égard à l'impossibilité de fournir la preuve ordinaire de l'origine de la marchandise prévue par le protocole, ne sont pas en mesure d'effectuer régulièrement ledit contrôle, 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 de ce contrôle, mais peut prendre en considération d'autres preuves de l'origine de la marchandise.

Par ailleurs, 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.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-12/92 *

I — Cadre juridique

1. L'accord de libre-échange CEE-Autriche (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) a instauré un régime préférentiel, qui est applicable, entre autres, aux marchandises qui sont, soit produites en Autriche, soit produites dans un État membre de la CEE, puis importées en Autriche et réexportées vers la CEE sans avoir subi de modifications importantes.

Le protocole n° 3 de l'accord, relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative, a été modifié par l'accord sous forme d'échange de lettres, mis en vigueur dans la Communauté par le 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 du 11.12.84, p. 1), qui constitue la législation applicable rationae temporis [1].

L'article 8, paragraphe 1, sous a) de ce protocole, dispose:

« Les produits originaires au sens du présent protocole sont admis, lors de leur importa-

* Langue de procédure: le néerlandais.

1 — Ce protocole n° 3 a été modifié par la suite principalement par le règlement (CEE) n° 1598/88 du Conseil, du 24 mai 1988 (JO L 149 du 15.6.88, p. 1), et par le règlement (CEE) n° 4271/88 du Conseil, du 21 décembre 1988 (JO L 381 du 31.12.88, p. 1).

tion dans la Communauté ou en Autriche, au bénéfice de l'accord sur présentation de l'un des documents suivants:

a) un certificat de circulation des marchandises EUR.1, ci-après dénommé 'certificat EUR. 1', dont le modèle figure à l'annexe V du présent protocole ».

L'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, deuxième alinéa, dispose:

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

2. La délivrance du certificat EUR.1 est effectuée par les autorités douanières d'un État membre de la Communauté économique européenne si les marchandises à exporter peuvent être considérées comme produits originaires de la Communauté au sens de l'article 1er paragraphe 1 du présent protocole. La délivrance du certificat EUR.1 est effectué par les autorités douanières de l'Autriche si les marchandises à exporter peuvent être considérées comme produits originaires de l'Autriche au sens de l'article 1er paragraphe 2 du présent protocole.

3. (...)

En cas d'application de l'article 2 et, le cas échéant, de l'article 3 du présent protocole, les certificats EUR. 1 sont délivrés 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. »

L'article 10, paragraphes 1, 2, 3, 4 et 6 dispose:

« 1. Le certificat EUR.1 n'est délivré que sur demande écrite établie par l'exportateur ou, sous la responsabilité de celui-ci, par son représentant habilité, sur la formule dont le modèle figure à l'annexe V du présent protocole et qui est remplie conformément à ce protocole.

2. Il incombe aux autorités douanières du pays d'exportation de veiller à ce que la formule visée au paragraphe 1 soit dûment remplie. Elles vérifient notamment si la case réservée à la désignation des marchandises a été remplie de façon à exclure toute possibilité d'adjonction frauduleuse. A cet effet, la désignation des marchandises doit être indiquée sans interligne. Lorsque la case n'est pas entièrement remplie, un trait horizontal doit être tiré en dessous de la dernière ligne, la partie non remplie étant bâtonnée.

3. 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.

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

5. ...

