

BRITA

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

25 février 2010*

Dans l'affaire C-386/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne), par décision du 30 juillet 2008, parvenue à la Cour le 1^{er} septembre 2008, dans la procédure

Firma Brita GmbH

contre

Hauptzollamt Hamburg-Hafen,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de la troisième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. E. Juhász, J. Malenovský (rapporteur) et T. von Danwitz, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 septembre 2009,

considérant les observations présentées:

- pour Firma Brita GmbH, par M^e D. Ehle, Rechtsanwalt,

- pour la Commission européenne, par M^{me} C. Tufvesson, M. F. Hoffmeister et M^{me} L. Bouyon, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 octobre 2009,

rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision 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, signé à Bruxelles le 20 novembre 1995 (JO 2000, L 147, p. 3, ci-après l'«accord d'association CE-Israël»), en

tenant compte de l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux 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, signé à Bruxelles le 24 février 1997 (JO 1997, L 187, p. 3, ci-après l'«accord d'association CE-OLP»).

- ² Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige douanier opposant Firma Brita GmbH, société de droit allemand, au Hauptzollamt Hamburg-Hafen (administration douanière du port de Hambourg), au sujet de la décision de celui-ci de refuser d'accorder à la requérante au principal l'importation en traitement préférentiel de biens fabriqués en Cisjordanie.

Le cadre juridique

La convention de Vienne

- ³ Aux termes de l'article 1^{er} de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la «convention de Vienne»), intitulé «Portée de la présente convention», celle-ci s'applique aux traités entre États.

- 4 L'article 3 de la convention de Vienne, intitulé «Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de la présente convention», dispose:

«Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit ne porte pas atteinte:

[...]

- b) À l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite convention;

[...]»

- 5 Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, intitulé «Règle générale d'interprétation»:

«1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, [...]

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

[...]

c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

[...]»

6 L'article 34 de cette convention, intitulé «Règle générale concernant les États tiers», énonce:

«Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.»

L'accord d'association CE-Israël

7 L'accord d'association CE-Israël, approuvé par la décision 2000/384/CE, CECA du Conseil et de la Commission, du 19 avril 2000 (JO L 147, p. 1), est entré en vigueur le 1^{er} juin 2000.

8 Inséré dans le titre II de cet accord, relatif à la libre circulation des marchandises, l'article 6, paragraphe 1, de ce dernier dispose:

«La Communauté et Israël renforcent la zone de libre-échange selon les modalités énoncées dans le présent accord et en conformité avec les dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des autres accords multilatéraux sur le commerce de marchandises annexés à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [...]»

9 Aux termes de l'article 8 dudit accord, en ce qui concerne les produits industriels au sens de cet accord et sous réserve des dérogations qui y sont prévues, «[l]es droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalent sont interdits entre la Communauté et Israël [...]».

10 L'article 75, paragraphe 1, de l'accord d'association CE-Israël dispose:

«Chacune des parties peut saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation du présent accord.»

- 11 Le champ d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël est défini à l'article 83 de ce dernier comme suit:

«Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de l'État d'Israël.»

- 12 Le protocole n° 4 annexé à l'accord d'association CE-Israël (ci-après le «protocole CE-Israël») établit les règles relatives à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative.

- 13 Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de ce protocole, sont considérés comme produits originaires d'Israël les produits entièrement obtenus en Israël, au sens de l'article 4 de ce protocole, 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, en Israël, d'ouvrages ou de transformations suffisantes au sens de l'article 5 de ce protocole.

- 14 Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de ce protocole:

«À l'importation dans une des parties, les produits originaires au sens du présent protocole bénéficient des dispositions de l'accord sur présentation:

- a) soit d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1 [...];

b) soit, dans les cas visés à l'article 22, paragraphe 1, d'une déclaration [...] mentionnée par l'exportateur sur une facture, un bon de livraison ou tout autre document commercial décrivant les produits concernés d'une manière suffisamment détaillée pour pouvoir les identifier (ci-après dénommée 'déclaration sur facture').»

