CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN présentées le 29 octobre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire tire son origine d'un différend entre une société allemande (ci-après « Krohn ») et l'administration des douanes allemande et concerne le classement tarifaire de marchandises que Krohn avait importées des États-Unis en 1986. Krohn avait indiqué dans la déclaration en douane qu'il s'agissait de produits dérivés de l'extraction de l'huile de maïs relevant de la sous-position 23.04 B du tarif douanier commun. Cette position était exempte de droits.

Des échantillons prélevés par l'administration des douanes ont révélé que les marchandises n'étaient pas des « produits purs dérivés de la fabrication de l'huile de maïs », mais comportaient des débris de rafles de maïs, de soja et de blé ainsi que d'autres fragments, raison pour laquelle l'autorité douanière a classé les marchandises dans la position douanière 23.07 en tant que préparation d'aliments pour animaux. Cette position prévoyait des droits d'importation compris entre 6 et 15 %.

2. La position 23.04 applicable dans la version en vigueur en 1986 comprend les « tourteaux, grignons d'olives et autres résidus de l'extraction des huiles végétales, à l'exclusion des lies ou fèces ». La sous-position 23.04 A recouvre les « grignons d'olives et autres résidus de l'extraction de l'huile d'olive » et la sous-position 23.04 B les « autres » tourteaux et résidus de l'extraction des huiles végétales. La position 23.07 comprend les « préparations fourragères, mélassées ou sucrées; autres préparations du genre de celles utilisées dans l'alimentation des animaux » [1].

Le règlement (CEE) n° 482/74 de la Commission, du 27 février 1974 [2], prévoit des modalités relatives au classement tarifaire des résidus de l'extraction de l'huile de germes de maïs sous la position 23.04 B. L'article 1er, dernière phrase, dispose comme suit:

« Ces résidus ne peuvent, en outre, contenir des composants qui ne proviennent pas du grain de maïs. »

3. Le Finanzgericht Hamburg (République fédérale d'Allemagne) a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) L'article 1er, dernière phrase, du règlement (CEE) n° 482/74 de la Commission, du 27 février 1974, doit-il être interprété en ce sens qu'une marchandise relève de la sous-position doua-

* Langue originale: le danois.

1 — Voir règlement (CEE) n° 3331/85 du Conseil, du 5 décembre 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 950/68, relatif au tarif douanier commun (JO L 331, p. 1).

2 — JO L 57, p. 23.

nière 23.04 B même lorsqu'elle contient, outre les résidus provenant de grains de maïs, également d'autres composants tels que des rafles de maïs, ou qu'elle comporte d'autres types de céréales ou des éléments provenant de ces autres céréales?

2) S'il est répondu à la première question par l'affirmative, quel est le pourcentage maximum autorisé de composants qui ne proviennent pas de grains de maïs ou, le cas échéant, quels sont les types de composants autorisés autres que le maïs? »

La première question

4. L'huile de germes de maïs est fabriquée à partir de germes de maïs soit par pressage, soit par utilisation de solvants. Le germe de maïs constitue une partie du grain de maïs, de sorte qu'on aura souvent pour matière première des produits composés de germes de maïs et de fragments de l'endosperme et du péricarpe du grain de maïs [3].

5. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que le Finanzgericht Hamburg, par sa première question, souhaite que soit résolue d'abord la question de savoir si le terme « grain de maïs » visé à l'article 1er, dernière phrase, du règlement n° 482/74 comprend le plant de maïs dans son ensemble ou uniquement le grain de maïs lui-même. Le libellé de cette disposition dans toutes les versions linguistiques montre que seuls des composants provenant du grain de maïs, à l'exclusion d'autres parties du plant de maïs, peuvent être contenus dans les « résidus de l'extraction de l'huile de germes de maïs » [4]. Il s'agit là, en outre, d'une interprétation de bon sens, si on considère que seul le germe de maïs contenu dans le grain de maïs représente la matière première lors d'une telle extraction.

