ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
7 décembre 1993 *

Dans l'affaire C-12/92,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Hof van Cassatie van België et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Edmond Huygen e.a.,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, conclu et approuvé, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2836/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 1) et du protocole n° 3 qui y est annexé,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, R. Joliet et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. C. Gulmann
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement belge, par M. Ignace Claeys Bouuaert, avocat à la Cour de cassation de Belgique,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ Marie-Josée Jonczy, conseiller juridique, et M. Ben Smulders, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de E. Huygen e.a., représentés par M^e^ Ch. Kremer, avocat au barreau de Luxembourg, du gouvernement belge et de la Commission, à l'audience du 1^er^ avril 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 mai 1993,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 7 janvier 1992, parvenue à la Cour le 13 janvier suivant, la Hof van Cassatie van België a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, posé trois questions préjudicielles sur l'interprétation de l'accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, conclu et approuvé, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2836/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 1, ci-après 'accord CEE-Autriche'), et en particulier du protocole n° 3, qui y est annexé, relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative. Ce protocole a été modifié par l'accord sous forme d'échange de lettres, mis en vigueur dans la Communauté par le Conseil en vertu du règlement (CEE) n° 3386/84 du Conseil, du 3 octobre 1984, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres codifiant et modifiant le texte du protocole n° 3 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche (JO L 323, p.1).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre de poursuites pénales diligentées par l'État belge contre le directeur d'une société belge qui avait importé d'Autriche, en

1985, une machine à coller des caisses pliantes d'expédition, et contre deux employés de la société qui avait accompli les formalités d'importation.

3 La machine en question avait été fabriquée par l'entreprise allemande Jagenberg Werke et exportée vers l'Autriche à la suite de son achat en 1970 par l'entreprise autrichienne Ernst Schausberger & Co. En 1985, la machine a été rachetée par la société belge Grafimat, qui l'a importée en Belgique. Les formalités d'importation ont été effectuées par la société anonyme belge E. Depaire.

4 Le 7 mars 1985, M. Huygen et M. Verraes, employés de la société E. Depaire, et M. Blockeel, gérant de Grafimat, ont déclaré la marchandise à la douane de Courtrai (Belgique). A cet effet, ils ont présenté le certificat EUR.1 n° D 0326846 émis par la douane autrichienne — qui indiquait que la machine était originaire d'Allemagne de l'Ouest — pour obtenir une exonération des droits de douane au titre du régime préférentiel institué par l'accord CEE-Autriche.

5 Sur la base des dispositions du protocole n° 3, annexé à cet accord, les services belges ont, dans le cadre d'un contrôle des données figurant sur le certificat EUR.1, demandé aux autorités autrichiennes des renseignements sur l'origine de la machine. L'administration autrichienne a répondu par lettre du 26 mars 1987 qu'une preuve concrète de l'origine des marchandises ne pouvait plus être fournie par l'exportateur allemand de l'époque et que, par conséquent, il y avait lieu de considérer la marchandise comme un produit d'origine indéterminée pour lequel le certificat ne pouvait pas être maintenu.

6 L'administration belge a alors décidé que le régime préférentiel ne pouvait pas être appliqué et que les marchandises en cause devaient être frappées des droits prévus en cas d'importation de marchandises d'origine inconnue; par conséquent, l'administration belge a décidé de réclamer le paiement des droits de douane correspondants. En outre, MM. Huygen, Verraes et Blockeel ont été assignés devant le Correctionele Rechtbank te Kortrijk, au titre de la violation, d'une part, des articles 202, paragraphes 1 et 2, et 259 de la loi générale relative aux douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977, confirmé par la loi du

6 juillet 1978, et, d'autre part, des articles 8, paragraphe 1, sous a), 9, paragraphes 1 et 2, et 10, paragraphe 2, du protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche. Les sociétés E. Depaire et Grafimat ont, quant à elles, été citées en tant que parties civilement responsables.

7 Le jugement rendu en première instance, par lequel les prévenus avaient été acquittés et les actions civiles rejetées, a été confirmé par un arrêt de la Hof van Beroep te Gent, en date du 20 septembre 1989. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que, dans cet arrêt, la Hof van Beroep a constaté que la douane autrichienne n'avait en réalité pris aucun contact avec la firme autrichienne Schausberger, constatation fondée sur des renseignements fournis par cette société et sur le fait que l'administration poursuivante a produit en cours d'instance une facture du 25 février 1970 qui, adressée à cette même société par le fabricant allemand Jagenberg, fait apparaître l'origine ouest-allemande de la machine. La Hof van Beroep en a conclu que le fait que le contrôle de l'origine de la machine n'a pas été concluant était manifestement imputable à la négligence de l'autorité douanière autrichienne. Elle a dès lors décidé que l'inaction de l'autorité autrichienne constituait un cas de force majeure pour les prévenus.