15 Selon le paragraphe 1, sous a), de l'article 22 dudit protocole, intitulé «Conditions d'établissement d'une déclaration sur facture», la déclaration sur facture visée à l'article 17, paragraphe 1, sous b), de ce dernier peut être établie par un exportateur agréé au sens de l'article 23 de ce même protocole.

16 En vertu dudit article 23, les autorités douanières de l'État d'exportation peuvent autoriser tout exportateur, dénommé «exportateur agréé», effectuant fréquemment des exportations de produits couverts par l'accord d'association CE-Israël et offrant, à la satisfaction des autorités douanières, toutes les garanties nécessaires pour contrôler le caractère originaire des produits ainsi que le respect de toutes les autres conditions du présent protocole, à établir des déclarations sur facture. Une telle déclaration atteste du caractère originaire des produits concernés et permet ainsi à l'importateur de bénéficier du régime préférentiel prévu par ledit accord.

17 L'article 32 du protocole CE-Israël régit la procédure de contrôle de la preuve de l'origine dans les termes suivants:

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

2. Pour l'application des dispositions du paragraphe 1, les autorités douanières [de l'État] d'importation renvoient le certificat EUR.1 et la facture, si elle a été produite, ou la déclaration sur facture ou une copie de ces documents aux autorités douanières de l'État d'exportation en indiquant, le cas échéant, les motifs de fond ou de forme qui justifient une enquête.

À l'appui de leur demande de contrôle *a posteriori*, elles fournissent tous les documents et tous les renseignements obtenus qui font penser que les mentions portées sur le certificat EUR.1 ou la déclaration sur facture sont inexactes.

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

4. [...]

5. Les autorités douanières sollicitant le contrôle sont informées de ses résultats au plus tard dans les dix mois. Ceux-ci doivent indiquer clairement si les documents sont authentiques et si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires et remplissent les autres conditions prévues par le présent protocole.

[...]

6. En 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.»

18 Concernant le règlement des litiges, l'article 33 du protocole CE-Israël dispose:

«Lorsque 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.

[...]»

19 Aux termes de l'article 39 de ce protocole, intitulé «Comité de coopération douanière»:

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

2. Le comité est composé, d'une part, d'experts douaniers des États membres et de fonctionnaires des services de la Commission des Communautés européennes qui ont les questions douanières dans leurs attributions et, d'autre part, d'experts désignés par Israël.»

L'accord d'association CE-OLP

20 L'accord d'association CE-OLP, approuvé par la décision 97/430/CE du Conseil, du 2 juin 1997 (JO L 187, p. 1), est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1997.

21 L'article 3 de cet accord énonce:

«La Communauté et l'autorité palestinienne établissent progressivement une zone de libre-échange [...] conformément aux dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des autres accords multilatéraux sur le commerce de marchandises annexés à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [...]»

22 Les articles 5 et 6 dudit accord disposent:

«Article 5

Aucun 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.

Article 6

Les 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.»

23 Concernant le champ d'application territorial de ce même accord, l'article 73 prévoit:

«Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.»

24 Le protocole n° 3 annexé à l'accord d'association CE-OLP (ci-après le «protocole CE-OLP») établit les règles relatives à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative.

25 Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de ce protocole, 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 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'ouvrages ou de transformations suffisantes.