6. Les demandes de certificats EUR.1, ainsi que les certificats EUR.1 visés à l'article 9 paragraphe 3 deuxième alinéa du présent protocole, au vu desquels de nouveaux certificats EUR. 1 sont délivrés, doivent être conservés au moins pendant deux ans par les autorités douanières du pays d'exportation. »

L'article 12, paragraphe 1, dispose:

« 1. Le certificat EUR. 1 doit être produit, dans un délai de quatre mois à compter de la date de la délivrance, par la douane de l'État d'exportation, au bureau de douane de l'État d'importation, où les marchandises sont présentées selon les modalités prévues para la réglementation de cet État. Ledites autorités ont la faculté d'en réclamer une traduction. Elles peuvent en outre exiger que la déclaration d'importation soit complétée par une mention de l'importateur attestant que les marchandises remplissent les conditions requises pour l'application de l'accord. »

L'article 16, paragraphe 4, premier alinéa, dispose:

« 4. Des sanctions sont appliquées à toute personne qui établit ou fait établir un document contenant des données inexactes en vue d'admettre une marchandise au bénéfice du régime préférentiel. »

L'article 17, paragraphes 1 et 3 dispose:

« 1. Le contrôle a posteriori des certificats EUR. 1 ou des formulaires EUR.2 est effectué 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.

2. ...

3. Les résultats du contrôle a posteriori sont portés dans les meilleurs délais à la connaissance des autorités douanières de l'État d'importation. Ils doivent permettre de déterminer si le certificat EUR.1 ou le formulaire EUR.2 contesté est applicable aux marchandises réellement exportées et si celles-ci peuvent effectivement donner lieu à l'application du régime préférentiel.

Lorsque ces contestations n'ont pu être réglées entre les autorités douanières de l'État d'importation et celles de l'État d'exportation, ou lorsqu'elles soulèvent un

problème d'interprétation du présent protocole, elles sont soumises au comité douanier.

Aux fins du contrôle a posteriori des certificats EUR.1, les documents d'exportation ou les copies de certificats EUR. 1 en tenant lieu doivent être conservés au moins pendant deux ans par les autorités douanières du pays d'exportation. »

II — Faits et procédure

2. L'entreprise allemande Jagenberg Werke avait fabriqué en 1970 une machine servant à coller les caisses pliantes d'expédition. Cette machine a été exportée vers l'Autriche, lors de son achat par l'entreprise autrichienne Ernst Schausberger & Co GmbH le 25 février 1970. A son tour, cette entreprise a vendu la machine à la société belge Grafimat s.p.r.l. en 1985, en réexportant cette machine d'Autriche en Belgique. Les formalités d'importation ont été effectuées par la société anonyme belge E. Depaire.

Le 7 mars 1985, à Courtrai (Belgique), M. Huygen et M. Verraes, en tant que membres du personnel de la société anonyme E. Depaire, et M. Blockeel, en tant que gérant de Grafimat s.p.r.l., ont déclaré la marchandise à la douane belge. Ils ont présenté le certificat EUR.1 n° D 0326846 émis par la douane autrichienne, pour obtenir une exonération des droits de douane en vertu du régime préférentiel institué par l'accord CEE-Autriche et de son protocole n° 3.

3. C'est sur la base du protocole n° 3 que, après l'importation, les services belges ont effectué un contrôle a posteriori des données figurant sur le certificat EUR.1 qui leur avait été fourni. La douane belge a saisi la douane autrichienne d'une demande de 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. Selon cette réponse, Schausberger avait essayé d'obtenir des pièces justificatives de Jagenberg qui lui avait répondu que toutes les pièces justificatives se rapportant à cette machine avaient été détruites.

Suite à la réponse de la douane autrichienne, l'administration belge a décidé que le régime préférentiel ne pouvait pas être appliqué et que les marchandises importées devaient être frappées des droits prévus pour les marchandises d'origine inconnue. Par conséquent, la douane belge a décidé de réclamer le paiement des droits de douane.

4. MM. Huygen, Verraes et Blockeel ont été assignés devant le Correctionele Rechtbank te Kortrijk, pour violation 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 des articles 8, paragraphe 1, sous a), 9, paragraphe 1 et 2, et 10, paragraphe 2 du protocole n° 3 de l'accord CEE-Autriche. En même temps, les sociétés Edmond Depaire et Grafimat ont été impliquées dans la procédure pénale en tant que parties civilement responsables.

Après le jugement rendu en première instance, mettant hors de cause les prévenus et rejetant les actions civiles ouvertes contre les deux sociétés, le ministère public et le ministre des finances ont formé appel devant la Hof van Beroep te Gent. Cette Cour, par arrêt du 20 septembre 1989, a confirmé le jugement de première instance. L'arrêt déclare que la douane autrichienne n'avait en réalité pris aucun contact avec la firme Schausberger et en déduit que, si le contrôle portant sur l'origine de la machine n'a apporté aucune preuve, c'est manifestement imputable à la négligence volontaire de l'autorité douanière autrichienne. La Cour décide en conséquence que l'inaction de l'autorité autrichienne constitue un cas de force majeure dans le chef des prévenus. L'État belge a décidé de se pourvoir en cassation contre cet arrêt devant la Cour de Cassation.

5. C'est dans ces conditions que la Hof van Cassatie van België a décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour de Justice, en application de l'article 177 du traité CEE, la demande d'interprétation préjudicielle suivante:

« 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 aux 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)? »

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 janvier 1992.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées:

— le 13 avril 1992 par le gouvernement belge, représenté par M. Ignace Claeys Bouuaert, avocat près la Cour de cassation,

— le 22 avril 1992 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Marie-Josée Jonczy, son conseiller juridique, et M. Ben Smulders, membre de son service juridique, en qualité d'agents.

7. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instructions préalables et de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre.

III — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

8. Selon le *gouvernement belge*, la notion de force majeure constitue l'objet de la question préjudicielle posée à la Cour. Ce concept juridique a été analysé dans une série considérable d'arrêts rendus par la Cour de justice. Selon cette jurisprudence, la force majeure suppose deux éléments: d'une part, un élément objectif, des circonstances anormales, étrangères à l'assujetti; d'autre part, il faut que les conséquences du fait présenté comme constitutif d'un cas de force majeure n'aient pas pu être évitées, quelle que soit la diligence mise en œuvre. Ce dernier élément comporte l'obligation de se prémunir contre les conséquences d'un événement anormal en prenant toutes les mesures adéquates, sans être toutefois tenu de consentir des sacrifices excessifs.

L'attitude des parties défenderesses au principal est fondée sur la prémisse que c'est seulement au moment de l'ouverture d'une procédure de contrôle a posteriori que les pièces justificatives relatives à l'origine des marchandises en cause doivent être recherchées et rassemblées. Mais on ne saurait manifestement pas se rallier à ce point de vue. Les données qui figurent sur le document EUR.1 doivent être vérifiées par les personnes qui le remplissent, qui doivent prévoir la possibilité d'avoir un jour à répondre de ces données. C'est donc à ce moment-là que se situe la nécessité de rassembler des pièces justificatives.

Selon l'article 9, paragraphe 1 du protocole n° 3, le certificat EUR.1 est délivré lors de l'exportation des marchandises par les autorités douanières de l'État d'exportation. Il n'est pas possible aux administrations belges de contrôler a posteriori quels documents ont été fournis aux services douaniers autrichiens par l'exportateur Schausberger. Néanmoins, c'est Schausberger qui a produit les données et il était donc parfaitement informé du contenu des pièces justificatives qu'il avait fournies.

Le fait que la délivrance du certificat a été réglée entre les services douaniers autrichiens et la firme Schausberger ne saurait créer un cas de force majeure pour l'importateur belge. L'importateur sait qu'il doit pouvoir établir qu'il a correctement rempli le certificat; c'est précisément au moment de la convention initiale qu'il a dû tenir compte de la nécessité de réunir des pièces justificatives attestant l'origine des marchandises.

Ce point de vue est confirmé par l'article 12, paragraphe 1, et par l'article 15 [2] du protocole. L'article 12, paragraphe 1, dispose que les autorités douanières peuvent exiger que la déclaration d'importation soit complétée par une mention de l'importateur attestant que les marchandises remplissent les conditions requises pour l'application de l'accord. L'importateur doit donc pouvoir répondre à cette déclaration et disposer de moyens de preuve. Pour sa part, l'article 15 [2] du même protocole dispose que l'exportateur présente, avec sa demande de certificat EUR.1, toute pièce justificative utile, susceptible d'apporter la preuve que les marchandises à exporter peuvent donner lieu à la délivrance du certificat sollicité.

2 — Il s'agit en réalité de l'article 10, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 3386/84 du Conseil, applicable ratione temporis.

Aucune disposition n'impose à l'administration douanière du pays d'exportation de conserver les documents qui lui sont présentés au moment de l'établissement du certificat EUR.1. Lorsqu'un contrôle a posteriori est effectué, il lui est néanmoins possible d'effectuer des recherches. Étant donné que c'est aux parties qu'il incombe de conserver les pièces justificatives nécessaires, la négligence de l'administration, avec l'impossibilité qui en résulte pour elle de vérifier la véritable origine des marchandises, ne constitue pas une situation de force majeure pour l'importateur dans l'État membre d'importation.

Par conséquent, ni l'élément objectif ni l'élément subjectif de la force majeure ne sont réunis en l'espèce. Le régime du certificat EUR.1 institué par le protocole suppose que les parties intéressées prévoient les pièces justificatives nécessaires dès le moment de l'importation; d'éventuelles difficultés au moment du contrôle a posteriori ne peuvent pas être considérées comme une force majeure objective. L'élément subjectif de la force majeure n'est pas davantage présent en l'espèce, car les deux parties aux négociations commerciales doivent connaître leur obligation de justification et se munir ab initio des pièces justificatives nécessaires.

Le gouvernement belge estime donc qu'il y a lieu de répondre de la manière suivante aux questions qui ont été déférées à la Cour:

« Première question: Lorsque l'État bénéficiaire du régime préférentiel appliqué dans l'opération en cause, en l'espèce l'État autrichien, est invité à contrôler le certificat EUR.1 et n'est pas en mesure d'établir l'origine exacte des marchandises, il y a lieu d'en conclure que celles-ci sont d'origine inconnue et que, partant, le certificat EUR.1 et le tarif préférentiel ont été accordés à mauvais escient.

Deuxième question: Lorsque cette situation se présente, l'État d'importation, en l'espèce la Belgique, doit alors exiger le paiement des droits de douane qui n'ont pas été acquittés au moment de l'importation.

Troisième question: L'impossibilité dans laquelle, en raison de leur négligence, 'mal intentionnée' ou non, les services douaniers autrichiens se trouvent d'établir l'exactitude de l'origine déclarée dans le certificat EUR.1 délivré par eux, ne constitue pas une situation de force majeure pour l'importateur de l'État d'importation, en l'espèce, la Belgique. »

9. La *Commission*, avant d'examiner les questions posées par la Cour de Cassation, rappelle plusieurs principes à prendre en considération pour l'interprétation de l'accord CEE-Autriche et de son protocole n° 3.

D'une part, en ce qui concerne la responsabilité pénale et civile de l'importateur, la Commission souligne, en premier lieu, que l'exportateur qui fait une demande de certificat EUR.1, doit à tout moment être en mesure de justifier l'origine des marchandises auxquelles le certificat se réfère. En deuxième lieu, la douane du pays d'exportation est chargée du contrôle de l'origine préférentielle des marchandises. Ce contrôle s'exerce soit a priori, soit a posteriori sur demande de la douane du pays d'importation. Dans ce dernier cas, la douane du pays d'exportation est tenue de procéder à un

contrôle effectif et d'en communiquer les résultats aussi rapidement que possible à la douane du pays d'importation. En troisième lieu, sauf cas particulier (falsification de documents), l'importateur ne joue aucun rôle dans la détermination et la vérification de l'origine des marchandises accompagnées par un certificat EUR.1.

D'autre part, en ce qui concerne la responsabilité de l'importateur en matière de droits de douane, la Commission souligne que, normalement, la douane autrichienne délivre un certificat EUR.1 mentionnant la Communauté comme lieu d'origine des marchandises. Toutefois, selon l'article 9, paragraphe 3 du protocole, elle ne peut le faire que sur présentation des certificats EUR.1 délivrés antérieurement. Mais cette condition ne pouvait être remplie, étant donné qu'en l'occurrence, l'accord n'était pas entré en vigueur au moment de l'exportation vers l'Autriche (en 1970). Si l'on se fonde sur une interprétation littérale de l'article 9 paragraphe 3 du protocole pour soutenir que l'origine communautaire de la machine ne pouvait être établie qu'au moyen d'un certificat EUR.1 « délivré antérieurement », il y a lieu de conclure que c'est à tort que la douane autrichienne a délivré un tel certificat. Toutefois, la Commission estime que cette interprétation est trop formaliste et que si, dans un cas comme celui de l'espèce, l'origine communautaire du produit peut être suffisamment établie par un autre moyen, il n'est raisonnablement pas justifié de refuser à la machine le bénéfice du régime préférentiel prévu par l'accord. La douane belge devrait donc s'abstenir dans de telles circonstances de percevoir des droits d'importation.

Dans ces conditions, en relation à la première question préjudicielle, le certificat EUR.1 ne peut être délivré que sur demande écrite de l'exportateur. Celui-ci doit être en mesure de prouver l'origine préférentielle de la marchandise au sens de l'accord. Au cas où la douane du pays d'exportation constaterait que cette preuve n'existe pas, elle doit en déduire que le certificat a été délivré à tort, ce dont elle informe le pays d'importation dès que possible. Si cette coopération administrative suscite d'éventuels conflits entre les autorités, le comité douanier CEE-Autriche doit en être saisi.

Par rapport aux deuxième et troisième questions, la Commission soutient que, en l'espèce, l'origine communautaire de la machine ne paraît pas vraiment contestée. En particulier, la facture adressée en 1970 par le producteur allemand Jagenberg à l'importateur autrichien Schausberger constitue une indication à cet égard. Dans ces conditions, il pourrait être déraisonnable de refuser à la machine le traitement préférentiel prévu par l'accord. Il convient de rejeter l'allégation selon laquelle, si un certificat « délivré antérieurement » au sens de l'article 9 paragraphe 3 du protocole ne peut être présenté parce que l'accord et le protocole n'étaient pas en vigueur à la date considérée, l'origine communautaire de la marchandise en question ne pourra jamais être suffisamment établie d'une autre manière. Si toutefois l'origine ne peut être établie, la douane du pays d'importation est tenue de percevoir des droits de douane. Cependant, l'accord n'exige pas que, dans un tel cas, l'importateur soit de plus tenu pénalement et/ou civilement responsable.

La Commission propose donc à la Cour d'apporter les réponses suivantes:

« Il convient d'interpréter l'accord CEE-Autriche et le protocole n° 3 y annexé en ce sens que, lorsque

a) une marchandise est exportée de la Communauté vers l'Autriche à une date antérieure à l'entrée en vigueur de ces instruments pour être ensuite réexportée d'Autriche vers la Communauté à une date postérieure à leur entrée en vigueur, et

b) la douane du pays d'exportation qui a délivré, sur la base de l'accord et du protocole précités, le certificat EUR.1 et constaté ensuite, à la demande de la douane du pays d'importation, que l'exportateur ne fournit aucune preuve de l'origine préférentielle de la marchandise considérée,

la douane du pays d'importation est tenue de réclamer le paiement des droits de douane comme s'il s'agissait d'une marchandise d'origine inconnue, à moins que l'origine préférentielle puisse être néanmoins suffisamment établie par la suite ».

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur