CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. YVES BOT

présentées le 29 octobre 2009 [1]

1. La présente procédure préjudicielle porte sur l'interprétation de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part [2], ainsi que sur celle de l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part [3].

2. Elle a pour origine la contestation par la société Brita GmbH [4] des droits de douane que lui ont imposés les autorités douanières allemandes pour l'importation de gazéificateurs d'eau fabriqués en Cisjordanie pour lesquels les autorités douanières israéliennes ont délivré un certificat de circulation attestant de l'origine israélienne de ces produits.

3. Le Finanzgericht Hamburg (Allemagne) interroge la Cour sur le point de savoir si, en vertu de l'accord CE-Israël, les autorités douanières allemandes sont liées par le résultat du contrôle de l'origine desdits produits effectué a posteriori par les autorités douanières israéliennes.

4. La juridiction de renvoi cherche également à savoir si les autorités douanières allemandes étaient tenues de porter le litige qui les oppose aux autorités douanières israéliennes devant le comité de coopération douanière, instauré par cet accord.

5. Enfin, la Cour est invitée à se prononcer sur la possibilité d'appliquer indifféremment l'accord CE-Israël ou l'accord CE-OLP à des marchandises certifiées comme étant d'origine israélienne, mais dont il s'avère qu'elles sont originaires des territoires occupés et, plus particulièrement, de Cisjordanie.

6. Dans les présentes conclusions, nous proposerons à la Cour de dire pour droit que, le différend existant entre les autorités

1 — Langue originale: le français.
2 — JO 2000, L 147, p. 3, ci-après l'«accord CE-Israël».
3 — JO 1997, L 187, p. 3, ci-après l'«accord CE-OLP».
4 — Ci-après «Brita».

douanières des États parties à l'accord CE-Israël portant sur l'étendue du champ d'application territorial de cet accord, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation.

7. Nous inviterons ensuite la Cour à déclarer que les autorités douanières allemandes n'étaient pas dans l'obligation de soumettre au comité de coopération douanière le différend qui les oppose aux autorités douanières israéliennes.

8. Enfin, nous indiquerons les raisons pour lesquelles nous pensons que des marchandises certifiées par les autorités douanières israéliennes comme étant d'origine israélienne, mais dont il s'avère qu'elles sont originaires des territoires occupés et, plus précisément, de Cisjordanie, ne peuvent bénéficier ni du régime préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël ni de celui instauré par l'accord CE-OLP.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

9. La conférence ministérielle euro-méditerranéenne qui s'est tenue à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995 a permis de concrétiser les orientations déjà définies par les Conseils européens antérieurs, à savoir établir un partenariat avec les pays du bassin méditerranéen. Douze États tiers sont alors concernés. Il s'agit de la République algérienne démocratique et populaire, la République de Chypre, la République arabe d'Égypte, l'État d'Israël, le Royaume hachémite de Jordanie, la République libanaise, la République de Malte, le Royaume du Maroc, la République arabe syrienne, la République tunisienne, la République de Turquie et l'Autorité palestinienne.

10. Ce nouveau partenariat s'articule autour de trois volets. Le volet «politique et sécurité» a pour objectif la définition d'un espace commun de paix et de stabilité. Le deuxième volet, le volet «économique et financier», doit permettre la construction d'une zone de prospérité partagée. Enfin, le volet «social, culturel et humain» vise à développer les ressources humaines ainsi qu'à favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

11. Des accords bilatéraux sont alors conclus entre la Communauté européenne et les États

membres, d'une part, et les pays méditerranéens, d'autre part. Ces accords répondent à un même schéma comprenant les trois volets susmentionnés ainsi qu'un protocole d'accord relatif à la définition de la notion de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative qui portent, notamment, sur le mode de délivrance et le contrôle a posteriori des certificats attestant l'origine des produits.

12. C'est ainsi que la Communauté et les États membres ont signé, à Bruxelles, le 20 novembre 1995, l'accord CE-Israël et, le 24 février 1997, l'accord CE-OLP.

13. Ces accords ont été approuvés, respectivement, par les décisions 2000/384/CE, CECA du Conseil et de la Commission, du 19 avril 2000 [5], et 97/430/CE du Conseil, du 2 juin 1997 [6].

1. L'accord CE-Israël

14. L'accord CE-Israël est entré en vigueur le 1er juin 2000. Il ressort du préambule de cet accord que la «Communauté, ses États membres et Israël souhaitent renforcer [les liens traditionnels existant entre eux] et établir des relations durables fondées sur la réciprocité et le partenariat ainsi que promouvoir la poursuite de l'intégration de l'économie israélienne dans l'économie européenne».

15. Le préambule de l'accord CE-Israël indique également que les parties ont conclu cet accord «considérant l'importance [qu'elles] attachent au principe de la liberté économique et aux principes de la charte des Nations unies, en particulier le respect des droits de l'homme et de la démocratie, qui constituent le fondement même de l'association».

16. En vertu de l'article 7 dudit accord, les dispositions de l'accord CE-Israël s'appliquent aux produits originaires de la Communauté et d'Israël. L'article 8 de cet accord prévoit que les «droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalent sont interdits entre la Communauté et Israël. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal».

17. L'article 67 de l'accord CE-Israël prévoit la mise en place d'un Conseil d'association, chargé d'examiner les problèmes importants qui se posent dans le cadre de cet accord ainsi que toutes les autres questions bilatérales ou internationales d'intérêt mutuel.

5 — JO L 147, p. 1.
6 — JO L 187, p. 1.

18. Selon l'article 75, paragraphe 1, dudit accord, chacune des parties peut saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation de l'accord CE-Israël.

19. Il ressort également de l'article 79, paragraphe 2, de cet accord qu'une partie est en droit de prendre des mesures appropriées si elle considère que l'autre partie n'a pas satisfait à une obligation découlant dudit accord, à condition, toutefois, de fournir au préalable au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de la recherche d'une solution acceptable pour les parties.

20. Le champ d'application territorial de l'accord CE-Israël est défini à l'article 83 de celui-ci. Selon cet article, cet accord s'applique aux territoires où les traités instituant la Communauté et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par ces traités ainsi qu'au territoire de l'État d'Israël.

21. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), du protocole nº 4 audit accord relatif à la définition de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative, sont considérés comme produits originaires d'Israël les produits entièrement obtenus en Israël au sens de l'article 4 de ce protocole [7] ainsi que les produits obtenus en Israël et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition, toutefois, que ces matières aient fait l'objet en Israël d'ouvraisons ou de transformations suffisantes au sens de l'article 5 dudit protocole.

22. Le protocole nº 4 à l'accord CE-Israël établit également les règles relatives à la preuve de l'origine des produits. Ainsi, l'article 17, paragraphe 1, sous a), de ce protocole prévoit que les produits originaires au sens dudit protocole bénéficient des dispositions de l'accord CE-Israël sur présentation d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1 [8]. En vertu de l'article 18, paragraphe 1, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël, ce certificat est délivré par les autorités douanières de l'État d'exportation sur demande écrite établie par l'exportateur ou sous la responsabilité de celui-ci par son représentant habilité.

23. L'article 32 de ce protocole institue une coopération administrative entre l'État

7 — Cet article 4 énumère les produits considérés comme entièrement obtenus dans la Communauté ou en Israël. Il s'agit, par exemple, des produits minéraux extraits du sol de ces territoires ou de leur fond de mer ou d'océan, des produits du règne végétal qui y sont récoltés ou encore des animaux vivants qui y sont nés et élevés.

8 — Ci-après le «certificat EUR.1».

d'Israël et l'État membre concerné. C'est la raison pour laquelle lorsque les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes sur l'origine des produits, elles peuvent solliciter un contrôle a posteriori des certificats EUR.1. Ces autorités renvoient alors les certificats concernés aux autorités douanières de l'État d'exportation et exposent les motifs de fond ou de forme qui justifient une enquête.

24. L'article 32, paragraphe 3, dudit protocole prévoit que le contrôle est effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation. L'article 32, paragraphe 6, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël indique que, «[e]n cas de doutes fondés et en l'absence de réponse à l'expiration du délai de dix mois ou si la réponse ne comporte pas de renseignements suffisants pour déterminer l'authenticité du document en cause ou l'origine réelle des produits, les autorités douanières de contrôle refusent le bénéfice du traitement préférentiel, sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles».

25. Enfin, selon l'article 33, premier alinéa, de ce protocole, «[l]orsque des litiges naissent à l'occasion des contrôles visés à l'article 32 qui ne peuvent être réglés entre les autorités douanières ayant sollicité le contrôle et les autorités douanières responsables de sa réalisation ou soulèvent une question d'interprétation du présent protocole, ces litiges sont soumis au comité de coopération douanière».

26. La question de la règle d'origine et de l'étendue du champ d'application territorial de l'accord CE-Israël est l'objet, depuis de nombreuses années, d'un différend qui oppose la Communauté à l'État d'Israël. La Communauté estime que les produits originaires des territoires occupés de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne peuvent pas bénéficier du régime préférentiel instauré par l'accord CE-Israël, tandis que l'État d'Israël estime que tel est le cas.

27. Déjà, en 1997, la Commission des Communautés européennes faisait part, dans un avis destiné aux importateurs [9], de ses doutes existant au sujet de la validité des certificats EUR.1 présentés à l'importation, dans la Communauté, de jus d'orange en provenance d'Israël et d'une coopération administrative déficiente entre l'État d'Israël et la Communauté. Ces doutes étaient, selon la Commission, susceptibles de mettre en cause la validité de ces certificats.

28. Le 12 mai 1998, la Commission, dans une communication au Conseil et au Parlement européen [10], faisait état des difficultés rencontrées dans l'application du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël, qui s'appliquait en attendant la ratification de l'accord lui-même par la Communauté.

9 — Avis aux importateurs — Importations d'Israël dans la Communauté du 8 novembre 1997 (JO C 338, p. 13).

10 — Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israël [SEC(1998) 695 final].

29. Dans cette communication, elle indiquait que deux obstacles à une application correcte de cet accord subsistaient. Ces obstacles étaient relatifs à l'exportation vers la Communauté de marchandises certifiées comme originaires d'Israël, alors même qu'elles étaient effectivement produites dans les territoires occupés.

30. Par ailleurs, lors de la deuxième session du Conseil d'association UE-Israël [11], la Commission avait «déploré la persistance de divergences d'interprétation sur le champ d'application territorial de l'accord [CE-Israël]». Elle avait également souligné qu'elle était juridiquement tenue de garantir la mise en œuvre de cet accord et de protéger les ressources propres de l'Union européenne [12]. De ce fait, la Commission avait annoncé la publication d'un nouvel avis [13].

31. Dans cet avis, la Commission informe les importateurs que les «résultats des procédures de vérification engagées confirment qu'Israël a délivré, pour des produits obtenus dans les territoires placés sous son administration depuis 1967, des preuves d'origine qui, selon la Communauté, ne leur ouvrent pas le bénéfice du régime préférentiel défini dans [l'accord CE-Israël]». Elle poursuit en indiquant que les «opérateurs communautaires présentant des preuves documentaires de l'origine afin d'obtenir un régime préférentiel pour des produits originaires de colonies de peuplement israéliennes implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan sont informés qu'ils doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent et que la mise en libre pratique de ces marchandises peut faire naître une dette douanière».

11 — Voir projet de procès-verbal de la deuxième session du Conseil d'association UE-Israël du 20 novembre 2001 (disponible sur le site Internet du Conseil de l'Union européenne).

12 — Page 4.

13 — Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la Communauté, du 23 novembre 2001 (JO C 328, p. 6).

2. L'accord CE-OLP

32. L'accord CE-OLP est entré en vigueur le 1er juillet 1997. Il est indiqué, dans son préambule, que les parties ont conclu cet accord «considérant l'importance que les parties attachent aux principes de la charte des Nations unies, en particulier au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et des libertés politique et économique, qui constituent le fondement même de leurs relations». Ledit accord a également été conclu «considérant la différence de développement économique et social qui existe entre les parties et la nécessité d'intensifier les efforts existants pour promouvoir le développement économique et social en Cisjordanie et dans la bande de Gaza».

33. En vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de l'accord CE-OLP, celui-ci a pour objectif, notamment, de contribuer au développement social et économique de la Cisjordanie et de la

bande de Gaza ainsi que d'encourager la coopération régionale afin de consolider la coexistence pacifique et la stabilité politique et économique.

34. L'article 5 de cet accord dispose qu'«[a]ucun nouveau droit de douane à l'importation ni aucune taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges commerciaux entre la Communauté et la Cisjordanie et la bande de Gaza». L'article 6 dudit accord ajoute que «[l]es produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent et sans restrictions quantitatives ni mesures d'effet équivalent».

35. La notion de «produit d'origine» est définie dans le protocole nº 3 à l'accord CE-OLP relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative. Il est indiqué à l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de ce protocole que sont considérés comme produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza les produits entièrement obtenus en Cisjordanie et dans la bande de Gaza [14] ainsi que ceux qui y sont obtenus et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition que ces matières aient fait l'objet, sur ces territoires, d'ouvraisons ou de transformations suffisantes.

36. En cas de différend entre les parties, portant sur l'interprétation ou l'application de l'accord CE-OLP, l'article 67 de cet accord prévoit que chacune de ces parties peut saisir le comité mixte afin que soit réglé ce différend.

37. Enfin, l'article 73 dudit accord indique que celui-ci s'applique aux territoires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

B — *L'accord intérimaire israélo-palestinien*

38. Le processus de Madrid, engagé en 1991, a pour ambition d'établir une paix durable au Moyen-Orient. Dans le cadre de ce processus, l'État d'Israël et l'OLP ont signé, à Washington, le 28 septembre 1995, l'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza [15]. Cet accord, qui, selon son préambule, remplace l'accord sur la bande de Gaza et la région de Jéricho [16], l'accord

14 — En vertu de l'article 4 du protocole nº 3 à l'accord CE-OLP, sont notamment considérés comme des produits entièrement obtenus en Cisjordanie et dans la bande de Gaza les produits minéraux extraits du sol de ces territoires ou de leurs fonds de mers ou d'océans, les produits du règne végétal qui y sont récoltés ou encore les produits provenant d'animaux vivants qui y font l'objet d'un élevage.

15 — Ci-après l'«accord israélo-palestinien».

16 — Accord signé au Caire le 4 mai 1994.

préliminaire sur le transfert des pouvoirs et des responsabilités [17] et le protocole concernant un transfert ultérieur des pouvoirs et des responsabilités [18], a notamment pour objectif d'«établir […] [un] Conseil élu […] et [un] chef du Bureau exécutif, pour le peuple palestinien en Cisjordanie et dans la bande de Gaza […] conduisant à un règlement permanent sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité [des Nations unies]» [19].

39. Il est également indiqué dans ce préambule que les élections du Conseil élu et du chef du Bureau exécutif constitueront une «étape préparatoire intérimaire importante pour la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de leurs justes exigences et constitueront une base démocratique pour la mise en place d'institutions palestiniennes».

40. Afin de parvenir à cet objectif, l'accord israélo-palestinien prévoit que l'État d'Israël transférera les pouvoirs et les responsabilités du gouvernement militaire israélien et de son administration civile au Conseil élu et qu'il continuera à exercer les pouvoirs et les responsabilités qui n'auront pas été transférés [20].

41. À la suite de la première phase du redéploiement [21], trois zones ont été instaurées. Il s'agit des zones A, B et C. Le territoire d'où proviennent les produits en cause dans l'affaire au principal étant un territoire de la zone C, nous nous intéresserons uniquement à cette zone.

42. Dans ladite zone, l'État d'Israël conserve une compétence exclusive en matière de sécurité.

43. En vertu de l'article IX, paragraphe 5, sous b), 1), de l'accord israélo-palestinien, l'OLP peut mener des négociations et signer, avec des États ou des organisations internationales, des accords économiques.

44. Par ailleurs, l'article XI, paragraphe 2, sous c), de cet accord prévoit que, «[d]ans la zone C, pendant la première phase du redéploiement, Israël transférera au Conseil les pouvoirs et [les] responsabilités civiles n'ayant pas trait au territoire, comme énoncé à l'annexe III».

17 — Accord signé à Erez le 29 août 1994.

18 — Protocole signé au Caire le 27 août 1995.

19 — Voir préambule de l'accord israélo-palestinien.

20 — Voir article I[er], paragraphe 1, de cet accord.

21 — L'article X dudit accord prévoit que «[l]a première phase du redéploiement des forces militaires israéliennes couvrira les zones peuplées de la Cisjordanie — localités, villes, villages, camps de réfugiés et hameaux — tels qu'énoncés à l'annexe I [de l'accord israélo-palestinien], et s'achèvera 22 jours avant la tenue des élections palestiniennes», les élections du Conseil élu ayant eu lieu le 20 janvier 1996 [voir le sites Internet de l'Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (http://www.medea.be), ainsi que des Nations unies (http://www.un.org)].

45. L'article IV de l'annexe III dudit accord prévoit des dispositions spéciales pour les territoires de la zone C.

46. Ainsi, il est indiqué que, pour ces territoires, au cours de la première phase de redéploiement, les pouvoirs et les responsabilités en relation avec les domaines énumérés à l'appendice 1 seront transférés et assurés par le Conseil élu conformément aux dispositions de cet appendice.

47. Selon l'article 6 dudit appendice, le commerce et l'industrie font partie des domaines transférés au Conseil élu. Il est précisé que le domaine du commerce et de l'industrie comprend, entre autres, l'importation et l'exportation. Les aspects économiques de ce domaine sont contenus à l'annexe V de l'accord israélo-palestinien.

48. En vertu de l'article IX (qui concerne l'industrie), paragraphe 6, de cette annexe, les Palestiniens auront le droit d'exporter sans restrictions leurs produits industriels vers les marchés extérieurs, sur la base de certificats d'origine délivrés par l'Autorité palestinienne.

II — Les faits et le litige au principal

49. Brita est une société établie en Allemagne. Elle importe des gazéificateurs d'eau ainsi que des accessoires et des sirops fabriqués par la société Soda-Club Ltd [22] installée à Mishor Adumin en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem.

50. En vertu de l'accord israélo-palestinien, ce territoire, qui a été occupé en 1967 par l'État d'Israël, relève des territoires de la zone C.

51. Du mois de février au mois de juin 2002, Brita a demandé la mise en libre pratique des marchandises fournies par Soda-Club. À ce titre, elle a présenté 62 déclarations en douane sur lesquelles il était indiqué que l'État d'Israël était le pays d'origine de ces marchandises. Il était également inscrit sur les factures produites par Soda-Club que les produits en cause au principal étaient originaires d'Israël.

52. Le bureau des douanes allemand a, de manière provisoire, fait droit à la demande de Brita et a octroyé la préférence tarifaire à ces produits, conformément à l'accord CE-Israël.

22 — Ci-après «Soda-Club».

Parallèlement à cela, il a demandé un contrôle a posteriori concernant les preuves de l'origine desdits produits.

53. Cette demande a été faite à la suite d'une circulaire ministérielle du 6 décembre 2001, selon laquelle il y avait lieu d'introduire des demandes de contrôle a posteriori pour tous les certificats préférentiels délivrés en Israël, dès lors qu'il existait, en ce qui concerne les livraisons de marchandises en question, de bonnes raisons de soupçonner qu'elles pouvaient être originaires des colonies de peuplement implantées par l'État d'Israël en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est et sur les hauteurs du Golan.

54. La demande de contrôle a posteriori a été transmise aux autorités douanières israéliennes. Ces dernières ont répondu aux autorités douanières allemandes qu'«il résulte de la vérification [qu'elles avaient] faite que les marchandises en question sont originaires d'une zone sous la responsabilité des douanes israéliennes. En tant que telles, ces marchandises sont des produits originaires conformément à l'accord […] CE-Israël et elles bénéficient du traitement préférentiel en vertu de cet accord».

55. Considérant que les informations communiquées par les autorités douanières israéliennes étaient insuffisantes au sens de l'article 32, paragraphe 6, du protocole n° 4 à l'accord CE-Israël, les autorités douanières allemandes ont, par lettre du 6 février 2003, invité à nouveau les autorités douanières israéliennes à indiquer à titre d'information complémentaire si les marchandises mentionnées sur les certificats préférentiels avaient été fabriquées dans des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan.

56. Les autorités douanières israéliennes n'ont pas donné suite à cette demande. Dès lors, par avis d'imposition du 25 septembre 2003 adressé à Brita, le Hauptzollamt Hamburg-Hafen a refusé d'accorder le bénéfice du régime préférentiel, au motif qu'il ne pouvait pas être vérifié avec certitude que les marchandises importées relèvent de l'accord CE-Israël.

57. Il a donc été procédé au recouvrement a posteriori de droits de douane pour un montant s'élevant à 19 155,46 euros. Brita a introduit une réclamation contre ce recouvrement devant le Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Cette réclamation a été rejetée par décision du 21 juin 2006 comme étant non fondée.

58. Le 10 juillet 2006, Brita a formé un recours devant la juridiction de renvoi. Cette dernière, éprouvant des doutes quant à

l'interprétation de l'accord CE-Israël, a sursis à statuer et pose une série de questions préjudicielles à la Cour.

III — Les questions préjudicielles

59. La Cour est interrogée sur les questions suivantes:

«1) Compte tenu du fait que le traitement préférentiel est prévu dans deux accords qui entrent en ligne de compte — à savoir dans l'[accord CE-Israël] ainsi que dans l'[accord CE-OLP] — pour les marchandises originaires, respectivement, du territoire de l'État d'Israël et de Cisjordanie, le bénéfice du régime préférentiel doit-il, en tout cas, être accordé à l'importateur d'une marchandise originaire de Cisjordanie, bien que seul un certificat formel de l'origine israélienne de la marchandise soit produit?

En cas de réponse négative à la première question:

2) Par rapport à un importateur qui sollicite le bénéfice du traitement préférentiel pour une marchandise importée dans le territoire de la Communauté, les autorités douanières d'un État membre sont-elles liées, en vertu de l'[accord CE-Israël], par la preuve d'origine délivrée par les autorités israéliennes — et la procédure de contrôle au sens de l'article 32 du protocole nº 4 à l'[accord CE-Israël] n'est-elle pas ouverte — tant que les autorités n'ont pas, quant au caractère originaire du produit, d'autres doutes que celui sur le point de savoir si la marchandise ne provient pas d'un territoire qui est simplement sous contrôle israélien — à savoir en vertu de l'[accord israélo-palestinien] — et aussi longtemps qu'aucune procédure au titre de l'article 33 du protocole nº 4 à l'[accord CE-Israël] n'a été effectuée?

En cas de réponse négative à la deuxième question:

3) Lorsque, saisies par les autorités douanières de l'État membre d'importation d'une demande de contrôle au titre de l'article 32, paragraphe 2, du protocole nº 4 à l'[accord CE-Israël], les autorités israéliennes confirment (seulement) que les produits concernés ont été obtenus dans un territoire sous juridiction douanière israélienne et sont dès lors des produits d'origine israélienne, et en l'absence de réponse des autorités israéliennes à la demande de précisions formulée ultérieurement par les autorités douanières de l'État d'importation, ces dernières autorités sont-elles, de ce seul

fait, habilitées à refuser sans plus le bénéfice du traitement préférentiel, et notamment sans qu'importe encore à cet égard l'origine réelle des marchandises?

En cas de réponse négative à la troisième question:

4) Les autorités douanières sont-elles habilitées à refuser sans plus le bénéfice du traitement préférentiel en vertu de l'[accord CE-Israël] au motif que — ainsi qu'il est désormais établi — les marchandises sont originaires de Cisjordanie, ou convient-il d'octroyer le traitement préférentiel en vertu de cet accord également aux marchandises ayant cette origine, à tout le moins aussi longtemps que n'a pas été effectuée une procédure de règlement des litiges au sens de l'article 33 du protocole nº 4 à l'[accord CE-Israël] portant sur l'interprétation de la notion de 'territoire de l'État d'Israël' figurant dans cet accord?»

IV — Analyse

60. À titre liminaire, en ce qui concerne la compétence de la Cour aux fins de l'interprétation des accords d'association en cause dans cette affaire, nous souhaiterions rappeler que la Cour a jugé, au sujet de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie [23], dans l'arrêt du 30 septembre 1987, Demirel [24], qu'un accord conclu par le Conseil, conformément aux articles 228 et 238 du traité CE [25], constitue, en ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une de ses institutions, au sens de l'article 177, premier alinéa, sous b), du traité CE [26], que les dispositions de pareil accord forment partie intégrante de l'ordre juridique communautaire et que, dans le cadre de cet ordre juridique, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de cet accord [27].

61. Selon nous, les questions préjudicielles peuvent être traitées de la manière suivante.

62. Par ses deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si, dans le cadre de l'article 32 du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël, les autorités douanières de l'État d'importation sont liées par le résultat du contrôle a posteriori de la preuve de l'origine effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation.

23 — Accord signé le 12 septembre 1963 à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part. Cet accord a été conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685).

24 — 12/86, Rec. p. 3719.

25 — Article 228 du traité CE (devenu, après modification, article 300 CE) et article 238 du traité CE (devenu article 310 CE).

26 — Devenu article 234, premier alinéa, sous b), CE.

27 — Voir arrêt Demirel, précité (point 7). Voir également arrêt du 16 juin 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655, point 41).

63. Elle cherche également à savoir si, afin de régler le différend qui les oppose aux autorités douanières de l'État d'exportation, les autorités douanières de l'État d'importation devaient, en vertu de l'article 33 de ce protocole, soumettre ce différend au comité de coopération douanière avant de prendre des mesures de manière unilatérale.

64. Enfin, par les première et quatrième questions, la Cour est invitée à se prononcer sur le point de savoir si une marchandise certifiée comme étant originaire d'Israël par les autorités douanières israéliennes et qui est produite sur le territoire occupé de Cisjordanie peut indifféremment bénéficier soit du traitement préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël, soit de celui instauré par l'accord CE-OLP.

A — *Sur la question de savoir si les autorités douanières de l'État d'importation sont liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation*

65. À titre liminaire, il est utile, selon nous, de rappeler les dispositions pertinentes de l'accord CE-Israël relatives au contrôle de l'origine d'un produit.

66. Pour pouvoir bénéficier du traitement préférentiel, l'exportateur doit, en vertu de l'article 17, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël, présenter un certificat EUR.1. Ce certificat est délivré par les autorités douanières de l'État d'exportation, qui doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de contrôler le caractère originaire du produit et de vérifier si toutes les autres conditions prévues par ce protocole sont remplies [28].

67. Ledit certificat est ensuite présenté aux autorités douanières de l'État d'importation du produit. Si ces dernières ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité du certificat EUR.1, le caractère originaire du produit concerné ou le respect des autres conditions prévues par ce protocole, un contrôle a posteriori de ce certificat est effectué [29].

68. Les autorités douanières de l'État d'importation renvoient alors ledit certificat aux autorités douanières de l'État d'exportation en expliquant, le cas échéant, les motifs de fond ou de forme qui justifient une enquête. Ces dernières effectuent le contrôle et doivent informer leurs homologues dans les dix mois, au plus tard, du résultat de ce contrôle. Elles doivent indiquer si les documents sont authentiques, si le produit concerné peut être considéré comme un

28 — Article 18, paragraphes 1 et 6, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël.

29 — Article 32, paragraphe 1, de ce protocole.

produit originaire et s'il remplit les autres conditions prévues par ledit protocole [30].

69. En cas de doutes fondés et en l'absence de réponse dans les dix mois ou si la réponse des autorités douanières de l'État d'exportation ne comporte pas de renseignements suffisants pour déterminer l'authenticité du certificat concerné ou l'origine réelle du produit, les autorités douanières de l'État d'importation refusent le bénéfice du traitement préférentiel [31].

70. La coopération administrative prévue à l'article 32 du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël a donc été mise en place pour contrôler l'exactitude des indications tenant à l'origine d'un produit. Le contrôle a posteriori peut, par exemple, avoir pour objet de s'assurer que la valeur d'un élément non originaire de l'État d'Israël, qui compose le produit final pour lequel a été délivré un certificat EUR.1, ne dépasse pas 10 % du prix départ usine de ce produit [32] ou porter sur la vérification des transformations que le produit a pu subir [33].

71. Il convient, à présent, de nous interroger sur le point de savoir si, dans le cas qui nous est soumis, le résultat du contrôle a posteriori de l'origine d'un produit, effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation, lie les autorités douanières de l'État d'importation.

72. La Cour a déjà eu l'occasion, dans le cadre d'autres accords entre la Communauté et des États tiers, de répondre à cette question.

73. En effet, dans son arrêt Les Rapides Savoyards e.a. [34], qui portait sur l'interprétation de l'accord de libre-échange entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse [35], et qui contient un protocole similaire à celui de l'accord CE-Israël, la Cour a jugé que la «détermination de l'origine des marchandises […] est fondée sur une répartition des compétences entre les autorités douanières des parties à l'accord de libre-échange, en ce sens que l'origine est établie par les autorités de l'État d'exportation, le contrôle du fonctionnement de ce régime étant assuré grâce à la coopération entre les administrations intéressées de part et d'autre» [36].

74. La Cour poursuit en indiquant que ce mécanisme ne peut fonctionner que si les

30 — Voir article 32, paragraphes 2, 3 et 5, dudit protocole.
31 — Voir article 32, paragraphe 6, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël.
32 — Voir article 5, paragraphe 2, sous a), de ce protocole.
33 — Voir article 6 dudit protocole.
34 — Arrêt du 12 juillet 1984 (218/83, Rec. p. 3105).
35 — Accord signé le 22 juillet 1972 à Bruxelles, conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) nº 2840/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 188).
36 — Voir arrêt Les Rapides Savoyards e.a., précité (point 26).

autorités douanières de l'État d'importation reconnaissent les appréciations portées légalement par les autorités douanières de l'État d'exportation [37].

75. Plus récemment, la Cour a déclaré que les «autorités douanières de l'État d'importation ne peuvent pas de manière unilatérale déclarer invalide un certificat EUR.1 délivré régulièrement par les autorités douanières de l'État d'exportation. De même, en cas de contrôle effectué a posteriori, ces mêmes autorités sont liées par les résultats d'un tel contrôle» [38].

76. Le mécanisme de coopération administrative instauré de manière générale par un accord d'association, et en particulier par l'article 32 du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël, repose donc sur une confiance mutuelle entre les autorités douanières des États parties à l'accord et sur une reconnaissance mutuelle des actes qu'elles émettent.

77. Cependant, cette reconnaissance mutuelle n'est pas absolue. En effet, la Cour a admis dans certains cas que les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation.

78. Ainsi, la Cour a reconnu que, dans des circonstances particulières, où les autorités douanières de l'État d'exportation ne sont pas en mesure d'effectuer régulièrement le contrôle a posteriori prévu par le protocole en question, les autorités douanières de l'État d'importation peuvent elles-mêmes procéder à la vérification de l'authenticité et de l'exactitude du certificat EUR.1 en prenant en considération d'autres preuves de l'origine des marchandises [39].

79. La Cour a également jugé que, en cas de doutes fondés sur l'origine des marchandises et en l'absence de réponse des autorités douanières de l'État d'exportation à l'expiration du délai de dix mois après la date de la demande de contrôle ou si la réponse apportée par ces autorités ne comporte pas de renseignements suffisants pour permettre de déterminer l'origine, les certificats qu'elles ont délivrés peuvent être révoqués par les autorités douanières de l'État d'importation [40].

80. En outre, lorsque le régime préférentiel est institué non pas par un accord interna-

37 — Ibidem (point 27).
38 — Voir arrêt du 9 février 2006, Sfakianakis (C-23/04 à C-25/04, Rec. p. I-1265, point 49).
39 — Arrêt du 7 décembre 1993, Huygen e.a. (C-12/92, Rec. p. I-6381, point 27).
40 — Arrêt Sfakianakis, précité (point 38).

tional liant la Communauté à un État tiers sur la base d'obligations réciproques, mais par une mesure communautaire de caractère autonome, les autorités douanières de l'État d'exportation n'ont pas le pouvoir de lier la Communauté et ses États membres dans leur interprétation d'une réglementation communautaire. Dans ce cas de figure, les appréciations faites par la Commission sur l'origine des marchandises dans le cadre d'une mission d'enquête doivent prévaloir sur celles des autorités douanières de l'État tiers d'exportation [41].

81. La Cour a également jugé, à propos de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie [42], que les autorités douanières de l'État d'importation conservent la possibilité de procéder à un recouvrement a posteriori, en s'appuyant sur les résultats de contrôles effectués postérieurement aux opérations d'importation par la Commission, sans être obligées de recourir au mécanisme de règlement des différends prévu par cet accord [43].

82. C'est donc uniquement en cas de défaillance de la part des autorités douanières de l'État d'exportation ou bien lorsqu'il s'agit d'une mesure communautaire autonome que l'obligation de reconnaissance des décisions prises par ces autorités ne s'impose pas aux autorités douanières de l'État d'importation.

83. Cela s'explique par le fait qu'il existe une présomption selon laquelle les autorités douanières de l'État d'exportation sont les mieux placées pour vérifier directement les faits qui conditionnent l'origine du produit [44].

84. Les autorités douanières de l'État d'importation sont donc, en principe, liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation.

85. Nous pensons, cependant, que le cas qui nous est soumis dans la présente affaire se distingue des cas que la Cour a eu à connaître jusqu'ici.

86. En effet, dans l'affaire au principal, il ne s'agit pas de contrôler l'exactitude des indications relatives à l'origine du produit qui ouvre droit au régime préférentiel, puisque cette origine est connue et non contestée. Il s'agit, en réalité, de savoir si ladite origine relève du champ d'application de l'accord CE-Israël.

41 — Voir arrêt du 14 mai 1996, Faroe Seafood e.a. (C-153/94 et C-204/94, Rec. p. I-2465, points 24 et 25).

42 — Voir note en bas de page 23 des présentes conclusions.

43 — Voir arrêt du 14 novembre 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Rec. p. I-10433, point 74).

44 — Voir arrêt Les Rapides Savoyards e.a., précité (point 26).

87. Comme nous l'avons indiqué [45], le différend qui oppose les autorités douanières de l'État d'importation à celles de l'État d'exportation a déjà été évoqué lors de la deuxième session du Conseil d'association UE-Israël du 20 novembre 2001. Nous rappelons que ce dernier est compétent, en vertu de l'article 75 de l'accord CE-Israël, pour connaître des litiges relatifs à l'application ou à l'interprétation dudit accord.

88. Lors de cette session, la Commission a, en tant que membre du Conseil d'association [46], évoqué le différend relatif aux règles d'origine ainsi que la difficulté liée, dès lors, à appliquer l'accord CE-Israël et elle a annoncé qu'elle prendrait des mesures en conséquence. La Commission a déploré la persistance de divergences d'interprétation sur le champ d'application territorial de cet accord et elle a annoncé qu'elle publierait donc un nouvel avis aux importateurs dans le *Journal officiel de l'Union européenne* précisant et remplaçant l'avis de 1997.

89. À ce jour, le différend qui oppose la Communauté à l'État d'Israël n'a toujours pas trouvé de solution.

90. La juridiction de renvoi est maintenant confrontée à ce problème dans le cadre d'un litige opposant une société allemande, qui importe des produits originaires des territoires occupés, aux autorités douanières allemandes. C'est la raison pour laquelle elle se tourne aujourd'hui vers la Cour, afin que celle-ci apporte une solution audit problème.

91. En effet, le différend qui oppose la Communauté à l'État d'Israël perdure depuis de nombreuses années, laissant ainsi les opérateurs économiques dans une incertitude juridique quant à l'éventuelle application de l'accord CE-Israël aux produits originaires des territoires occupés.

92. Par ailleurs, si l'on admettait que les autorités douanières d'une des parties à cet accord, ou bien leurs juridictions, interprètent de manière unilatérale le point de savoir si ledit accord s'applique aux produits originaires des territoires occupés, cela engendrerait sans nul doute une application non uniforme de l'accord CE-Israël qui, nous le rappelons, fait partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.

93. Concrètement, cela aurait pour conséquence de voir des produits provenant des territoires occupés bénéficier, lorsqu'ils sont exportés vers un État membre, du régime préférentiel instauré par l'accord CE-Israël, alors que pour les mêmes produits, exportés

45 — Points 26 à 31 des présentes conclusions.
46 — Voir article 68 de l'accord CE-Israël.

vers un autre État membre, ce régime préférentiel ne serait pas accordé.

94. Dès lors, nous pensons que la présomption qui existe concernant la vérification de l'exactitude des faits par les autorités douanières de l'État d'exportation ne peut pas jouer dans un cas comme celui dans l'affaire au principal, puisque aucune des parties à l'accord CE-Israël n'est ici la mieux placée pour délivrer une interprétation unilatérale du champ d'application de cet accord.

95. Par conséquent, nous ne voyons pas comment les autorités douanières allemandes pourraient être liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières israéliennes.

96. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que le différend existant entre les autorités douanières des États parties à l'accord CE-Israël portant non pas sur une question de fait, mais sur l'étendue du champ d'application territorial de cet accord, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation dans le cadre de la procédure de contrôle prévue à l'article 32 du protocole nº 4 audit accord.

B — *Sur l'obligation de saisir le comité de coopération douanière*

97. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi se demande si les autorités douanières allemandes étaient tenues, avant d'adopter leur décision de recouvrement a posteriori des droits de douane, de saisir le comité de coopération douanière, conformément à l'article 33, premier alinéa, du protocole nº 4 à l'accord CE-Israël qui prévoit que, lorsque des litiges naissent à l'occasion des contrôles a posteriori ou qu'ils soulèvent une question d'interprétation de ce protocole, ces litiges sont soumis au comité de coopération douanière.

98. L'enjeu est, en réalité, de savoir si les autorités douanières allemandes étaient en droit de prendre une mesure de manière unilatérale, à savoir le recouvrement des droits de douane a posteriori, sans saisir au préalable le comité de coopération douanière.

99. Nous ne pensons pas que la procédure instituée par l'article 33, premier alinéa, dudit protocole soit le cadre approprié pour résoudre un conflit relatif au champ d'application de l'accord CE-Israël.

100. Cette procédure est prévue lorsqu'un litige naît à la suite du contrôle a posteriori prévu à l'article 32 du protocole nº 4 à cet accord, contrôle qui permet la vérification de l'exactitude des indications tenant à l'origine d'un produit [47].

101. Or, nous pensons que le différend qui oppose les autorités douanières de l'État d'importation aux autorités douanières de l'État d'exportation ne porte pas sur les faits qui conditionnent l'origine des produits en cause au principal, mais sur l'interprétation du champ d'application dudit accord.

102. Nous estimons que la procédure à suivre en cas de litige comme celui au principal, et qui, du reste, est celle qui a été suivie, est la procédure prévue à l'article 75, paragraphe 1, de l'accord CE-Israël.

103. Il ressort de cette disposition que «[c]hacune des parties peut saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation du présent accord». En effet, nous rappelons que le Conseil d'association est chargé, en vertu de l'article 67 de cet accord, d'examiner les problèmes importants qui se posent dans le cadre dudit accord ainsi que toutes les autres questions bilatérales ou internationales d'intérêt mutuel.

104. Dès lors, au vu de ce qui précède, nous sommes d'avis que les autorités douanières allemandes n'étaient pas dans l'obligation de soumettre au comité de coopération douanière le différend qui les oppose aux autorités douanières israéliennes.

C — Sur la possibilité de procéder au concours de qualifications

105. Par ses première et quatrième questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si des marchandises certifiées comme étant d'origine israélienne, mais dont il s'avère qu'elles sont originaires des territoires occupés et, plus précisément, de Cisjordanie, peuvent indifféremment bénéficier soit du régime préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël soit de celui instauré par l'accord CE-OLP.

106. La juridiction de renvoi considère, en effet, qu'il importe peu finalement de savoir

47 — Voir point 70 des présentes conclusions.

quelles sont les autorités douanières compétentes aux fins de délivrance d'un certificat EUR.1 et qu'il convient, en tout état de cause, d'octroyer le bénéfice du régime préférentiel aux produits originaires des territoires occupés, puisque tant l'accord CE-Israël que l'accord CE-OLP prévoient ce régime préférentiel.

107. Nous ne partageons pas cet avis.

108. Nous rappelons, tout d'abord, que l'article 83 de l'accord CE-Israël dispose que «[celui-ci] s'applique […] au territoire de l'État d'Israël».

109. Les frontières de l'État d'Israël ont été délimitées par le Plan de partage de la Palestine, élaboré par l'Unscop [48] et approuvé le 29 novembre 1947 par la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations unies. Le 14 mai 1948, le chef du gouvernement provisoire de l'État d'Israël proclama la naissance de cet État sur la base des frontières qui avaient été définies par le Plan de partage de la Palestine [49].

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Composée de onze États, cette commission, mise sur pied par l'Assemblée générale des Nations unies en 1947, fut chargée de trouver une solution au conflit en Palestine, notamment en élaborant un plan de partage.

49 — Voir sites Internet des Nations unies (http://www.un.org), ainsi que du ministère des Affaires étrangères de l'État d'Israël (http://www.mfa.gov.il).

110. Par ailleurs, il est indiqué dans le préambule de l'accord CE-Israël ce qui suit:

«Considérant l'importance que les parties attachent au principe de la liberté économique et aux principes de la charte des Nations unies, en particulier le respect des droits de l'homme et de la démocratie, qui constituent le fondement même de l'association».

111. Or, en vertu de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies, du 22 novembre 1967, visée dans le préambule de l'accord CE-OLP, il a été demandé aux troupes israéliennes de se retirer des territoires occupés, de cesser toutes assertions ou tous états de belligérance ainsi que de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région. Le Conseil de sécurité des Nations unies a demandé l'application de cette résolution dans une autre résolution, à savoir la résolution 338, du 22 octobre 1973.

112. Au vu de ce qui précède, la Cour ne peut, nous semble-t-il, que constater que les territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne font pas partie du territoire de l'État d'Israël.

113. Nous ajoutons que, à la suite d'une question écrite P-2747/00 de M. Lipietz, parlementaire européen [50], portant sur la portée territoriale de l'accord CE-Israël, le Conseil a indiqué que, «[e]n ce qui concerne la portée territoriale de [cet accord], l'article 83 ne s'applique qu'au territoire de l'État d'Israël [et que] [l]e terme Israël recouvre les eaux territoriales, qui entourent Israël, et, sous certaines conditions, aussi certains bateaux pour la navigation maritime. Aucune autre définition ne figure dans l'accord [CE-Israël]. La [Communauté] considère que [cet] accord s'applique exclusivement au territoire de l'État d'Israël dans le cadre de ses frontières reconnues sur le plan international conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies à ce sujet» [51].

114. De plus, en vertu de l'article XI, paragraphe 1, de l'accord israélo-palestinien, l'État d'Israël et l'OLP considèrent tous deux la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une unité territoriale unique.

115. Au vu de ce qui précède, il nous paraît difficile d'affirmer qu'un produit originaire de Cisjordanie et, plus généralement, des territoires occupés, peut bénéficier du traitement préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël.

116. Certes, les tensions qui existent dans les rapports entre l'État d'Israël et l'OLP ne devraient pas pénaliser les producteurs de ces territoires et empêcher ceux-ci de bénéficier d'un régime préférentiel.

117. La solution envisagée par la juridiction de renvoi, aussi pragmatique qu'elle soit, n'est toutefois pas, à notre avis, satisfaisante, et ce pour les raisons suivantes.

118. Tout d'abord, la Cour a jugé que le système de régime préférentiel est fondé sur le principe de l'octroi unilatéral par la Communauté d'avantages tarifaires en faveur de produits originaires de certains pays en voie de développement dans le but de faciliter les flux commerciaux en provenance de ceux-ci. Le bénéfice de ce régime est donc lié à l'origine de la marchandise et la vérification de cette origine constitue, en conséquence, un élément nécessaire du système [52].

119. Le certificat délivré par les autorités douanières de l'État d'exportation doit donc pouvoir certifier sans ambiguïté que le produit en question provient bien d'un État déter-

50 — JO 2001, C 113 E, p. 163.
51 — Point 2 de la réponse du Conseil.
52 — Voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 1980, Acampora (827/79, Rec. p. 3731, point 5).

miné, afin que le régime préférentiel qui se rapporte à cet État soit appliqué à ce produit.

120. Il ne peut donc pas être admis, selon nous, que l'on applique le régime préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël pour un produit originaire de Cisjordanie.

121. De plus, il nous semble que si la Communauté a pris soin, des années après la conclusion de l'accord CE-Israël et après l'annexion des territoires occupés en 1967, de conclure l'accord CE-OLP aux fins de l'octroi d'une préférence tarifaire pour les produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza, c'est qu'elle considérait que ces produits ne pouvaient pas bénéficier d'une telle préférence en vertu de l'accord CE-Israël.

122. Il ressort d'ailleurs clairement d'une note rédigée par le groupe «Mashreq/Maghreb» du Conseil et établissant la position de l'Union en vue de la cinquième réunion du Conseil d'association UE-Israël que, au terme d'un accord technique négocié entre l'État d'Israël et la Commission, les autorités douanières israéliennes sont tenues d'indiquer le lieu de production sur tous les certificats d'origine délivrés en Israël pour les produits bénéficiant de droits préférentiels et exportés vers l'Union. Cela a pour but de faire la distinction entre les marchandises originaires d'Israël pouvant bénéficier d'un droit préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël et celles qui proviennent des zones de colonisation qui ne peuvent pas en bénéficier [53].

123. Il est, en outre, évident que la Communauté cherchait, en concluant l'accord CE-OLP, à développer les flux commerciaux de et vers la Cisjordanie et la bande de Gaza. Il ressort, en effet, de l'article 1er de cet accord qu'il a pour objectif, notamment, de contribuer au développement social et économique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ainsi que d'encourager la coopération régionale afin de consolider la coexistence pacifique et la stabilité politique et économique.

124. Dans sa communication en date du 12 mai 1998 [54], la Commission rappelle que l'objet de l'instauration d'un régime préférentiel pour les territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza était de rectifier une anomalie, à savoir que les États voisins de ces territoires bénéficiaient déjà d'un tel régime alors qu'il n'en était rien pour les territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza [55].

53 — Voir note du Conseil du 3 décembre 2004 (15638/04, point 40).

54 — Voir note en bas de page 10 des présentes conclusions.

55 — Page 9 de la communication.

125. En 2007, la Cisjordanie et la bande de Gaza n'occupaient que le 168e rang dans le classement des importateurs partenaires commerciaux de l'Union [56]. L'accord CE-OLP a justement pour but de stimuler les échanges entre ces territoires et l'Union. Admettre que les produits originaires desdits territoires puissent bénéficier du traitement préférentiel CE-Israël et soient ainsi considérés comme des produits d'origine israélienne aurait pour conséquence de priver l'accord CE-OLP d'une partie de son effet utile.

126. Enfin, Brita estime que les autorités douanières palestiniennes étaient, en tout état de cause, dans l'impossibilité de délivrer les certificats EUR.1 pour les produits provenant de Cisjordanie. Il est vrai que, compte tenu de la situation dans les territoires occupés, il peut sembler difficile pour les exportateurs de ces territoires de se voir délivrer ces certificats par les autorités douanières de Cisjordanie et de la bande de Gaza. On pourrait, dès lors, admettre, ainsi que semble le soutenir la juridiction de renvoi, que les autorités douanières israéliennes délivrent lesdits certificats et que les exportateurs de produits originaires desdits territoires bénéficient du régime préférentiel instauré par l'accord CE-OLP.

127. Cependant, selon l'article 16, paragraphe 4, du protocole nº 3 à l'accord CE-OLP, ce sont les autorités douanières de Cisjordanie et de la bande de Gaza qui sont compétentes pour délivrer le certificat EUR.1.

128. De plus, il ressort de l'annexe V à l'accord israélo-palestinien, relative aux relations économiques entre les deux parties, que les autorités palestiniennes ne sont pas dépourvues de tout pouvoir et de toute responsabilité concernant le commerce et la sphère douanière [57].

129. En effet, selon les articles VIII, paragraphe 11, et IX, paragraphe 6, de ladite annexe, les Palestiniens doivent être en mesure d'exporter leurs produits agricoles et industriels sans aucune restriction, sur la base de certificats d'origine *délivrés par les autorités palestiniennes* [58].

130. Il existe donc bel et bien des autorités compétentes chargées de délivrer les certificats EUR.1 pour les produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Il semblerait même que l'opérateur économique

56 — Voir site Internet de la Commission (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf).

57 — Voir article 3 de cette annexe.

58 — Nous soulignons. Nous rappelons que ces articles sont applicables aux territoires de la zone C en vertu de l'article XI, paragraphe 2, sous c), de l'accord israélo-palestinien, qui renvoie à l'annexe III de cet accord. Or, selon l'article 6 de l'appendice I de cette annexe, les aspects économiques de la sphère du commerce et de l'industrie se rapportant aux territoires de la zone C sont contenus à l'annexe V de l'accord israélo-palestinien.

puisse demander ces certificats à la chambre de commerce palestinienne [59].

131. Par conséquent, afin de bénéficier du régime préférentiel instauré par l'accord CE-OLP, nous pensons que les certificats EUR.1 prouvant l'origine de la marchandise doivent être uniquement délivrés par les autorités douanières palestiniennes. Il ne serait pas cohérent d'appliquer le régime préférentiel instauré par cet accord à un produit pour lequel un certificat EUR.1 a été délivré par des autorités autres que les autorités palestiniennes.

132. Nous estimons, du reste, que cette analyse est confirmée par l'arrêt du 5 juillet 1994, Anastasiou e.a. [60], dans lequel la Cour a eu à connaître d'un cas qui peut être, selon nous, assimilé au cas qui nous est soumis dans l'affaire au principal.

133. En effet, dans cette affaire, concernant l'accord du 19 décembre 1972 créant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Chypre [61] et dont le mécanisme de la preuve de l'origine d'une marchandise est analogue à ceux instaurés par l'accord CE-Israël et l'accord CE-OLP, la Cour devait se prononcer sur le fait de savoir si, d'une part, l'accord CEE-Chypre s'opposait à l'acceptation par les autorités douanières de l'État d'importation de certificats EUR.1 délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la République de Chypre ou, au contraire, impose cette acceptation et, d'autre part, s'il en irait différemment au cas où certaines circonstances liées à la situation particulière de la République de Chypre seraient ou non réputées établies.

134. La situation était la suivante. Des producteurs et des exportateurs d'agrumes établis dans la partie nord de Chypre ont exporté leurs produits vers le Royaume-Uni. Les certificats EUR.1 attachés à ces produits ont été délivrés par des autorités autres que celles de la République de Chypre.

135. La Cour a jugé que, «[s]'il est vrai que la partition de fait du territoire cypriote, conséquence de l'intervention de l'armée turque en 1974, en une zone où les autorités de la République de Chypre continuent à exercer la plénitude de leurs compétences et une zone où elles ne peuvent pas de facto les exercer, soulève des problèmes difficiles à résoudre dans le cadre de l'application de l'accord [CEE-Chypre] à l'ensemble de Chypre, il ne s'ensuit pas pour autant que l'on doive s'écarter des dispositions claires, précises et

59 — Voir point 17 des observations de la Commission.
60 — C-432/92, Rec. p. I-3087.
61 — Accord annexé au règlement (CEE) nº 1246/73 du Conseil, du 14 mai 1973 (JO L 133, p. 1, ci-après l'«accord CEE-Chypre»).

inconditionnelles du protocole [relatif à la définition de la notion de 'produits originaires' et aux méthodes de coopération administrative de 1977] [[62]]» [63].

136. La Cour poursuit en indiquant que «[l']acceptation des certificats par les autorités douanières de l'État d'importation montre que celles-ci ont une entière confiance dans le système de contrôle de l'origine des produits, tel qu'il est mis en œuvre par les autorités compétentes de l'État d'exportation. Elle montre également que l'État d'importation ne doute pas que le contrôle a posteriori, les consultations et la solution d'éventuels litiges sur l'origine des produits ou sur l'existence de fraudes pourront intervenir de manière efficace grâce à la coopération des administrations intéressées» [64].

137. Une telle coopération est, selon la Cour, «exclue avec les autorités d'une entité telle que celle établie dans la partie nord de Chypre, qui n'est reconnue ni par la Communauté ni par les États membres, ceux-ci ne reconnaissant d'autre État cypriote que la République de Chypre» [65]. Elle considère également que l'«admission de certificats [d'origine] non délivrés par la République de Chypre constituerait, en l'absence d'une possibilité de contrôle et de coopération, la négation même de l'objet et de la finalité du système établi par le protocole de 1977» [66].

138. Il est donc clair, au regard de l'analyse de la Cour dans l'arrêt Anastasiou e.a., précité, que l'on ne saurait accepter la validité de certificats délivrés par des autorités autres que celles nommément désignées dans un accord d'association. S'il est vrai que des situations difficiles dans des territoires comme ceux de la partie nord de Chypre ou de Cisjordanie et de la bande de Gaza pourraient plaider en faveur d'une solution telle que celle proposée par la juridiction de renvoi, nous pensons néanmoins que choisir cette voie reviendrait, finalement, à anéantir les efforts qui sont faits afin de mettre en place un système de coopération administrative entre les autorités douanières des États membres et celles de Cisjordanie ainsi que de la bande de Gaza et afin d'encourager le commerce avec ces territoires.

139. Dès lors, au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, nous sommes d'avis que des marchandises certifiées par les autorités douanières israéliennes comme étant d'origine israélienne, mais dont il s'avère qu'elles sont originaires des territoires occupés et, plus précisément, de Cisjordanie, ne peuvent bénéficier ni du régime préférentiel en vertu de l'accord CE-Israël ni de celui instauré par l'accord CE-OLP.

62 — Protocole annexé au protocole à l'accord CEE-Chypre, lui-même annexé au règlement (CE) nº 2907/77 du Conseil, du 20 décembre 1977 (JO L 339, p. 1).

63 — Voir arrêt Anastasiou e.a., précité (point 37).

64 — Ibidem (point 39).

65 — Ibidem (point 40).

66 — Ibidem (point 41).

V — Conclusion

140. Au vu de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante au Finanzgericht Hamburg:

«1) Les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par le résultat du contrôle a posteriori effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation dans le cadre de la procédure de contrôle prévue à l'article 32 du protocole nº 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, lorsque le différend existant entre les autorités douanières des États parties à cet accord porte sur l'étendue du champ d'application territorial dudit accord.

2) En outre, les autorités douanières allemandes n'étaient pas dans l'obligation de soumettre, au comité de coopération douanière, le différend qui les oppose aux autorités douanières israéliennes.

3) Des marchandises certifiées par les autorités douanières israéliennes comme étant d'origine israélienne, mais dont il s'avère qu'elles sont originaires des territoires occupés et, plus précisément, de Cisjordanie, ne peuvent bénéficier ni du régime préférentiel en vertu de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, ni de celui instauré par l'accord d'association euro-

méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part.»