8 L'État belge s'est pourvu en cassation contre cet arrêt devant la Hof van Cassatie van België. Estimant que les moyens invoqués en cassation soulevaient des problèmes d'interprétation du droit communautaire, la juridiction nationale a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« L'accord entre la CEE et l'Autriche (règlement n° 2886/72, du 19 décembre 1972, et le protocole n° 3 qui y est annexé) octroie un tarif préférentiel pour les marchandises originaires de l'Autriche ou de la Communauté. L'application de ce régime préférentiel est liée à l'origine des marchandises, ce qui fait de la vérification de cette origine un élément indispensable du système:

1) Lorsque l'État bénéficiaire (en l'espèce l'Autriche) auquel il est demandé de contrôler le certificat d'origine EUR. 1 ne peut pas établir l'origine exacte de la marchandise, doit-il en conclure qu'elle est d'origine inconnue, de sorte que le certificat EUR. 1 et le tarif préférentiel auraient été accordés à tort?

2) Dans l'affirmative, l'État importateur (en l'espèce la Belgique) doit-il ensuite réclamer le paiement des droits de douane non payés lors de l'importation?

3) L'impossibilité dans laquelle, en raison de sa négligence, qu'elle soit ou non 'volontaire', l'autorité douanière autrichienne se trouve d'établir l'exactitude de l'origine mentionnée sur le certificat EUR. 1 délivré par elle, constitue-t-elle un cas de force majeure pour l'importateur de l'État membre d'importation (en l'espèce la Belgique)? »

9 Pour un plus ample exposé des faits et du cadre juridique du litige au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur les règles d'origine du régime prévu par l'accord CEE-Autriche

10 Avant de répondre aux questions posées par la juridiction nationale, il convient, à titre liminaire, de rappeler la fonction et le contenu des règles essentielles de l'accord et du protocole relatives à la détermination de l'origine des marchandises et au contrôle a posteriori.

11 L'accord CEE-Autriche, qui prévoit un régime de libre-échange des marchandises, s'applique, selon son article 2, sous réserve de certaines spécifications, « aux produits originaires de la Communauté et de l'Autriche ». L'article 11 de l'accord prévoit que « le protocole n° 3 détermine les règles d'origine ».

12 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, du protocole n° 3, sont à considérer comme produits originaires de la Communauté, entre autres, « les produits entièrement obtenus dans la Communauté », et comme produits originaires d'Autriche, entre autres, « les produits entièrement obtenus en Autriche ».

13 Selon l'article 8, paragraphe 1, du protocole n° 3, les produits originaires au sens de l'article 1er du protocole sont admis, lors de leur importation dans la Communauté ou en Autriche, au bénéfice de l'accord sur présentation d'un certificat de circulation de marchandises, dénommé « certificat EUR. 1 ». En vertu de l'article 9, paragraphe 3, deuxième alinéa, ce certificat est délivré « par les autorités douanières de chacun des pays concernés où les marchandises ont soit séjourné avant leur réexportation en l'état, soit subi les ouvraisons ou transformations visées à l'article 2 du présent protocole, sur présentation des certificats EUR. 1 délivrés antérieurement ».

14 Aux termes de l'article 10, paragraphe 3, du protocole, le certificat EUR. 1 « constituant le titre justificatif pour l'application du régime tarifaire et contingentaire préférentiel prévu par l'accord, il appartient aux autorités douanières du pays d'exportation de prendre les dispositions nécessaires à la vérification de l'origine des marchandises et au contrôle des autres énonciations du certificat EUR. 1 ».

15 Outre ce contrôle que les autorités du pays d'exportation exercent lors de la délivrance du certificat EUR. 1, le protocole n° 3 prévoit en son article 17 la possibilité d'un contrôle a posteriori des certificats EUR.1, « à titre de sondage ou chaque fois que les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité du document ou l'exactitude des renseignements relatifs à l'origine réelle de la marchandise en cause ». Le contrôle a posteriori est effectué, à la demande des autorités douanières de l'État d'importation, par les autorités douanières de l'État d'exportation, qui communiquent les résultats aux autorités douanières de l'État d'importation.

Sur la première question

16 Il résulte des dispositions de l'accord et du protocole mentionnées ci-dessus que seules les marchandises originaires de la CEE ou de l'Autriche bénéficient du régime préférentiel prévu par l'accord et que le certificat EUR. 1 constitue le titre justificatif de cette origine. L'objet essentiel de la procédure de contrôle a posteriori est de vérifier l'exactitude de l'origine indiquée dans un tel certificat, délivré auparavant.

17 Il en résulte que, lorsqu'un tel contrôle ne permet pas de confirmer l'origine de la marchandise indiquée dans le certificat EUR.1, il y a lieu de conclure que ce certificat a été délivré à tort par l'État d'exportation et que, par conséquent, cette marchandise ne peut pas bénéficier du régime préférentiel prévu par l'accord.