6. Il nous semble toutefois tout aussi évident que la dernière phrase de l'article 1er du règlement n° 482/74, selon laquelle les résidus ne peuvent « contenir des composants qui ne proviennent pas du grain de maïs », n'implique pas — en dépit de son libellé — une condition de pureté absolue en ce qui concerne les produits en cause.

Telle est également la thèse du tribunal de renvoi; dans le même ordre d'idées, Krohn et la Commission soutiennent, au moyen d'arguments convaincants, que la présence d'impuretés — dans certaines limites — ne doit pas exclure le classement tarifaire d'un produit dans la sous-position douanière 23.04 B.

Cette opinion se fonde en particulier sur des informations faisant état de l'impossibilité pratique de produire des résidus parfaitement purs dérivés de l'extraction de l'huile de germes de maïs. La Commission a exposé que les méthodes utilisées lors de la transformation du maïs ne permettent pas d'exclure, dans des proportions limitées, la présence d'impuretés provenant d'autres éléments du plant de maïs et que la fabrica-

3 — Voir quatrième considérant du règlement n° 482/74.

4 — On peut en particulier renvoyer à la version anglaise qui emploie l'expression « maize grains ». Il est exclu par conséquent d'entendre, comme l'a fait valoir Krohn dans l'instance au principal, le terme employé dans la version allemande « Maiskorn » de la même façon que le terme anglais « corn », qui se réfère au plant de maïs dans son ensemble.

tion de « pellets », le transbordement, le transport ainsi que le stockage des résidus donnent toujours lieu en pratique à l'apparition d'impuretés provenant d'autres types de céréales ou de soja. Ces informations sont corroborées par les informations recueillies par le tribunal de renvoi dans le cadre de mesures d'instruction ordonnées par ce dernier ainsi que par des informations fournies par Krohn.

Le règlement n° 482/74 ne saurait être interprété d'une manière qui exclurait en pratique l'application de la position tarifaire, dont le règlement a pour objet de définir le champ d'application.

7. On peut également trouver des points d'appui en faveur de cette interprétation dans les considérants du règlement n° 482/74. Le troisième considérant est libellé comme suit:

« ... Le terme résidus ne peut couvrir ni des produits dont il est encore possible d'extraire de l'huile d'une manière économiquement rentable, ni des produits contenant des composants (autrement qu'en quantités négligeables) qui n'ont pas subi un traitement d'extraction d'huile et ont été ajoutés aux résidus véritables ».

Étant donné qu'une adjonction de composants en quantités négligeables n'exerce aucune incidence sur un classement tarifaire au sein de la sous-position 23.04 B, on doit a fortiori tenir pour acceptable la présence d'impuretés (c'est-à-dire l'adjonction non intentionnelle) en quantités négligeables.

8. Enfin, on peut déduire de la jurisprudence de la Cour que l'adoption de ce règlement poursuivait un objectif autre que celui d'énoncer une obligation de pureté absolue.

Dans son arrêt du 30 novembre 1972, Granaria, la Cour a constaté que la sous-position 23.04 B englobe uniquement le résultat d'une opération d'extraction des huiles [5]. Il est tentant d'interpréter le règlement n° 482/74 à la lumière de cet arrêt, qui a été rendu avant l'adoption de ce règlement. En posant la condition litigieuse aux fins d'un classement tarifaire au sein de la sous-position 23.04 B, le législateur a semble-t-il simplement entendu distinguer les résidus obtenus à partir de grains de maïs des produits qui, outre des résidus véritables, contiennent des composants qui n'ont pas subi un traitement d'extraction de l'huile [6]. Inversement, cette interprétation téléologique n'exclura précisément pas que des produits qui contiennent certaines impuretés inévitables fassent l'objet d'un classement tarifaire en tant que résultat réel d'une opération d'extraction d'huile [7].

Il ressort également de la jurisprudence de la Cour qu'il ne suffit pas, aux fins du classement tarifaire dans la sous-position 23.04 B, qu'on puisse constater qu'un produit n'a qu'involontairement été mêlé

5 — 18/72, Rec. p. 1163; voir en particulier les attendus 11 et 12.