- 26 L'article 15, paragraphe 1, du protocole CE-OLP énonce que les produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza bénéficient des dispositions de l'accord d'association CE-OLP à l'importation dans la Communauté sur présentation soit d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1, soit, dans les cas visés à l'article 20, paragraphe 1, de ce protocole, d'une déclaration établie par l'exportateur sur une facture, un bon de livraison ou tout autre document commercial décrivant les produits concernés d'une manière suffisamment détaillée pour pouvoir les identifier. Cette déclaration est dénommée «déclaration sur facture».
- 27 L'article 16, paragraphe 1, du protocole CE-OLP dispose que le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré par les autorités douanières de l'État d'exportation. Selon le paragraphe 4 de ce même article, un tel certificat est délivré par les autorités douanières de Cisjordanie et de la bande de Gaza si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza, et remplissent les autres conditions prévues par ledit protocole.
- 28 Conformément à l'article 20, paragraphe 1, sous a), du protocole CE-OLP, relatif aux conditions d'établissement d'une déclaration sur facture, une telle déclaration peut être établie par un exportateur agréé au sens de l'article 21 de ce protocole. Selon le paragraphe 2 dudit article 20, une déclaration sur facture peut être établie si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires de la Communauté, de Cisjordanie et de la bande de Gaza, et remplissent les autres conditions prévues par ledit protocole.
- 29 L'article 21 du protocole CE-OLP, relatif aux exportateurs agréés, dispose à son paragraphe 1 que les autorités douanières de l'État d'exportation peuvent autoriser tout exportateur effectuant fréquemment des exportations de produits couverts par l'accord d'association CE-OLP et offrant, à la satisfaction des autorités douanières, toutes les garanties pour contrôler le caractère originaire des produits ainsi que le respect de toutes les autres conditions de ce protocole à établir des déclarations sur facture.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 30 La requérante au principal, Firma Brita GmbH, est établie en Allemagne. Elle importe des gazéificateurs d'eau ainsi que des accessoires et des sirops, fabriqués par un fournisseur israélien, Soda-Club Ltd, dont le site de production est implanté à Mishor Adumin, en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem. Soda-Club Ltd est un exportateur agréé au sens de l'article 23 du protocole CE-Israël.
- 31 Au cours du premier semestre de l'année 2002, la requérante au principal a demandé la mise en libre pratique de marchandises importées, présentant au total plus d'une soixantaine de déclarations en douane. Elle a indiqué «Israël» comme pays d'origine de ces marchandises et sollicité l'application de la préférence tarifaire prévue par l'accord d'association CE-Israël sur la base de déclarations sur facture établies par le fournisseur et affirmant qu'il s'agissait de produits originaires d'Israël.
- 32 L'administration douanière allemande a provisoirement accordé la préférence tarifaire demandée, mais a engagé une procédure de contrôle a posteriori. Interrogée par les autorités douanières allemandes, l'administration douanière israélienne a répondu qu'«il résulte de la vérification [qu'elle a] 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 d'association CE-Israël et elles bénéficient du traitement préférentiel en vertu de cet accord».
- 33 Par lettre du 6 février 2003, les autorités douanières allemandes ont demandé à l'administration douanière israélienne, à titre complémentaire, si les marchandises concernées avaient été fabriquées dans les colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan. Cette lettre est restée sans réponse.

- 34 Par décision du 25 septembre 2003, les autorités douanières allemandes ont alors refusé le bénéfice du traitement préférentiel précédemment accordé, au motif qu'il ne pouvait être établi avec certitude que les marchandises importées relevaient de l'accord d'association CE-Israël. En conséquence, il a été décidé de procéder au recouvrement a posteriori des droits de douane, d'un montant total de 19 155,46 euros.
- 35 La réclamation introduite par la requérante au principal ayant été rejetée, celle-ci a saisi le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg) d'un recours tendant à l'annulation de cette décision. La juridiction de renvoi estime que la résolution du litige dépend de l'interprétation de l'accord d'association CE-Israël, du protocole CE-Israël et de l'accord d'association CE-OLP.
- 36 Dans ces conditions, le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Compte tenu du fait que le traitement préférentiel est prévu dans deux accords qui entrent en ligne de compte — à savoir [l'accord d'association CE-Israël et l'accord d'association CE-OLP] — pour les marchandises originaires, respectivement, du territoire de l'État d'Israël et de Cisjordanie, le bénéfice du régime préférentiel sollicité 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 sur le territoire de la Communauté, les autorités

douanières d'un État membre sont-elles liées, en vertu de l'accord d'association 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 [CE-Israël] n'est-elle pas ouverte — tant que les autorités douanières de cet État membre 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 intérimaire israélo-palestinien de 1995 — et aussi longtemps qu'aucune procédure au titre de l'article 33 du protocole [CE-Israël] n'a été effectuée?

En cas de réponse négative à la deuxième question:

- 3) Lorsque, saisies d'une demande de contrôle au titre de l'article 32, paragraphe 2, du protocole [CE-Israël] par les autorités douanières de l'État membre d'importation, 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 membre d'importation, ces dernières autorités sont-elles, de ce seul fait, en droit de refuser, sans plus, le bénéfice du traitement préférentiel, et notamment sans qu'il importe encore à cet égard l'origine réelle des marchandises?

En cas de réponse négative à la troisième question:

- 4) Les autorités douanières [de l'État membre d'importation] sont-elles habilitées à refuser, sans plus, le bénéfice du traitement préférentiel en vertu de l'accord d'association 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 [CE-Israël], portant sur l'interprétation de la notion de 'territoire de l'État d'Israël' figurant dans cet accord?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et quatrième questions

³⁷ Par ses première et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les autorités douanières de l'État membre d'importation peuvent refuser d'accorder le bénéfice du traitement préférentiel instauré par l'accord d'association CE-Israël dès lors que les marchandises concernées sont originaires de Cisjordanie.

³⁸ À titre liminaire, il y a lieu de constater que la réponse à ces questions dépend étroitement de l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël, définissant le champ d'application territorial de ce dernier.

³⁹ À cet égard, il importe de rappeler qu'un accord avec un État tiers conclu par le Conseil de l'Union européenne, conformément aux articles 217 TFUE et 218 TFUE, constitue, en ce qui concerne l'Union européenne, un acte pris par une institution de l'Union, au sens de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE, que, à compter de l'entrée en vigueur d'un pareil accord, les dispositions de celui-ci font partie intégrante de l'ordre juridique

de l'Union et que, dans le cadre de cet ordre juridique, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de cet accord (voir, en ce sens, arrêts du 30 septembre 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, point 7, et du 16 juin 1998, Racke, C-162/96, Rec. p. I-3655, point 41). En outre, conclu entre deux sujets de droit international public, l'accord d'association CE-Israël est régi par le droit international, et plus particulièrement, du point de vue de son interprétation, par le droit international des traités.

40 Le droit international des traités a été codifié, en substance, dans la convention de Vienne. Selon l'article 1^{er} de cette convention, celle-ci s'applique aux traités entre États. Toutefois, conformément à l'article 3, sous b), de cette convention, le fait qu'elle ne s'applique pas aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ne porte pas atteinte à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans ladite convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de cette même convention.

41 Il s'ensuit que les règles contenues dans la convention de Vienne s'appliquent à un accord conclu entre un État et une organisation internationale, tel que l'accord d'association CE-Israël, dans la mesure où ces règles sont l'expression du droit international général de nature coutumière. L'accord d'association CE-Israël doit, par conséquent, être interprété suivant ces règles.

42 En outre, la Cour a déjà jugé que, bien qu'elle ne lie ni la Communauté ni tous les États membres, une série de dispositions de la convention de Vienne reflète les règles du droit coutumier international, qui, en tant que telles, lient les institutions de la Communauté et font partie de l'ordre juridique communautaire (voir, en ce sens, arrêt Racke, précité, points 24, 45 et 46; voir également, s'agissant de la référence à la convention de Vienne dans le cadre de l'interprétation d'accords d'association conclus par les Communautés européennes, arrêts du 2 mars 1999, El-Yassini, C-416/96, Rec. p. I-1209, point 47, ainsi que du 20 novembre 2001, Jany e.a., C-268/99, Rec. p. I-8615, point 35 et jurisprudence citée).

- 43 Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. À cet égard, il doit être tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
- 44 Parmi ces règles pertinentes susceptibles d'être invoquées dans le cadre des relations entre les parties à l'accord d'association CE-Israël figure le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers («pacta tertiis nec nocent nec prosunt»). Ce principe de droit international général trouve une expression particulière dans l'article 34 de la convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.
- 45 Il résulte de ces considérations liminaires que l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël, définissant le champ d'application territorial de cet accord, doit être interprété de telle sorte qu'il soit conforme au principe «pacta tertiis nec nocent nec prosunt».
- 46 À cet égard, il est constant que les Communautés européennes ont successivement conclu deux accords d'association euro-méditerranéens, le premier avec l'État d'Israël, le second avec l'OLP, agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.
- 47 Chacun de ces deux accords d'association a un champ d'application territorial propre. L'article 83 de l'accord d'association CE-Israël dispose que celui-ci s'applique au «territoire de l'État d'Israël». L'article 73 de l'accord d'association CE-OLP énonce que celui-ci s'applique au «territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza».

48 Cela étant, ces deux accords d'association poursuivent un objectif identique — visé, respectivement, à l'article 6, paragraphe 1, de l'accord d'association CE-Israël et à l'article 3 de l'accord d'association CE-OLP —, à savoir l'instauration et/ou le renforcement d'une zone de libre-échange entre les parties, et ont le même objet — défini, pour les produits industriels, respectivement à l'article 8 de l'accord d'association CE-Israël et aux articles 5 et 6 de l'accord d'association CE-OLP —, à savoir la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et des autres mesures d'effet équivalent dans les échanges commerciaux entre les parties à chacun de ces accords.

49 S'agissant des méthodes de coopération administrative, en ce qui concerne, d'une part, l'accord d'association CE-Israël, il résulte des dispositions des articles 22, paragraphe 1, sous a), et 23, paragraphe 1, du protocole CE-Israël que la déclaration sur facture nécessaire à l'exportation en traitement préférentiel est établie par un exportateur agréé par les «autorités douanières [de l'État] d'exportation».

50 En ce qui concerne, d'autre part, l'accord d'association CE-OLP, il résulte des dispositions des articles 20, paragraphe 1, sous a), et 21, paragraphe 1, du protocole CE-OLP que la déclaration sur facture nécessaire à l'exportation en traitement préférentiel est établie par un exportateur agréé par les «autorités douanières de l'État d'exportation». En outre, l'article 16, paragraphe 4, du protocole CE-OLP implique que seules les «autorités douanières de Cisjordanie et de la bande de Gaza» sont habilitées à délivrer un certificat de circulation des marchandises EUR.1 si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza.

51 Il découle de ce qui précède que les «autorités douanières de l'État d'exportation», au sens des deux protocoles susmentionnés, disposent, les unes et les autres dans le cadre de leur champ d'intervention territorial respectif, d'une compétence exclusive pour délivrer les certificats de circulation des marchandises EUR.1 ou pour agréer les exportateurs implantés sur le territoire placé sous leur administration.

- 52 Dès lors, interpréter l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël de telle sorte que les autorités israéliennes seraient investies de compétences douanières à l'égard des produits originaires de Cisjordanie reviendrait à imposer aux autorités douanières palestiniennes l'obligation de ne pas exercer les compétences qui leur sont pourtant dévolues par les dispositions susmentionnées du protocole CE-OLP. Une telle interprétation, ayant pour effet de créer une obligation pour un sujet tiers sans son consentement, irait ainsi à l'encontre du principe de droit international général «pacta tertiis nec nocent nec prosunt», tel que codifié à l'article 34 de la convention de Vienne.
- 53 Il s'ensuit que l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël doit être interprété en ce sens que les produits originaires de Cisjordanie ne relèvent pas du champ d'application territorial de cet accord et ne sauraient donc bénéficier du régime préférentiel instauré par celui-ci.
- 54 Dans ces conditions, les autorités douanières allemandes pouvaient refuser d'accorder le bénéfice du traitement préférentiel prévu par l'accord d'association CE-Israël aux marchandises concernées au motif que celles-ci étaient originaires de Cisjordanie.
- 55 Également dans le cadre de sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les autorités douanières de l'État d'importation peuvent accorder le bénéfice d'un traitement préférentiel lorsqu'un tel traitement est prévu dans les deux accords entrant en ligne de compte, à savoir l'accord d'association CE-Israël et l'accord d'association CE-OLP, lorsqu'il est constant que les marchandises concernées sont originaires de Cisjordanie et que seul un certificat formel de l'origine israélienne est produit. Elle s'interroge plus précisément sur le point de savoir dans quelle mesure un concours de qualifications peut être admis en laissant ouverte la question de savoir

lequel de ces deux accords est d'application et si la preuve de l'origine devrait émaner des autorités israéliennes ou palestiniennes.

56 Admettre un tel concours de qualifications, fondé sur les seuls constats que les deux accords concernés prévoient un traitement préférentiel et que le lieu d'origine des marchandises est établi par d'autres moyens de preuve que ceux prévus par l'accord d'association effectivement applicable, reviendrait à nier, de manière générale, la nécessité, pour pouvoir bénéficier d'un traitement préférentiel, de disposer d'une preuve valable de l'origine émanant de l'autorité compétente de l'État d'exportation.

57 Or, il résulte tant de l'article 17 du protocole CE-Israël que de l'article 15 du protocole CE-OLP que les produits originaires des parties contractantes nécessitent une preuve de leur origine afin de bénéficier du traitement préférentiel. Cette exigence d'une preuve valable de l'origine émanant de l'autorité compétente ne saurait être considérée comme une simple formalité pouvant rester inobservée pour autant que le lieu d'origine soit établi par d'autres moyens de preuve. À cet égard, la Cour a déjà jugé que ne saurait être acceptée la validité de certificats délivrés par des autorités autres que celles nommément désignées dans l'accord d'association concerné (voir, en ce sens, arrêt du 5 juillet 1994, Anastasiou e.a., C-432/92, Rec. p. I-3087, points 37 à 41).

58 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et quatrième questions posées que les autorités douanières de l'État membre d'importation peuvent refuser d'accorder le bénéfice du traitement préférentiel instauré par l'accord d'association CE-Israël dès lors que les marchandises concernées sont originaires de Cisjordanie. En outre, les autorités douanières de l'État membre d'importation ne peuvent pas procéder à un concours de qualifications en laissant ouverte la question de savoir lequel, parmi les accords entrant en ligne de compte, à savoir l'accord d'association CE-Israël et l'accord d'association CE-OLP, est d'application en l'espèce et si la preuve de l'origine devrait émaner des autorités israéliennes ou des autorités palestiniennes.

Sur les deuxième et troisième questions

- 59 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 32 du protocole CE-Israël, les autorités douanières de l'État d'importation sont liées par la preuve d'origine présentée et par la réponse des autorités douanières de l'État d'exportation. Elle cherche également à savoir si, afin de régler un litige qui est né à l'occasion de contrôles de déclarations sur facture, les autorités douanières de l'État d'importation doivent, en vertu de l'article 33 de ce protocole, soumettre ce litige au comité de coopération douanière avant de prendre des mesures unilatérales.

Sur la question de savoir si les autorités douanières de l'État d'importation sont liées par la réponse des autorités douanières de l'État d'exportation

- 60 Il résulte de l'article 32 du protocole CE-Israël que le contrôle a posteriori des déclarations sur facture est effectué chaque fois que les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité de ces déclarations ou le caractère originaire des produits concernés. Le contrôle est effectué par les autorités douanières de l'État d'exportation. Les autorités douanières sollicitant le contrôle sont informées des résultats de ce contrôle au plus tard dans les dix mois. Ces résultats doivent indiquer clairement si lesdites déclarations sont authentiques et si les produits concernés peuvent être considérés comme des produits originaires. En 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 de la déclaration en cause ou l'origine réelle des produits, les autorités douanières de l'État d'importation refusent le bénéfice du traitement préférentiel.
- 61 Dans un cadre juridique similaire, la Cour a déjà jugé qu'il résulte de telles dispositions 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 concerné, en ce sens que l'origine est établie par les autorités de l'État d'exportation. Ce système se justifie par le fait que ces dernières sont les mieux placées pour vérifier directement les faits qui conditionnent l'origine (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 1984, *Les Rapides Savoyards e.a.*, 218/83, Rec. p. 3105, point 26).

⁶² Un tel mécanisme ne peut cependant fonctionner que si l'administration douanière de l'État d'importation reconnaît les appréciations portées légalement par les autorités de l'État d'exportation (voir, en ce sens, arrêts *Les Rapides Savoyards e.a.*, précité, point 27, ainsi que du 9 février 2006, *Sfakianakis*, C-23/04 à C-25/04, Rec. p. I-1265, point 23).

⁶³ Il s'ensuit que, dans le cadre de ce système de reconnaissance mutuelle, les autorités douanières de l'État d'importation ne peuvent pas, de manière unilatérale, déclarer invalide une déclaration sur facture établie par un exportateur régulièrement agréé par les autorités douanières de l'État d'exportation. De même, en cas de contrôle effectué a posteriori, les autorités douanières de l'État d'importation sont, en principe, liées par les résultats d'un tel contrôle (voir, en ce sens, arrêt *Sfakianakis*, précité, point 49).

⁶⁴ Toutefois, dans l'affaire au principal, le contrôle a posteriori au titre de l'article 32 du protocole CE-Israël ne portait pas sur le point de savoir si les produits importés ont été entièrement obtenus dans une certaine localité ou y ont subi une ouvraison ou une transformation suffisante pour pouvoir être considérés comme originaires de cette localité conformément aux dispositions du protocole CE-Israël. L'objet du contrôle a posteriori concernait le lieu de fabrication même des produits importés aux fins d'apprécier si ces produits relevaient du champ d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël. L'Union considère en effet que les produits obtenus dans des localités qui sont placées sous administration israélienne depuis 1967 ne bénéficient pas du traitement préférentiel défini dans cet accord.

65 Conformément à l'article 32, paragraphe 6, du protocole CE-Israël, si la réponse des autorités douanières du pays d'exportation ne comporte pas de renseignements suffisants pour déterminer l'origine réelle des produits, les autorités douanières de contrôle doivent refuser le bénéfice du traitement préférentiel relatif auxdits produits.

66 Or, il ressort des éléments de la cause au principal que, dans le cadre du contrôle a posteriori, les autorités douanières israéliennes n'ont fourni aucune réponse précise aux lettres des autorités douanières allemandes visant à vérifier si les produits concernés avaient été fabriqués dans les colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan. La lettre du 6 février 2003 des autorités douanières allemandes est même restée sans réponse.

67 Dans de telles conditions, il doit être considéré qu'une réponse telle que celle des autorités douanières de l'État d'exportation ne comporte pas de renseignements suffisants au sens de l'article 32, paragraphe 6, du protocole CE-Israël pour déterminer l'origine réelle des produits, de sorte que, dans un tel contexte, l'affirmation desdites autorités selon laquelle les produits concernés bénéficient du traitement préférentiel de l'accord d'association CE-Israël ne lie pas les autorités douanières de l'État membre d'importation.

Sur l'obligation de saisir le comité de coopération douanière

68 L'article 33, premier alinéa, du protocole CE-Israël prévoit que, lorsque des litiges naissent à l'occasion des contrôles visés à l'article 32 dudit protocole ou soulèvent une question d'interprétation de ce dernier, ces litiges sont soumis au comité de coopération douanière.

69 Selon l'article 39 du protocole CE-Israël, le comité de coopération douanière est un organisme administratif composé d'experts douaniers et de fonctionnaires des services de la Commission, des États membres et de l'État d'Israël. Il est chargé, dans le cadre des dispositions de ce protocole, d'exécuter toute tâche de nature technique dans le domaine douanier. En conséquence, il ne saurait être considéré comme compétent pour résoudre les litiges portant sur des questions de droit tels que ceux relatifs à l'interprétation de l'accord d'association CE-Israël lui-même. De tels litiges peuvent, en revanche, conformément à l'article 75, paragraphe 1, de cet accord, être soumis au Conseil d'association.

70 Dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, la réponse fournie par les autorités douanières de l'État d'exportation dans le cadre de la procédure de contrôle a posteriori prévue à l'article 32 du protocole CE-Israël ne saurait être considérée comme étant à l'origine d'un litige entre les parties contractantes concernant l'interprétation de ce protocole. En effet, d'une part, cette réponse omet de fournir les renseignements demandés. D'autre part, si, dans l'affaire au principal, un litige est né lors de la procédure de contrôle a posteriori engagée par les autorités douanières de l'État d'importation, celui-ci concerne non pas l'interprétation dudit protocole, mais la détermination du champ d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël.

71 Il s'ensuit que, dans des circonstances telles que celles du litige au principal, chacune des parties contractantes dispose de la faculté de soumettre la question d'interprétation relative au champ d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël au Conseil d'association. En revanche, aucune saisine du comité de coopération douanière ne s'impose dès lors que cette question d'interprétation ne relève pas de la compétence de celui-ci.

72 En tout état de cause, même si la saisine du Conseil d'association eût été envisageable, s'agissant d'un différend portant sur l'interprétation de l'accord d'association en tant que tel, il convient de rappeler que, comme la Cour l'a déjà jugé, l'absence de saisine du comité d'association, émanation du Conseil d'association, ne peut pas être utilisée

comme justification pour déroger au système de coopération et au respect des compétences qui ressortent de l'accord d'association (voir, par analogie, arrêt Sfakianakis, précité, point 52).

73 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions posées que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 32 du protocole CE-Israël, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par la preuve d'origine présentée et par la réponse des autorités douanières de l'État d'exportation lorsque ladite réponse ne comporte pas de renseignements suffisants au sens de l'article 32, paragraphe 6, de ce protocole pour déterminer l'origine réelle des produits. En outre, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas dans l'obligation de soumettre au comité de coopération douanière instauré par l'article 39 dudit protocole un différend portant sur l'interprétation du champ d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël.

Sur les dépens

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

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

- 1) Les autorités douanières de l'État membre d'importation peuvent refuser d'accorder le bénéfice du traitement préférentiel instauré par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés euro-**

péennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, signé à Bruxelles le 20 novembre 1995, dès lors que les marchandises concernées sont originaires de Cisjordanie. En outre, les autorités douanières de l'État membre d'importation ne peuvent pas procéder à un concours de qualifications en laissant ouverte la question de savoir lequel, parmi les accords entrant en ligne de compte, à savoir l'accord d'association euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, et l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux 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, signé à Bruxelles le 24 février 1997, est d'application en l'espèce et si la preuve de l'origine devrait émaner des autorités israéliennes ou des autorités palestiniennes.

- 2) Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 32 du protocole n° 4 annexé 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, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas liées par la preuve d'origine présentée et par la réponse des autorités douanières de l'État d'exportation lorsque ladite réponse ne comporte pas de renseignements suffisants au sens de l'article 32, paragraphe 6, de ce protocole pour déterminer l'origine réelle des produits. En outre, les autorités douanières de l'État d'importation ne sont pas dans l'obligation de soumettre au comité de coopération douanière instauré par l'article 39 dudit protocole un différend portant sur l'interprétation du champ d'application territorial dudit accord.

Signatures