18 Il convient donc de répondre à la première question que le protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche doit être interprété en ce sens que, lorsque l'État d'exportation, auquel il est demandé de contrôler le certificat d'origine EUR. 1, ne parvient pas à établir l'origine exacte de la marchandise, il doit conclure qu'elle est d'origine inconnue et que, dès lors, le certificat EUR. 1 et le tarif préférentiel ont été accordés à tort.

Sur la deuxième question

19 Il convient à titre liminaire de rappeler que, en principe, la réclamation par l'État d'importation du paiement des droits de douane non versés lors de l'importation est la conséquence normale du résultat négatif du contrôle a posteriori.

20 Toutefois, la question posée par la juridiction nationale doit être comprise à la lumière des circonstances de l'espèce au principal.

21 Ces circonstances sont caractérisées notamment, d'une part, par la constatation de fait opérée par la Hof van Beroep te Gent et liant la juridiction de renvoi, selon laquelle il y a un document qui prouve l'origine communautaire de la marchandise en cause et, d'autre part, par l'impossibilité, relevée par la Commission dans ses observations, de fournir la preuve ordinaire de l'origine de la marchandise prévue par l'article 9, paragraphe 3, du protocole n° 3, à savoir le certificat EUR.1 délivré antérieurement, au motif que l'exportation de l'Allemagne vers l'Autriche a eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'accord et que dès lors ledit certificat n'avait pu être délivré.

22 La deuxième question doit donc être comprise comme visant en substance à savoir si, dans des circonstances telles que celles de l'espèce au principal, l'État d'importation est définitivement lié, aux fins de la réclamation du paiement des droits de douane non versés, par le résultat négatif du contrôle a posteriori ou s'il a la possibilité de prendre en considération d'autres preuves de l'origine de la marchandise.

23 L'article 16, paragraphe 1, du protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche prévoit, en vue d'assurer une application correcte du protocole, que les parties à l'accord se prêtent mutuellement assistance pour le contrôle de l'authenticité et de la régularité des certificats EUR. 1. L'article 17, paragraphe 3, dispose que les résultats du contrôle a posteriori sont portés à la connaissance des autorités douanières de l'État d'importation. Ils doivent permettre de déterminer si le certificat contesté est applicable aux marchandises réellement exportées et si celles-ci peuvent effectivement donner lieu à l'application du régime préférentiel. En outre, le deuxième alinéa du même paragraphe prévoit que, lorsque ces contestations n'ont pu être réglées entre les autorités douanières de l'État d'importation et celles de l'État d'exportation, ou lorsqu'elles soulèvent un problème d'interprétation du protocole, elles sont soumises au comité douanier.

24 Ainsi que la Cour l'a affirmé dans le cadre de l'interprétation de l'accord de libre-échange entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, conclu et approuvé, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2840/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 188), qui contient un protocole n° 3 similaire à celui de l'accord CEE-Autriche, la détermination de l'origine des marchandises est fondée sur une répartition des compétences entre les autorités douanières des parties à l'accord, 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 (arrêt du 12 juillet 1984, Les Rapides Savoyards, 218/83, Rec. p. 3105, point 26).

25 Dans cet arrêt la Cour a relevé qu'un tel système se justifie par le fait que les autorités de l'État d'exportation sont le mieux placées pour vérifier directement les faits qui conditionnent l'origine et que ce système est fondé sur une répartition des

tâches entre les administrations douanières des parties à l'accord de libre-échange et sur la confiance due aux actes établis par ces administrations dans le cadre de leurs compétences respectives, le mécanisme prévu ne pouvant fonctionner que si l'administration douanière de l'État d'importation reconnaît les appréciations portées légalement par les autorités de l'État d'exportation.

26 Il convient d'observer toutefois que la finalité du contrôle a posteriori est de vérifier l'exactitude des certificats EUR.1. C'est notamment dans les cas où les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité du document ou l'exactitude des renseignements relatifs à l'origine réelle de la marchandise en cause, que l'État d'exportation doit effectuer ce contrôle (article 17, paragraphe 1). Le paragraphe 3, troisième alinéa, du même article prévoit que, aux fins du contrôle a posteriori des certificats EUR.1, les documents d'exportation ou les copies des certificats EUR.1 en tenant lieu doivent être conservés au moins pendant deux ans par les autorités douanières du pays d'exportation.

27 Dans une situation comme celle de l'espèce au principal, 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, aucune disposition de celui-ci ne comporte l'interdiction, pour les autorités de l'État d'importation, d'atteindre la finalité poursuivie par ledit contrôle — c'est-à-dire de vérifier l'authenticité et l'exactitude du certificat EUR.1 — en prenant en considération d'autres preuves de l'origine des marchandises.