6 — Voir à cet égard les points 3 et 6 des considérants du règlement n° 482/74.

7 — On observera que, également dans des arrêts rendus postérieurement à l'adoption du règlement n° 482/74, la Cour a souligné qu'il résulte de la rédaction même de la sous-position 23.04 B que les produits ne relèvent de cette dernière que s'il s'agit de « produits résultant directement de l'opération d'extraction de l'huile et non pas de produits qui se trouvaient déjà dans le produit de base et qui ne subissent pas de transformation au cours du processus d'extraction d'huile ». Voir l'arrêt de la Cour du 22 septembre 1988, Cargill, point 11 (268/87, Rec. p. 5151). Voir en outre l'arrêt de la Cour du 11 mars 1982, Fancon, point 14 (129/81, Rec. p. 967).

d'impuretés. Il résulte de l'arrêt de la Cour du 23 mars 1972, Henck[8], qu'un produit doit être classé dans la position tarifaire 23.07 et non 23.04 pour autant qu'il s'agisse d'un mélange de différents composants et qu'il n'y a pas lieu de s'attacher au caractère intentionnel ou non de ce mélange. Si donc l'impureté dite non intentionnelle a atteint un niveau qui implique que le produit sur la base d'une appréciation objective de sa composition doit être caractérisé d'un point de vue objectif comme un mélange, il relèvera de la position 23.07.

La seconde question

9. Par sa seconde question, le tribunal de renvoi souhaite connaître la position de la Cour, d'une part, quant au pourcentage maximal autorisé de composants ne provenant pas du grain de maïs, et, d'autre part, quant aux types de composants ainsi autorisés.

Le problème central qui se pose dans le cadre de la réponse à cette question est de savoir si la Cour peut et doit fixer un pourcentage déterminé d'impuretés réputées acceptables dans les résidus dont s'agit.

D'une part, l'intérêt de la sécurité juridique et de l'application uniforme du tarif douanier commun dans toute la Communauté milite en faveur d'un pourcentage déterminé. Krohn et la Commission partagent l'avis qu'en principe un pourcentage déterminé est souhaitable.

D'autre part, il est douteux que ce pourcentage doive être fixé par la jurisprudence de la Cour. A notre connaissance, la Cour n'a pas, dans le passé, fixé de pourcentages dans des situations telles que celle-ci. Dans son arrêt du 23 mars 1972, Henck, précité, qui avait trait, entre autres, au classement tarifaire de produits dans la position 23.07, la Cour a constaté que, « en ce qui concerne les pourcentages, il appartient au juge national de faire application du droit au cas d'espèce »[9].

10. Krohn a fait valoir que la quantité négligeable[10] — et donc acceptable — d'impuretés doit être fixée à 5 % et que sont acceptables les impuretés naturelles et inoffensives, telles que les rafles de maïs, les parties de l'épi de maïs, mais aussi des grains d'autres espèces cultivées, comme les semences de céréales, les autres graines d'oléagineux ainsi que les graines de mauvaises herbes. A l'appui de cette thèse, Krohn s'est référée aux usages du commerce, à des données techniques et économiques et aux autres règles communautaires.

Pour ce qui est de ces autres règles communautaires, Krohn a invoqué la directive 77/101/CEE du Conseil, du 23 novembre 1976, concernant la commercialisation des aliments simples pour animaux[11]. Selon l'article 4 de la directive, les dispositions générales de l'annexe A de la directive sont applicables lors de la commercialisation des

8 — 36/71, Rec. p. 187.

9 — Point 12.

10 — Pour accréditer l'idée qu'il s'agit de fixer des quantités qu'on peut considérer comme négligeables, Krohn s'appuie sur les considérants du règlement n° 482/74. Voir en particulier dans ce contexte le troisième considérant.

11 — JO 1977, L 32, p. 1.

aliments simples. Le point 2.3 de l'annexe A dispose comme suit:

« Pour autant que d'autres valeurs n'aient pas été fixées à l'égard de certains aliments simples, la pureté botanique des produits et sous-produits énumérés à la partie B, points 1 et 2, doit atteindre au moins 95 %. »

La partie B, points 1 et 2, de la directive comprend, entre autres, les tourteaux de pression de germes de maïs et les tourteaux d'extraction de germes de maïs, définis comme des sous-produits d'huilerie obtenus par pression ou extraction à partir de germes de maïs auxquels des parties de l'amande farineuse et du tégument adhèrent encore [12].

11. La Commission a fait valoir qu'il n'est possible de classer des produits dans la sous-position tarifaire 23.04 B que si les impuretés se composent de « très faibles quantités d'éléments provenant des rafles de maïs ou d'autres types de céréales », pour lesquelles il est établi que « la présence ... lors de la production des résidus ou dans les conditions courantes de leur stockage et de leur transport ne peut être évitée pour des raisons techniques ou qu'elle ne pourrait l'être que moyennant un coût économique disproportionné ». Au cours de la procédure orale, la Commission a souligné qu'il n'est pas possible, sur la base des expertises dont on dispose, de fixer un pourcentage afférent aux impuretés acceptables, qui puisse s'appliquer dans l'ensemble de la Communauté. Pour ce qui est des impuretés composées d'éléments provenant de céréales autres que le maïs ou du soja, la Commission a précisé, dans ses observations écrites, qu'on devait pouvoir exiger, en général, qu'une quantification de ces éléments se révèle impossible.

12. Nous sommes tenté, d'emblée, de proposer à la Cour d'accorder une importance décisive à la directive 77/101 [13]. En effet, le taux de pureté fixé dans la directive doit s'apprécier en liaison avec les exigences d'ordre général posées, en ce qui concerne les aliments simples pour animaux, à l'article 3 de la directive, aux termes duquel de tels produits doivent être « sains, loyaux et de qualité marchande », « ne ... (peuvent) présenter aucun danger pour la santé animale ni pour la santé humaine et « ne ... (peuvent) être présentés ou commercialisés d'une manière pouvant induire en erreur ».

Étant donné que les résidus de l'extraction de l'huile de germes de maïs, dès lors qu'ils contiennent des impuretés dans une proportion n'excédant pas 5 %, sont considérés comme de qualité marchande et peuvent être commercialisés sous cette dénomination dans la Communauté, sans que cela induise en erreur, il paraît de prime abord raisonnable que ces produits soient également classés dans la position tarifaire correspondant aux « résidus de l'extraction de l'huile de germes de maïs ». Il en irait bien entendu différemment si la Commission fixait

12 — Il résulte des notes explicatives de la nomenclature du conseil de coopération douanière que les résidus relevant de la sous-position tarifaire 23.04 B peuvent « se présenter en pains aplatis (galettes), en grumeaux ou sous forme de farine grossière (farine de tourteaux). Ils peuvent également se présenter sous forme de cylindres, de boulettes, etc. (pellets), agglomérés soit par simple pression soit par adjonction d'un liant (mélasse, matière amylacée, etc.); dans ce dernier cas, la quantité de liant est généralement inférieure à 3 % en poids ».

13 — La directive n'avait pas encore été adoptée au moment où la Cour a rendu son arrêt Henck, précité (point 9).

expressément dans un règlement tarifaire un autre degré de pureté pour ces résidus.

Au cours de la procédure orale, la Commission a fait valoir que, s'agissant d'interpréter le tarif douanier commun, on ne saurait accorder d'importance à la directive 77/101, compte tenu — selon elle — de l'objectif différent poursuivi par cette dernière. La Commission a fait observer à cet égard que la directive entend opérer une délimitation des aliments simples pour animaux par rapport aux aliments composés pour animaux. Étant donné toutefois que — comme indiqué ci-avant — le règlement n° 482/74 doit avoir pour objectif d'opérer une délimitation entre les résidus, destinés à être classés dans la sous-position tarifaire 23.04 B, et les mélanges pour animaux, destinés à être classés dans la position tarifaire 23.07, il est difficile de discerner une différence décisive. La Commission a, en outre, fait valoir qu'il aurait été naturel de prévoir, dans le cadre du règlement n° 482/74, un pourcentage en termes exprès si on avait entendu faire application d'un tel pourcentage et que cette abstention du législateur constitue une indication de ce qu'on a souhaité appliquer d'autres critères. Étant donné toutefois que la directive 77/101 a été adoptée postérieurement au règlement n° 482/74, nous ne pensons pas qu'on puisse attribuer à cette considération une importance décisive.

13. Si, néanmoins, nous proposons à la Cour de ne pas fixer de pourcentage déterminé et, à la place, de faire fond sur le critère proposé par la Commission, dans la mesure où celui-ci tend à n'accepter que des impuretés qui sont techniquement et économiquement inévitables dans les conditions courantes [14], c'est parce que les règles de ce genre doivent, selon nous, être fixées par voie d'actes arrêtés par le Conseil ou la Commission. Il s'agit là de règles dont l'édiction présuppose une expertise technique et un fondement scientifique bien documenté et qui devraient le cas échéant faire l'objet d'une adaptation au fur et à mesure que les méthodes de production seront plus affinées. Même s'il est souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, qu'on fixe de telles règles, il n'est pas judicieux que la Cour se charge d'une telle tâche.

14. Le critère proposé présuppose que les juridictions nationales cherchent l'assistance d'experts en vue de déterminer concrètement ce qui, dans des conditions courantes, doit être considéré comme des impuretés techniquement ou économiquement inévitables.

Il résulte du dossier que le Finanzgericht Hamburg a en fait déjà requis l'assistance d'un expert dans cette affaire. Krohn a produit un rapport d'expertise du 27 décembre 1990, rédigé, sur commission du Finanzgericht Hamburg, par M. Ferdinand Kemme, directeur de l'association des négo-

14 — On remarque dans ce contexte qu'au cours de la procédure orale Krohn a fait valoir, à titre subsidiaire, que la Cour devrait établir un critère d'une telle teneur, à savoir que:
« La proportion de composants étrangers ne peut pas excéder ce qui est techniquement inévitable dans les conditions normales de culture, de fabrication de l'huile, de transport et de stockage ou ne pourrait être évité que moyennant un coût économique disproportionné. »
La Commission estime certes que le critère avancé par Krohn à titre subsidiaire doit être entendu comme un renvoi aux usages commerciaux. Nous sommes néanmoins d'avis que Krohn ne renvoie aux usages commerciaux qu'en ce qui concerne le genre de composants, et non en ce qui concerne leur quantité. Par ailleurs, tant la Commission que Krohn paraissent être d'accord pour estimer que l'appréciation du caractère « techniquement inévitable » doit se faire sur la base des conditions courantes de fabrication, de transport et de stockage.

ciants en céréales de la Bourse de Hambourg [15]. On peut déduire de ce rapport qu'un taux d'impuretés limité à 5 % peut difficilement être considéré comme déraisonnable. On doit également observer que Krohn a fait valoir — et dans une certaine mesure établi — que l'administration allemande des douanes et les juridictions allemandes ont utilisé dans le passé une valeur limite des impuretés autorisées de 5 %.

La Commission a soutenu qu'il y avait lieu, le cas échéant, de fixer une valeur limite d'impuretés sensiblement inférieure à 5 %, mais elle n'a rien produit à l'appui de cette affirmation.

15. Notre conclusion sera donc que la Cour doit se borner à fixer un critère d'après lequel seules des impuretés qui seraient, dans les conditions courantes, techniquement inévitables ou ne pourraient l'être que moyennant un coût économique disproportionné sont acceptables et qu'il y a lieu de laisser à la juridiction nationale le soin de fixer les pourcentages nécessaires sur la base de ce critère. Cela devrait, le cas échéant, se faire sur la base d'un nouveau rapport d'expert [16]. Nous estimons au reste qu'aucune information n'a été fournie en l'espèce qui aille de façon décisive à l'encontre de la possibilité de fixer concrètement à 5 % le pourcentage considéré.

16. Pour ce qui est à présent de la question de savoir quels types de composants doivent être tolérés comme impuretés, il semble qu'il y ait un certain désaccord entre Krohn et la Commission, puisque Krohn soutient, contrairement à la Commission, que même d'« autres graines d'oléagineux ainsi que des graines de mauvaises herbes » doivent être tenues pour des impuretés acceptables. On doit également mentionner dans ce contexte que la Commission a donné à entendre que des tolérances différentes devraient s'appliquer pour les différents types d'impuretés, selon qu'il s'agit d'impuretés provenant de parties du plant de maïs autres que le grain de maïs ou d'impuretés provenant d'autres éléments, tels d'autres types de céréales ou du soja. Nous sommes d'avis qu'on peut et doit répondre à ces deux questions par référence au critère qui vient d'être proposé. Il appartient donc au juge national d'apprécier, sur la base des rapports d'expertise

15 — Le rapport élaboré par M. Ferdinand Kemme contient entre autres les conclusions suivantes:
« Le tourteau de germes de maïs est fabriqué à partir de grains de maïs ... Le maïs est un produit pondéreux qui n'existe pas sous une forme absolument pure. Les conditions internationales et nationales du commerce des céréales tolèrent dès lors des impuretés, dans une limite qui excède la plupart du temps les 5 % ...
D'autres impuretés se produisent lors de la production du tourteau de germes de maïs, lors de la trituration, du stockage, du transport et de la transformation en pellets ...
Il n'existe pas de résidus purs du point de vue botanique. Lorsque la proportion d'impuretés est inférieure à 1 %, le commerce international n'en tient pas du tout compte. Quant aux impuretés excédant 1 %, elles constituent la règle dans le commerce international des aliments pour animaux ...
... Des impuretés d'origine végétale contenues dans le tourteau de germes de maïs, dans une proportion n'excédant pas environ 8 %, doivent, à mon avis, être considérées, en 1986, comme tout à fait courantes.
Le droit allemand des aliments pour animaux et le droit communautaire correspondant, qui prévoient un seuil de 95 % de pureté botanique ... ont vraisemblablement exercé une influence sur les usages du commerce international ...
A mon avis, on doit donc considérer que le seuil critique n'est atteint que si on atteint ou dépasse la limite de 10 % ... une telle marchandise n'étant plus en effet considérée comme de qualité marchande. »

16 — Il s'agirait par conséquent de faire procéder à une expertise prenant comme point de départ les critères proposés par la Cour.
On observera que le rapport rédigé par M. Ferdinand Kemme pose le point de savoir « dans quelle mesure des impuretés extérieures aux produits ... étaient considérées comme de qualité marchande en 1986 dans le commerce international des céréales et des aliments pour animaux... ». Cette approche est différente de la question de savoir ce qui ne peut pas être techniquement évité dans des conditions courantes. D'un autre côté, ce rapport contient des informations essentielles sur ce qu'on considère comme conditions courantes en matière de fabrication, transport et stockage.

requis, quels genres d'impuretés sont techniquement et économiquement inévitables, dans les conditions courantes, ainsi que la question de savoir s'il est possible et raisonnable en pratique de fixer différents seuils de tolérance.

Conclusion

17. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées:

« L'article 1er, dernière phrase, du règlement (CEE) n° 482/74 de la Commission, du 27 février 1974, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas, aux fins d'un classement tarifaire dans la sous-position 23.04 B, reprise à l'annexe du règlement (CEE) n° 3331/85 du Conseil, du 5 décembre 1985, à ce qu'un produit contienne, outre des éléments provenant du grain de maïs, certaines impuretés, pour autant qu'il y a lieu de considérer ces dernières comme techniquement et économiquement inévitables dans les conditions courantes de fabrication, stockage et transport, ou si elles ne pourraient être évitées que moyennant un coût économique disproportionné. »