier antérieur sur lequel elle s'est déjà prononcée ou une décision en vertu de laquelle

elle est déjà saisie d'un cas comparable qui est en cours de traitement, doit-il être considéré que ces décisions sont des actes juridiques qui lient les autorités de l'État membre dans lequel la remise des droits de douane est demandée et qui peuvent donc faire l'objet d'un recours de l'auteur de la demande de remise des droits de douane (article 239 du [code des douanes]) ou de non-prise en compte de ces droits (article 220, paragraphe 2, sous b), [de ce code]) ?

3) S'il ne s'agit pas d'une décision de la Commission dont le contenu est juridiquement contraignant, appartient-il alors aux autorités nationales d'examiner si le cas d'espèce comporte des éléments de fait ou de droit comparables ?

4) En cas de réponse affirmative, si un tel examen a été effectué et a permis de conclure qu'il n'existe pas de tels éléments, convient-il d'appliquer l'article 905, paragraphe 1, du règlement [d'application] et, par conséquent, la Commission doit-elle adopter une décision juridiquement contraignante pour les autorités nationales ? »

Sur la demande de réouverture de la phase orale de la procédure

29 Par acte déposé au greffe de la Cour, le 15 février 2019, Prenatal a demandé à ce que soit ordonnée la réouverture de la procédure orale, en application de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, au motif que les conclusions de M[me] l'avocate générale n'ont pas pris en compte des éléments de fait qui, selon cette société, sont déterminants pour l'appréciation de la validité de la décision REM 03/07.

30 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 252, second alinéa, TFUE, l'avocat général présente publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui, conformément au statut de la Cour de justice de l'Union européenne, requièrent son intervention. La Cour n'est liée ni par ces conclusions ni par la motivation au terme de laquelle l'avocat général parvient à celles-ci. Par conséquent, le désaccord d'une partie intéressée avec les conclusions de l'avocat général, quelles que soient les questions qu'il examine dans celles-ci, ne peut constituer en soi un motif justifiant la réouverture de la procédure orale (arrêt du 21 mars 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker et Rhenus Veniro, C-266/17 et C-267/17, EU:C:2019:241, point 55 ainsi que jurisprudence citée).

31 En revanche, la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

32 En l'occurrence, par sa demande de réouverture de la phase orale de la procédure, Prenatal se limite, en substance, à manifester son désaccord avec les conclusions de M[me] l'avocate générale et ne fait état d'aucun argument nouveau sur la base duquel la présente affaire devrait être tranchée. Ainsi, la Cour considère, l'avocate générale entendue, qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer sur la demande de décision préjudicielle qui lui est soumise et que celle-ci ne doit pas être examinée au regard d'un argument qui n'a pas été débattu devant elle.

33 Par conséquent, il convient de rejeter la demande de réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

34 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour d'apprécier la validité de la décision REM 03/07 au regard de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes ainsi que de l'article 239 de ce code.

35 À titre liminaire, il convient de relever que, par la décision REM 03/07, la Commission a rejeté une demande de remise des droits à l'importation dans un cas particulier, sur le fondement du code des douanes ainsi que du règlement d'application, en particulier, d'une part, de l'article 220, paragraphe 2, sous b), de ce code lu conjointement avec les articles 871 et 873 du règlement d'application ainsi que, d'autre part, de l'article 239 dudit code lu conjointement avec les articles 905 et 907 de ce règlement. Lorsque cette institution se prononce sur une telle demande sur le fondement de ces dispositions, elle est appelée à examiner, en lieu et place des autorités douanières de l'État membre d'importation, les conditions d'importation de certaines marchandises et l'application des règles douanières pertinentes (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Commission/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, point 54 et jurisprudence citée).

36 En outre, il y a lieu de rappeler que, selon l'article 220, paragraphe 2, sous b), premier alinéa, du code des douanes, il n'est pas procédé à une prise en compte a posteriori des droits à l'importation ou à l'exportation, lorsque « le montant des droits légalement dus n'avait pas été pris en compte par suite d'une erreur des autorités douanières elles-mêmes, qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne la déclaration en douane ». Les conditions prévues à cette disposition sont cumulatives (voir, en ce sens, arrêts du 18 octobre 2007, Agrover, C-173/06, EU:C:2007:612, point 30 et jurisprudence citée, ainsi que du 15 décembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, point 47).

37 Quant à l'article 239 du code des douanes, il constitue, selon la jurisprudence de la Cour, une clause générale d'équité impliquant la remise de droits à l'importation dès lors que deux conditions sont satisfaites, à savoir l'existence d'une situation particulière et l'absence de négligence manifeste et de manœuvre de la part du redevable (arrêt du 25 juillet 2018, Commission/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, point 45 et jurisprudence citée).

38 En l'occurrence, la Commission a considéré, d'une part, que les autorités douanières jamaïcaines n'avaient commis aucune erreur, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), de ce code, lorsqu'elles ont délivré les certificats EUR.1 en cause et, d'autre part, qu'il n'existait aucune situation particulière, au sens de l'article 239 dudit code, qui pouvait justifier la remise des droits à l'importation qui avaient été versés. Ainsi, elle a décidé, sans examiner les autres conditions prévues à ces dispositions, qu'il n'y avait pas lieu d'accorder la remise de droits à l'importation demandée dans le cas faisant l'objet de la décision REM 03/07.

39 Devant la juridiction de renvoi, Prenatal fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit en ayant conclu, dans cette décision, tant à l'absence d'erreur, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes, qu'à l'absence de situation particulière, au sens de l'article 239 de ce code. Par suite, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la validité de ladite décision par rapport aux exigences posées par ces dispositions.

Sur l'existence d'une erreur, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes

40 Conformément à l'article 220, paragraphe 2, sous b), deuxième alinéa, du code des douanes, la délivrance, par les autorités douanières compétentes d'un pays tiers, d'un certificat EUR.1 incorrect constitue, en principe, une « erreur qui n'était pas raisonnablement décelable » par le redevable, au sens du premier alinéa de cette disposition. Toutefois, le troisième alinéa de ladite disposition précise que « la délivrance d'un certificat incorrect ne constitue pas une erreur lorsque le certificat a été établi sur la base d'une présentation incorrecte des faits par l'exportateur, sauf si, notamment, il est évident que les autorités de délivrance du certificat savaient ou auraient dû savoir que les marchandises ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement préférentiel ».

41 En ce qui concerne l'existence d'une erreur, au sens de cette disposition, dans une situation telle que celle ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07, il est constant que les certificats EUR.1 en cause délivrés par les autorités douanières jamaïcaines étaient incorrects, dès lors que les produits concernés avaient été fabriqués, à la Jamaïque, non pas exclusivement à partir de fils, mais à partir de vêtements provenant de Chine et, partant, ne remplissaient pas les conditions leur permettant de bénéficier du traitement tarifaire préférentiel des produits originaires des États ACP au titre de l'accord de Cotonou. Il est également constant que ces certificats ont été établis sur la base d'une présentation incorrecte des faits par l'exportateur des produits concernés et le fournisseur de celui-ci, établis dans l'une des zones franches de la Jamaïque.

42 Dans ces circonstances, il convient de vérifier si, ainsi que l'exige l'article 220, paragraphe 2, sous b), troisième alinéa, in fine, du code des douanes, il était évident que les autorités douanières jamaïcaines savaient ou auraient dû savoir que les marchandises concernées ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel au titre de l'accord de Cotonou.

43 À cet égard, selon la jurisprudence de la Cour, il incombe à celui qui invoque l'exception figurant, in fine, à cette disposition de prouver que les conditions d'application de celle-ci sont remplies (voir, en ce sens, arrêt du 9 mars 2006, Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, point 45, et ordonnance du 1er juillet 2010, DSV Road/Commission, C-358/09 P, non publiée, EU:C:2010:398, point 58). Ainsi, il appartient à toute personne habilitée à contester la légalité ou la validité d'une décision de la Commission fondée sur l'article 220, paragraphe 2, sous b), troisième alinéa, du code des douanes d'établir qu'il était évident que les autorités de délivrance du certificat EUR.1 savaient ou auraient dû savoir que les marchandises en cause ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel.

44 À cet effet, il appartient à la Commission, dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par le législateur de l'Union, d'évaluer les conditions d'exportation des marchandises concernées et l'application des règles douanières pertinentes par les autorités de délivrance du certificat sur le fondement des éléments de preuve produits devant elle, aux fins de déterminer s'il était évident que ces autorités avaient une telle connaissance ou auraient dû l'avoir. Aux fins de cette évaluation, la Commission jouit d'une large marge d'appréciation (voir par analogie, en ce qui concerne le contrôle a posteriori des autorités douanières nationales, arrêt du 26 octobre 2017, Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, points 61 et 73 ainsi que jurisprudence citée).

45 Dans ces conditions, le juge de l'Union ne saurait substituer sa propre appréciation à celle de la Commission, mais doit se limiter à examiner si cette institution a excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en ayant conclu, sur le fondement des éléments de preuve présentés devant elle, qu'il n'était pas évident que les autorités de délivrance du certificat savaient ou auraient dû savoir que les marchandises ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel.

46 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsque la Commission dispose d'une large marge d'appréciation, le juge de l'Union doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées [voir, en ce sens, arrêts du 15 mars 2017, Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-414/15 P, EU:C:2017:215, point 53, ainsi que du 14 décembre 2017, EBMA/Giant (China), C-61/16 P, EU:C:2017:968, points 68 et 69].

47 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si la Commission a pu conclure dans la décision REM 03/07, sans commettre d'erreur de droit, à l'absence d'erreur des autorités douanières jamaïcaines, au sens de l'article 220, paragraphe 2, sous b), troisième alinéa, du code des douanes.

48 En premier lieu, Prenatal fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit, dans cette décision, en ayant considéré qu'il n'était pas évident que les autorités douanières jamaïcaines savaient que les marchandises en cause ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel au titre de l'accord de Cotonou.

49 Aux fins d'établir une telle connaissance des autorités douanières jamaïcaines devant la juridiction de renvoi, Prenatal se réfère aux éléments de preuve présentés dans la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision REM 03/07 par la Commission. Premièrement, il ressortirait d'un rapport de l'agence gouvernementale Jamaica Promotions Corporation (ci-après la « Jampro ») que celle-ci aurait constaté, au cours de l'année 1998, à la suite d'un audit de deux usines de production établies dans l'une des zones franches de la Jamaïque, un écart notable entre la capacité de production de ces usines et la quantité des produits finis qui était ensuite exportée vers l'Union. Deuxièmement, l'OLAF aurait, par lettre du mois de septembre 2004, informé les autorités douanières jamaïcaines de l'existence de suspicions quant au fait que des produits textiles exportés à partir de ces zones franches ne respecteraient pas les règles en matière d'origine préférentielle. Troisièmement, les statistiques officielles jamaïcaines relatives aux importations et aux exportations démontreraient que les importations de fils à la Jamaïque n'étaient pas suffisantes pour fabriquer la quantité de produits finis exportée vers l'Union. Quatrièmement, les autorités douanières jamaïcaines auraient relevé, à plusieurs reprises, une discordance entre les descriptions des produits importés de Chine, telles qu'elles figuraient dans les déclarations d'importation, et le véritable contenu des conteneurs. Enfin, cinquièmement, certains fonctionnaires de ces zones franches auraient évoqué l'absence de transformation pertinente, à la Jamaïque, des produits importés de Chine avant leur réexportation dans l'Union.

50 Par la décision REM 03/07, la Commission a conclu, après avoir examiné l'ensemble de ces éléments de preuve, que ceux-ci n'étaient pas de nature à établir que les autorités douanières jamaïcaines avaient connaissance des irrégularités en cause.

51 En ce qui concerne le rapport de la Jampro, elle a considéré que ce dernier, réalisé en 1998, ne fournissait aucune information sur l'état des connaissances de ces autorités au cours de la période allant du mois de janvier 2002 à celui de mars 2005, sur laquelle porte les importations en cause. La lettre du mois de septembre 2004 adressée auxdites autorités n'aurait informé celles-ci que de l'existence de suspicions quant à la validité des certificats EUR.1 en cause, qui devaient encore être étayées par une enquête future.

52 S'agissant des statistiques officielles jamaïcaines relatives aux importations et aux exportations, la Commission a relevé que les marchandises placées dans les zones franches de la Jamaïque ne faisaient pas l'objet de statistiques, de telle sorte que lesdites statistiques officielles ne permettaient pas de constater que les importations de fil chinois à la Jamaïque n'étaient pas suffisantes pour fabriquer la quantité de produits finis qui était ensuite exportée à partir de ces zones franches vers l'Union. Aux fins de parvenir à un tel constat, l'OLAF aurait eu recours aux statistiques officielles chinoises, statistiques dont les autorités douanières jamaïcaines n'auraient toutefois pas eu connaissance.

53 Quant aux irrégularités relevées par ces autorités, la Commission a souligné que si ces dernières avaient effectivement découvert, dans certains cas, que les marchandises décrites dans les déclarations d'importations ne correspondaient pas à celles placées dans les conteneurs, ces irrégularités n'auraient pas concerné l'importateur en cause dans la situation ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07 et auraient, par ailleurs, fait l'objet d'explications crédibles sur les circonstances de l'infraction dans une lettre de cet importateur.

54 En ce qui concerne, enfin, les déclarations des fonctionnaires travaillant dans l'une des zones franches de la Jamaïque, la Commission a souligné qu'elles provenaient de deux agents de sécurité chargés du contrôle à l'entrée et à la sortie de ces zones franches, dont le témoignage ne permettait pas, selon elle, de tirer de conclusions quant aux connaissances effectives des autorités douanières jamaïcaines de l'activité réelle des entreprises concernées. Elle a également précisé que ces déclarations avaient été contredites par la personne en charge de l'une de ces zones franches.

55 Or, force est, tout d'abord, de constater qu'aucun élément du dossier soumis à la Cour ne tend à infirmer les appréciations de la Commission selon lesquelles le rapport de la Jampro portait sur une période autre que celle en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07, la lettre du mois de septembre 2004 faisait uniquement état de suspicions quant à des éventuelles irrégularités et les statistiques officielles jamaïcaines relatives aux importations et aux exportations ne portaient pas sur les marchandises placées dans les zones franches de la Jamaïque.

56 En particulier, le rapport de la Jampro ayant porté sur une période autre que celle en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07, la Commission ne saurait être censurée pour avoir considéré que les résultats de ce rapport ne pouvaient être projetés sur la période en cause dans cette procédure et que, partant, ledit rapport ne fournissait pas, à lui seul, d'élément concluant quant aux connaissances réelles des autorités jamaïcaines au cours de la période en cause dans ladite procédure.

57 En ce qui concerne, ensuite, les constatations de la Commission selon lesquelles les irrégularités relevées par ces autorités ont été commises par un importateur autre que celui en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de cette décision et ont fait l'objet d'explications crédibles par cet importateur, aucun élément du dossier soumis à la Cour n'est de nature à les infirmer.

58 Enfin, il en va de même de la constatation de la Commission selon laquelle les déclarations de deux agents de sécurité travaillant dans l'une de ces zones franches ont été contredites par la personne en charge d'une autre de ces zones franches.

59 Or, à l'aune de ces constatations et de ces appréciations de la Commission, il convient de considérer qu'aucun élément du dossier soumis à la Cour ne tend à établir que la Commission aurait outrepassé la marge d'appréciation qui lui revient lorsqu'elle a estimé que les éléments de preuve présentés dans la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision REM 03/07, tels que résumés au point 49 du présent arrêt, n'étaient pas, ni individuellement ni pris ensemble, de nature à établir, de manière évidente, que les autorités douanières jamaïcaines savaient que les marchandises concernées par cette décision ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel au titre de l'accord de Cotonou.

60 Partant, il ne saurait être constaté que la Commission a commis une erreur de droit en ayant conclu qu'il n'était pas évident que les autorités douanières jamaïcaines savaient que les marchandises concernées par la décision REM 03/07 ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement tarifaire préférentiel au titre de l'accord de Cotonou.

61 En second lieu, Prenatal fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit en ayant omis de constater que les autorités douanières jamaïcaines auraient dû avoir connaissance de ces irrégularités, si elles n'avaient pas manqué à l'obligation qui leur incombait d'effectuer des contrôles physiques.

62 Aux fins d'établir devant la juridiction de renvoi que les autorités douanières jamaïcaines auraient dû avoir cette connaissance, Prenatal se réfère aux éléments de preuve présentés dans la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision REM 03/07 par la Commission, selon lesquels les autorités douanières jamaïcaines n'avaient qu'en de rares cas brisé les scellés des conteneurs dans lesquels se trouvaient les matières premières importées ou vérifié, auprès des entreprises produisant des textiles dans les zones franches de la Jamaïque, si le tissage des fils était effectivement effectué dans des entreprises établies dans ces zones.

63 Selon Prenatal, les constatations figurant dans le rapport de la Jampro, le grand nombre de demandes de contrôle a posteriori des certificats EUR.1 ainsi que les statistiques officielles jamaïcaines relatives aux importations de fils et aux exportations de produits finis auraient dû conduire ces autorités, conformément à l'article 15, paragraphe 5, et à l'article 32 du protocole n° 1, à effectuer des contrôles physiques et à établir des rapports sur les activités réalisées dans les zones franches de la Jamaïque. Toutefois, les constatations figurant dans le procès-verbal des réunions du Trade Board jamaïcain tenues au mois de janvier 2006 confirmeraient que lesdites autorités n'auraient toujours pas instauré un système de contrôle physique pour s'assurer du caractère originaire des vêtements exportés de ces zones franches.

64 Dans la décision REM 03/07, la Commission a conclu, après avoir examiné l'ensemble de ces éléments de preuve, qu'ils n'étaient pas de nature à établir que les autorités douanières jamaïcaines avaient manqué à leurs obligations en matière de contrôle en procédant, pour l'essentiel, à des contrôles documentaires et de manière seulement résiduelle à des contrôles physiques.

65 Aux fins de vérifier si la Commission a pu, à bon droit, arriver à cette conclusion, il convient d'examiner, d'abord, les obligations de ces autorités découlant du protocole n° 1.

66 À cet égard, l'article 15, paragraphe 5, première phrase, de ce protocole dispose que les autorités douanières délivrant les certificats EUR.1 « prennent toutes les mesures nécessaires afin de contrôler le caractère originaire des produits et de vérifier si toutes les autres conditions prévues par le présent protocole sont remplies », sans toutefois spécifier les circonstances dans lesquelles des contrôles doivent être effectués ni, plus particulièrement, les mesures concrètes devant être prises à cette fin. En effet, aux termes de la seconde phrase de cette disposition, ces autorités « sont habilitées à exiger toutes preuves et à effectuer tous contrôles des comptes de l'exportateur ou tout autre contrôle qu'elles estiment utile ». Dès lors, lesdites autorités disposent d'une large marge d'appréciation aux fins de déterminer les mesures de contrôle nécessaires.

67 Ainsi, le libellé de ladite disposition n'impose pas aux autorités douanières délivrant les certificats EUR.1 l'obligation de procéder systématiquement à des contrôles physiques, ce qui est corroboré par le contexte de celle-ci. En effet, selon l'article 15, paragraphes 1 et 2, du protocole n° 1, les autorités douanières du pays d'exportation délivrent les certificats EUR.1 « sur demande écrite » de l'exportateur ou de son représentant habilité, cette demande devant comprendre le certificat EUR.1 ainsi que le formulaire de demande dont les modèles figurent à l'annexe IV de l'accord de Cotonou dûment remplis par l'exportateur ou son représentant habilité. En outre, le paragraphe 3 de cet article 15 dispose que l'exportateur sollicitant la délivrance d'un tel certificat doit, notamment, pouvoir présenter à tout moment, à la demande desdites autorités douanières, « tous les documents appropriés prouvant le caractère originaire des produits concernés ».

68 Il ressort de ces dispositions que la procédure de délivrance des certificats EUR.1 est une procédure essentiellement écrite, fondée sur la production de documents. Dès lors, il découle de la lecture combinée des paragraphes 1 à 3 et 5 de l'article 15 du protocole n° 1 que les autorités de délivrance des certificats EUR.1 peuvent se limiter à un contrôle documentaire si elles estiment que les documents qui leur sont présentés sont suffisants et appropriés pour attester du caractère originaire

des produits en cause et du respect des autres conditions prévues par le protocole nº 1. Ainsi, ces autorités ne sauraient être tenues de procéder systématiquement à un contrôle physique de toutes les marchandises faisant l'objet d'une demande de délivrance d'un certificat EUR.1.

69 S'agissant de l'article 32 de ce protocole, il convient de rappeler que le paragraphe 1 de celui-ci dispose qu'un contrôle a posteriori des preuves d'origine est effectué « par sondage ou chaque fois que les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité de ces documents, le caractère originaire des produits concernés ou le respect des autres conditions prévues par [ledit] protocole ». Cet article n'indique cependant pas les mesures que les autorités du pays d'exportation sont tenues de prendre à cet effet, mais prévoit, à son paragraphe 3, que ces autorités « sont habilitées à exiger toutes preuves et à effectuer tous contrôles des comptes de l'exportateur ou tout autre contrôle qu'elles estiment utile ». Dès lors, ainsi que M[me] l'avocate générale l'a relevé au point 51 de ses conclusions, cette disposition n'impose pas auxdites autorités l'obligation d'effectuer des contrôles physiques ni de les effectuer avec une certaine périodicité, dans la mesure où celles-ci estiment que d'autres mesures de contrôle, telles qu'un contrôle documentaire, sont suffisantes et appropriées pour attester du caractère originaire des produits en cause et du respect des autres conditions prévues par le protocole nº 1.

70 Néanmoins, l'article 32 de ce protocole dispose, à son paragraphe 7, que « [l]orsque la procédure de contrôle ou toute autre information disponible semble indiquer que les dispositions du présent protocole sont transgressées, l'État ACP effectue, de sa propre initiative ou à la demande de [l'Union], les enquêtes nécessaires, ou prend des dispositions pour que ces enquêtes soient effectuées avec l'urgence voulue en vue de déceler et prévenir pareilles transgressions, et l'État ACP concerné peut, à cette fin, inviter [l'Union] à participer à ces enquêtes. »

71 Il s'ensuit que l'État ACP d'exportation est tenu d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déceler ou prévenir les transgressions des dispositions du protocole nº 1, lorsqu'il existe des indices de nature à laisser suspecter une irrégularité au sujet de l'origine des marchandises concernées (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, points 31 et 32). Or, parmi ces mesures d'enquête nécessaires peuvent figurer des contrôles physiques.

72 En revanche, en l'absence de tels indices, les autorités de délivrance des certificats EUR.1 peuvent, pour l'essentiel, se limiter à des contrôles documentaires et procéder de manière seulement résiduelle à des contrôles physiques.

73 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si, dans la décision REM 03/07, la Commission a pu conclure, sans commettre d'erreur de droit, que les autorités douanières jamaïcaines ont respecté les obligations de contrôle leur incombant au titre du protocole nº 1.

74 À cet égard, il ressort des termes mêmes de l'article 220, paragraphe 2, sous b), troisième alinéa, du code des douanes que le contrôle de la Commission se limite à vérifier si les éléments de preuve fournis établissent l'existence d'indices évidents d'une éventuelle méconnaissance des dispositions dudit protocole par les autorités douanières jamaïcaines.

75 S'agissant des éléments de preuve résumés aux points 62 et 63 du présent arrêt, la Commission a pris en compte, dans la décision REM 03/07, les constatations figurant dans le rapport de la Jampro quant à l'existence d'écarts notables entre les capacités de production des entreprises établies dans l'une des zones franches de la Jamaïque et le niveau des exportations de vêtements finis. Elle a toutefois relevé que ces écarts concernaient une période autre que celle en cause et que lesdits écarts ne pouvaient donc être projetés sur celle-ci. Elle a ajouté que les autorités jamaïcaines estimaient que lesdits écarts résultaient de la circonstance que le temps de travail réel dans les entreprises concernées n'avait pas été intégralement pris en compte dans ce rapport.

76 En ce qui concerne les demandes de contrôle a posteriori adressées aux autorités douanières jamaïcaines, la Commission a souligné qu'un grand nombre de ces demandes portait sur l'authenticité des cachets apposés sur les certificats EUR.1 et non pas sur l'application des règles d'origine préférentielle. Elle a précisé que si, dans deux cas, les réponses que ces autorités ont fournies à de telles demandes ont mentionné des écarts entre les capacités de production des entreprises établies dans les zones franches de la Jamaïque et le niveau des exportations de produits finis, ces réponses concernaient une période antérieure à celle en cause dans la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision REM 03/07. Enfin, dans la décision REM 03/07, la Commission a exposé les motifs, rappelés au point 52 du présent arrêt, pour lesquels les statistiques officielles jamaïcaines relatives aux importations et aux exportations ne permettaient pas de constater que les importations de fils chinois à la Jamaïque n'étaient pas suffisantes pour fabriquer la quantité de produits finis qui était ensuite exportée vers l'Union à partir de ces zones franches.

77 Or, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que, ainsi qu'il ressort du point 55 du présent arrêt, aucun élément du dossier soumis à la Cour ne tend à infirmer que les écarts notables constatés dans le rapport de la Jampro entre les capacités de production des entreprises concernées établies dans l'une des zones franches de la Jamaïque et la quantité de vêtements finis qui a été exportée de cette zone vers l'Union portaient sur une période autre que celle en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07. Partant, la Commission ne saurait être censurée pour avoir considéré que ces écarts ne pourraient être projetés sur la période en cause dans cette procédure.

78 Par ailleurs, lesdits écarts pouvaient résulter non pas du fait que des vêtements finis importés de Chine à la Jamaïque avaient été frauduleusement exportés de ce dernier État en tant que produit originaire de Jamaïque, mais du fait que ce rapport n'avait pas tenu compte du temps de travail réel dans ces entreprises.

79 S'agissant, ensuite, des demandes de contrôle a posteriori adressées aux autorités douanières jamaïcaines, il convient de relever que, pour autant que les réponses de ces autorités portaient sur les capacités de production de certaines entreprises jamaïcaines, aucun élément du dossier soumis à la Cour n'infirme la constatation de la Commission selon laquelle elles concernaient une période autre que celle en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07.

80 Enfin, il en va de même s'agissant des constatations résumées aux points 52 et 76 du présent arrêt, selon lesquelles les statistiques officielles jamaïcaines ne pouvaient fournir aucun indice quant aux marchandises placées dans les zones franches de la Jamaïque.

81 Dans la mesure où Prenatal prétend devant la Cour, s'agissant des écarts constatés dans le rapport de la Jampro entre les capacités de production des entreprises concernées et le niveau des exportations de vêtements finis, que l'absence de prise en compte du temps de travail réel dans ces entreprises ne pouvait expliquer ces écarts, il convient de constater que cette entreprise ne conteste pas que ce rapport concernait une période autre que celle en cause dans la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision REM 03/07 et qu'elle n'a pas établi que ledit rapport serait néanmoins pertinent pour la période en cause au principal. Partant, cet argument doit être écarté comme étant inopérant.

82 En ce qui concerne les documents présentés par Prenatal quant aux réponses des autorités douanières jamaïcaines à des demandes de contrôle a posteriori, il convient de relever que ces documents ne précisent pas les marchandises pour lesquelles ces autorités ont confirmé l'origine jamaïcaine et, dès lors, ne permettent pas de tirer de conclusions pertinentes aux fins de l'examen de la décision REM 03/07.

83 Partant, ni l'argumentation de Prenatal ni les éléments de preuve auxquels elle se réfère, résumés aux points 62 et 63 du présent arrêt, ne sont de nature à infirmer les constatations et les appréciations effectuées par la Commission dans la décision REM 03/07 ou à établir, individuellement ou pris

ensemble, l'existence d'indices évidents qui montreraient que les marchandises concernées par la décision REM 03/07, provenant d'entreprises dans ces zones franches, ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier du traitement préférentiel au titre de l'accord de Cotonou.

84 Dans ces conditions, il convient de considérer que le dossier soumis à la Cour ne fait apparaître aucune erreur de droit que la Commission aurait commise en ayant conclu, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré, qu'il n'était pas évident que les autorités douanières jamaïcaines avaient méconnu leurs obligations de contrôle résultant de l'article 15, paragraphe 5, et de l'article 32 du protocole nº 1.

85 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que l'examen de la décision REM 03/07, au regard de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes, n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de ladite décision.

Sur l'existence d'une situation particulière, au sens de l'article 239 du code des douanes

86 Selon les indications figurant dans la demande de décision préjudicielle, Prenatal soutient que la Commission a méconnu son obligation de veiller à l'application correcte de l'accord de Cotonou en s'abstenant d'utiliser les instruments prévus à cet effet à l'article 31, paragraphe 2, ainsi qu'à l'article 37, paragraphe 2, du protocole nº 1, méconnaissance qui serait constitutive d'une situation particulière au sens de l'article 239 du code des douanes, tel que rappelé au point 37 du présent arrêt.

87 À cet égard, il convient de rappeler que le contrôle déficient de la part de la Commission de l'application correcte de l'accord de Cotonou peut constituer une situation particulière, au sens de l'article 239 du code des douanes. En effet, ainsi qu'il découle de l'article 17, paragraphe 1, TUE, la Commission est tenue, en tant que gardienne des traités et des accords conclus en vertu de ceux-ci, de s'assurer de la correcte application par un pays tiers des obligations qu'il a contractées en vertu d'un accord conclu avec l'Union au moyen des instruments prévus par l'accord ou par les décisions prises en vertu de celui-ci (voir, par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, C.A.S./Commission, C-204/07 P, EU:C:2008:446, points 92 et 95).

88 Au demeurant, cette obligation résulte également de l'accord de Cotonou lui-même. Ainsi, l'article 3 de cet accord, lu en combinaison avec l'article 17, paragraphe 1, TUE, exige que la Commission prenne toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant dudit accord. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de l'accord de Cotonou, la Commission est présente, en tant que représentante de l'Union, au sein du Conseil des ministres et au sein des différents comités prévus par cet accord. Par ailleurs, en vertu de l'article 36, paragraphe 1, de l'annexe IV dudit accord, cette institution est représentée par une délégation dans chaque État ACP ou dans chaque groupe régional qui en fait la demande expresse, ce qui lui permet, à tout le moins, d'être informée, de manière fiable, sur les évolutions juridiques dans ces États et, plus particulièrement, sur l'état d'application de l'accord de Cotonou (voir, par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, C.A.S./Commission, C-204/07 P, EU:C:2008:446, points 96 à 98).

89 En l'occurrence, s'agissant, en premier lieu, de l'article 31, paragraphe 2, du protocole nº 1, il y a lieu de rappeler que cette disposition prévoit que tant l'Union que les États ACP « se prêtent mutuellement assistance, par l'entremise de leurs administrations douanières respectives, pour le contrôle de l'authenticité des certificats EUR.1, des déclarations sur facture ou des déclarations du fournisseur et de l'exactitude des renseignements fournis dans lesdits documents ».

90 Ainsi, la Commission est tenue, comme Mme l'avocate générale l'a relevé au point 56 de ses conclusions, de s'assurer avec une attention particulière de la correcte application par les États ACP de leurs obligations contractées en vertu de cet accord, dès lors que ledit accord établit un traitement tarifaire préférentiel unilatéral pour les seuls produits originaires de ces États.

91 Toutefois, il découle des termes mêmes de l'article 31, paragraphe 2, du protocole nº 1 que les États ACP partagent avec l'Union la responsabilité de vérifier l'authenticité de ces documents et l'exactitude des renseignements fournis dans lesdits documents. Notamment, la vérification du caractère originaire des produits, aux fins du contrôle de l'exactitude des renseignements fournis dans les documents visés à l'article 31, paragraphe 2, du protocole nº 1, relève, d'emblée, de la responsabilité de l'État ACP d'exportation et, pour ce qui concerne l'Union, de l'État membre d'importation, conformément à l'article 32 du protocole nº 1. Néanmoins, il incombe à la Commission de s'informer auprès desdits États de l'évolution de la situation et, le cas échéant, de prendre les mesures appropriées aux fins d'assurer la correcte application de l'accord de Cotonou.

92 En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que, au cours de l'année 2003, les autorités allemandes ont attiré l'attention de la Commission sur des éléments révélant, selon elles, que des certificats EUR.1 délivrés par les autorités douanières jamaïcaines pour des vêtements n'étaient éventuellement pas conformes au protocole nº 1. Par la suite, l'OLAF a ouvert une enquête au mois de mars 2004, tandis que les autorités jamaïcaines ont été averties des éventuelles irrégularités au cours du mois de septembre 2004 et que des visites sur place ont été réalisées, sur invitation de ces autorités, aux mois de février et de mars 2005.

93 Il apparaît ainsi que la Commission a communiqué à ce sujet avec les autorités douanières de l'État ACP d'exportation et de l'État membre d'importation et qu'elle a pris des mesures, en temps utile, qui ont permis de découvrir les irrégularités constatées dans le rapport de l'OLAF de 2005. En outre, il est constant que ce rapport a conduit les autorités jamaïcaines à invalider les certificats EUR.1 délivrés au cours de la période concernée, mettant ainsi fin aux irrégularités en cause. Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que la Commission a manqué au devoir d'assistance qui lui incombe en vertu de l'article 31, paragraphe 2, du protocole nº 1.

94 S'agissant, en second lieu, de l'article 37 du protocole nº 1, il convient de relever que, si la Commission fait partie du comité de coopération douanière prévu à cet article, il découle des termes mêmes du paragraphe 1 de celui-ci que ce comité est chargé d'assurer la coopération administrative en vue de l'application correcte et uniforme de ce protocole et non de vérifier lui-même cette application.

95 Cette interprétation de la mission dudit comité est corroborée par les autres dispositions de cet article 37. En effet, selon le paragraphe 2 de celui-ci, le comité de coopération douanière examine l'incidence de l'application des règles d'origine, notamment, sur les États ACP les moins développés, examen à la suite duquel sont adoptées non pas des décisions de ce comité, mais uniquement des recommandations au Conseil des ministres. En outre, si ledit comité peut statuer, selon le paragraphe 3 dudit article 37, lu en combinaison avec l'article 6 du protocole nº 1, sur l'éventuelle application des règles d'origine de ce protocole à des produits incorporant des matières qui cumulent différentes origines ainsi que, en vertu de l'article 37, paragraphe 4, et de l'article 38 dudit protocole, sur l'adoption de certaines dérogations au protocole nº 1, ces dispositions ne confèrent toutefois pas au comité de coopération douanière le pouvoir de vérifier lui-même l'application correcte des règles d'origine par les États ACP ni de décider des suites à donner à une éventuelle méconnaissance de ces règles. Partant, l'article 37, paragraphe 1, du protocole nº 1 ne saurait être utilement invoqué pour établir que la Commission aurait, dans les circonstances ayant conduit à l'adoption de la décision REM 03/07, méconnu son obligation de veiller à l'application correcte de l'accord de Cotonou.

96 Partant, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir méconnu son obligation de veiller à l'application correcte de l'accord de Cotonou dans la situation ayant conduit à la décision REM 03/07. Ainsi, Prenatal n'a pas démontré que la Commission a commis une erreur de droit en ayant conclu, dans la décision REM 03/07, à l'absence de situation particulière, au sens de l'article 239 du code des douanes.

97 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'examen de cette décision au regard de l'article 220, paragraphe 2, sous b), du code des douanes ainsi que de l'article 239 de ce code n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de ladite décision.

Sur les deuxième à quatrième questions

98 Par ses deuxième à quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si, lorsque la Commission renvoie aux autorités douanières nationales le dossier afférent à une demande visant au remboursement des droits de douane, ces autorités sont liées par l'appréciation de la Commission, selon laquelle la situation ayant donné lieu à cette demande présente des éléments de droit et de fait comparables à ceux de la situation en cause dans une autre demande dont la Commission est déjà saisie, ou si lesdites autorités peuvent, contrairement à l'appréciation faite par cette dernière, conclure à l'absence de comparabilité de ces situations.

99 La Commission soutient que les deuxième à quatrième questions sont irrecevables, au motif que les autorités douanières espagnoles et la juridiction de renvoi s'accorderaient à considérer que la situation visée par la demande de restitution des droits de douane en cause au principal et la situation en cause dans la demande ayant donné lieu à la décision REM 03/07 présentent des éléments de fait et de droit comparables, de sorte qu'une réponse à ces questions ne serait pas nécessaire pour trancher le litige au principal. Pour les mêmes considérations, Prenatal considère que la quatrième question revêt une nature hypothétique et est, partant, irrecevable.

100 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande de décision préjudicielle formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, point 57 et jurisprudence citée).

101 En l'occurrence, les indications figurant dans la demande de décision préjudicielle font apparaître que les autorités douanières nationales ont déjà statué sur la demande de restitution des droits de douane de Prenatal en reprenant l'appréciation de la Commission selon laquelle la situation visée par cette demande présente des éléments de fait et de droit comparables à ceux de la situation en cause dans la demande ayant donné lieu à la décision REM 03/07, appréciation partagée tant par la juridiction de renvoi que par Prenatal. Par ailleurs, il ne ressort d'aucun élément du dossier soumis à la Cour que les autorités douanières nationales pourraient être amenées, dans le cadre du litige au principal, à considérer que lesdites situations ne sont pas comparables.

102 Dans ces conditions, il apparaît de manière manifeste qu'une réponse aux deuxième à quatrième questions n'est pas nécessaire pour trancher le litige au principal et que, partant, l'interprétation sollicitée du droit de l'Union est de nature hypothétique au sens de la jurisprudence rappelée au point 100 du présent arrêt.

103 Partant, les deuxième à quatrième questions préjudicielles doivent être déclarées irrecevables.

Sur les dépens

104 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

L'examen de la décision COM(2008) 6317 final de la Commission, du 3 novembre 2008, constatant qu'il est justifié de procéder à la prise en compte a posteriori des droits à l'importation et qu'il n'est pas justifié de procéder à la remise de ces droits dans un cas particulier (Dossier REM 03/07), au regard de l'article 220, paragraphe 2, sous b), et de l'article 239 du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, tel que modifié par le règlement (CE) nº 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2000, n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de cette décision.

Signatures