28 Il convient donc de répondre à la deuxième question que le protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce au principal, l'État d'importation n'est pas définitivement lié, aux fins de la réclamation du paiement des droits de douane non versés, par le résultat négatif du contrôle a posteriori, mais qu'il peut prendre en considération d'autres preuves de l'origine de la marchandise.

Sur la troisième question

29 La troisième question vise à savoir si un importateur peut invoquer à titre de force majeure l'impossibilité dans laquelle se trouvent les autorités douanières de l'État d'exportation, en raison de leur propre négligence, d'établir l'exactitude de l'origine d'une marchandise dans le cadre d'un contrôle a posteriori.

30 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit communautaire, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets (voir, en dernier lieu, arrêt du 13 octobre 1993, An Bord Bainne Co-operative et Compagnie Inter-Agra, C-124/92, Rec. p. I-5061 au Recueil, point 10).

31 En l'occurrence, il convient de relever, d'une part, que la force majeure n'est prévue expressément dans le protocole n° 3 qu'en son article 12, relatif au délai de production du certificat EUR. 1, et que, d'autre part, aucune disposition de l'accord ou du protocole ne prévoit les conséquences d'irrégularités telles que celles constatées par la juridiction nationale. En l'absence de dispositions spécifiques, la reconnaissance d'un cas de force majeure suppose que la cause extérieure invoquée par des sujets de droit ait des conséquences irrésistibles et inévitables au point de rendre objectivement impossible pour les personnes concernées le respect de leurs obligations (arrêt du 18 mars 1980, Valsabbia e. a./Commission, 154, 205, 206, 226 à 228, 263 et 264/78, 39, 31, 83 et 85/79, Rec. p. 907, point 140). La notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées, de telle façon que des comportements des autorités publiques peuvent, selon les circonstances, constituer un cas de force majeure (voir, notamment, arrêt du 18 mars 1993, Firma Molkerei-Zentrale Süd, C-50/92, Rec. p. I-1035 au Recueil).

32 Dans le cadre du protocole n° 3 et, plus particulièrement, d'un contrôle a posteriori, le fait que les autorités douanières de l'État d'exportation ne soient pas en mesure d'établir l'exactitude de l'origine d'une marchandise constitue, en principe, une circonstance anormale, imprévisible et étrangère à l'importateur.

33 En ce qui concerne la condition tenant à ce que le comportement des autorités de l'État d'exportation ait eu des conséquences pour l'importateur en ce sens que, malgré toute sa diligence, celles-ci n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, il appartient à la juridiction nationale de vérifier la réalité des efforts prétendument fournis par l'opérateur économique concerné, au vu des obligations qui sont les siennes en vertu du protocole n° 3.

34 A cet égard, il y a lieu de relever que, si, dans le système prévu par l'accord et le protocole n° 3, tant l'exportateur que l'importateur sont responsables devant les autorités douanières de la réalité de leurs transactions et de la véracité de leurs déclarations, il n'en demeure pas moins que, comme l'ont souligné à juste titre la Commission et l'Avocat Général au point 29 de ses Conclusions, l'obligation d'être en possession des pièces justificatives de l'origine de la marchandise incombe uniquement à l'exportateur.

35 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la troisième question qu'un importateur peut, selon les circonstances, invoquer à titre de force majeure l'impossibilité dans laquelle se trouvent les autorités douanières de l'État d'exportation, en raison de leur propre négligence, d'établir l'exactitude de l'origine d'une marchandise dans le cadre d'un contrôle a posteriori. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier l'ensemble des faits invoqués à cet égard.

Sur les dépens

36 Les frais exposés par le gouvernement belge et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Hof van Cassatie van België, par ordonnance du 7 janvier 1992, dit pour droit:

1) **Le protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, conclu et approuvé, au nom de la Communauté, en vertu du règlement (CEE) n° 2836/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, doit être interprété en ce sens que, lorsque l'État d'exportation, auquel il est demandé de contrôler le certificat d'origine EUR. 1, ne parvient pas à établir l'origine exacte de la marchandise, il doit conclure qu'elle est d'origine inconnue et que, dès lors, le certificat EUR. 1 et le tarif préférentiel ont été accordés à tort.**

2) **Le protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce au principal, l'État d'importation n'est pas définitivement lié, aux fins de la réclamation du paiement des droits de douane non versés, par le résultat négatif du contrôle a posteriori, mais qu'il peut prendre en considération d'autres preuves de l'origine de la marchandise.**

3) **Un importateur peut, selon les circonstances, invoquer à titre de force majeure l'impossibilité dans laquelle se trouvent les autorités douanières de l'État d'exportation, en raison de leur propre négligence, d'établir l'exactitude de l'origine d'une marchandise dans le cadre d'un contrôle a posteriori. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier l'ensemble des faits invoqués à cet égard.**

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 décembre 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida