CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 6 OCTOBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le Finanzgericht de Hambourg a soumis à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1. Eu égard à l'article 4, paragraphe 3 du règlement (CEE) du Conseil n° 2682/72 (JO L 289/13) dans la version du règlement (CEE) du Conseil n° 707/78 (JO L 94/7), les articles 1 a) du règlement (CEE) de la Commission n° 2271/78 (JO L 275/28), et de six autres règlements qui l'ont remplacé sont-ils invalides dans la mesure où ils prévoient, pour les exportations de mannitol et de sorbitol des positions tarifaires 29.04 C II et III et 39.19 T du tarif douanier commun, pour lesquelles aucune restitution à la production n'a été octroyée, l'application des taux de restitution du tableau I au lieu de ceux du tableau II des annexes aux règlements précités en matière de taux de restitution?

2. En cas de réponse affirmative à la phrase sous 1):

   Quelles sont les conséquences juridiques de l'invalidité des réglements précités?

Dans ses grandes lignes, le contexte législatif dans lequel ces questions ont été posées est le suivant:

a) Le règlement (CEE) n° 1009/67 du Conseil, du 18 décembre 1967 (JO 308 du 18. 12. 1967) a institué une organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et défini les produits relevant de cette organisation commune. L'article 9, paragraphe 6 prévoyait qu'une restitution à la production serait accordée pour certains produits utilisés dans la fabrication de certains produits de l'industrie chimique. Ce règlement prévoyait en outre la possibilité d'accorder des restitutions à l'exportation pour l'exportation de ces produits, en l'état ou sous la forme de marchandises reprises en annexe au règlement, annexe ultérieurement modifiée par le règlement n° 2100/68 du 20 décembre 1968 (JO L 309 du 24. 12. 1968). Le Conseil était chargé d'arrêter les règles générales concernant l'octroi des restitutions et la fixation de leur montant (article 17).

b) Ces règles ont été fixées par règlement du Conseil (CEE) n° 2682/72 en ce qui concerne, entre autres, les marchandises énumérées à ladite annexe. L'article 4, paragraphe 3, disposait que «pour la fixation du taux de la restitution, il est tenu compte, le cas échéant, des restitutions à la production ... applicables dans tous les États membres, conformément aux dispositions du règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur considéré, en ce qui concerne les produits de base ou les produits assimilés».

c) Le règlement (CEE) n° 330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974 (JO L 359 du 31. 12. 1974, p. 1) a abrogé le règlement n° 1009/67/CEE

1 — Traduit de l'anglais.

et fixé de nouvelles dispositions applicables à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Selon l'article 9, paragraphe 4, des restitutions à la production pouvaient (et non: devaient) être accordées pour des produits spécifiés, qui sont utilisés dans la fabrication de certains produits de l'industrie chimique, cependant que l'article 19 prévoyait que les restitutions à l'exportation pouvaient être accordées pour les produits visés dans le règlement abrogé, en particulier ceux spécifiés en annexe. Ce dernier règlement a été à son tour modifié par le règlement (CEE) n° 705/78 du Conseil, du 4 avril 1978 (JO L 94 du 8. 4. 1978, p. 1) qui incluait dans l'annexe précitée les polyalcools de la sous-position tarifaire 29.04 C II mannitol et C III sorbitol ainsi que la sous-position tarifaire 38.19 T sorbitol autre que le sorbitol visé à la sous-position 29.04 C III. Le règlement n° 2682/72 a continué à être applicable comme s'il avait été pris e exécution du règlement n° 3330/74.

d) Le règlement (CEE) n° 1400/78 du Conseil, du 20 juin 1978 (JO L 170 du 27. 6. 1978, p. 9) disposait qu'une restitution à la production est accordée, pour les produits visés à l'article 1, paragraphe 1, littera a, du règlement n° 3330/74 et les sirops de saccharose relevant de la sous-position ex 17.02 D II du tarif douanier commun «qui sont utilisés dans la fabrication des produits de l'industrie chimique énumérés à l'annexe». L'annexe énumérait, entre autres, les sous-positions 29.04 C II et III (mannitol et sorbitol) et 38.19 T (autre sorbitol).

e) Les sept règlements de la Commission visés dans la première question fixaient les taux des restitutions à l'exportation applicables à compter du 1er octobre 1978 (et jusqu'au 30. 6. 1980) pour les «produits de base figurant à l'annexe A du règlement (CEE) n° 2682/72 et visés à l'article premier, paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 3330/74, exportés sous la forme de marchandises reprises à l'annexe I au règlement (CEE) n° 3330/74». Au tableau I, les taux des restitutions étaient moins élevés pour ces mêmes marchandises, pour autant qu'elles étaient reprises à l'annexe du règlement (CEE) n° 1400/78, alors que le tableau II faisait apparaître un taux plus élevé pour les marchandises autres que celles visées au tableau I. Chacun de ces règlements renvoie à l'article 4, paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 2682/72 (en ce que, pour la fixation du taux de la restitution à l'exportation, il doit être tenu compte, le cas échéant, des restitutions à la production applicables dans tous les États membres). Bien que les règlements ne le stipulent pas expressément, il paraît évident que l'intention était de prendre en compte, lors de la fixation du taux des restitutions à l'exportation, des restitutions à la production, de sorte qu'en cas d'application d'une restitution à la production, la restitution à l'exportation devait être réduite.

f) A partir du 1er juillet 1980, le taux moins élevé ne s'est appliqué aux marchandises que «pour autant qu'elles sont reprises à l'annexe du règlement (CEE) n° 1400/78 et qu'elles aient bénéficié d'une restitution à la production».

La société allemande Merck fabriquait initialement du mannitol et du sorbitol à partir de sucre à l'état cristallin, qu'elle

transformait en une solution de sucre interverti, soumise ensuite à hydrogénation en vue de la fabrication de mannitol et de sorbitol (en lots) et elle a perçu, jusqu'en septembre 1974, une restitution à la production et la restitution à l'exportation au taux le moins élevé. Il n'y a eu apparemment aucune restitution à la production entre cette date et 1978. Entre-temps, en 1976, Merck a commencé à se procurer des solutions interverties d'autres fabricants et, de là, à procéder elle-même à l'hydrogénation au moyen d'un système de production continue, pour obtenir le mannitol et le sorbitol.

Les autorités allemandes ont considéré que la solution de sucre interverti n'était pas un produit visé à l'article 1 paragraphe 1, littera a du règlement n° 3330/74 ni un sirop de saccharose, mentionné à l'article premier du règlement n° 1400/78, étant donné qu'il se composait essentiellement de glucose, fructose et d'eau, de sorte qu'aucune restitution à la production n'était applicable. Merck a apparemment admis cette thèse, de même que la Commission.

Les autorités allemandes ont également décidé que puisque le mannitol et le sorbitol étaient mentionnés en annexe au règlement n° 1400/78, la restitution à l'exportation devait être affectée du taux le moins élevé.

Merck conteste cela au motif que les règlements fixant le taux doivent être lus comme excluant du taux le plus élevé uniquement les produits ayant effectivement bénéficié d'une restitution à la production ou — à supposer que cette interprétation ne soit pas la bonne — au motif que les règlements sont privés de validité pour autant que la Commission a omis de donner effet à l'intention claire découlant de l'article 4, paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 2682/72 du Conseil, suivant laquelle il doit être tenu compte, aux fins de la fixation des restitutions à l'exportation, des restitutions à la production applicables dans les États membres, et que la Commission est par hypothèse en défaut sur ce point.

La Commission réplique essentiellement qu'il était parfaitement correct, dans un souci d'efficacité ou de facilité administrative, d'appliquer un régime n'impliquant pas de vérifications quant au point de savoir si des restitutions à la production avaient effectivement été demandées. La Commission était en droit de supposer que la mannitol et le sorbitol dérivaient uniquement de produits visés à l'annexe A du règlement n° 2682/72 et énumérés à l'article premier du règlement n° 3330/74. Or, le mannitol et le sorbitol étant mentionnés en annexe au règlement n° 1400/78, il n'y avait plus lieu à discussion: après avoir étudié dans un laps de temps raisonnable le nouveau procédé de fabrication de Merck, la Commission a modifié le règlement avec effet au 1er juillet 1980.

La juridiction de renvoi demande si les sept règlements sont valides. Ce faisant, elle présuppose toutefois que les autorités allemandes interprètent correctement ces règlements, ainsi que le règlement n° 1400/78, à savoir, qu'en raison de l'inclusion du mannitol et du sorbitol dans le tableau annexé à ce dernier règlement, il y aurait lieu d'appliquer le taux le moins élevé.

Il est dès lors nécessaire de statuer à titre préliminaire sur le point de savoir si cette interprétation est correcte, avant même d'envisager la question de la validité de ces règlements.

Les marchandises en cause font l'objet de restitutions «pour autant qu'elles sont reprises à l'annexe . . .». Selon nous, pour savoir dans quelle mesure les marchandises figurent à l'annexe, il y a lieu de considérer le règlement n° 1400/78 dans son ensemble. Il n'est pas correct de jeter uniquement un regard aux termes tels qu'ils apparaissent dans l'annexe, sans les situer dans un contexte. Il est absolument évident que la restitution à la production octroyée ne s'applique qu'aux produits spécifiés, utilisés dans la fabrication des produits de l'industrie chimique

énumérés dans l'annexe. Les produits énumérés dans l'annexe sont ceux — et seulement ceux-là qui ont été fabriqués à partir des «produits de base». Le mannitol et le sorbitol ne sont donc incorporés au tableau I des sept règlements que pour autant qu'il est démontré qu'il s'agit de mannitol et de sorbitol fabriqués à partir des produits de base dont s'agit à l'article 1 du règlement n° 1400/78. En l'espèce, ce n'est pas le cas. Ils sont, partant, incorporés au tableau II et donnaient droit dès lors à l'octroi du taux plus élevé.

Ce résultat nous semble devoir être d'une lecture correcte des règlements et être parfaitement en accord — à l'exclusion de toute autre interprétation — avec l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 2682/72 du Conseil. Il ne va pas à l'encontre du principal souci manifesté par la Commission, celui d'éviter des vérifications sur le point de savoir si, au cas où une production donnait lieu à restitution, cette restitution avait effectivement été accordée. La présente affaire n'a pas trait à la question de savoir si une personne qui aurait pu solliciter le bénéfice de la restitution à la production — et qui ne l'a pas fait — peut bénéficier de la restitution à l'exportation plus élevée. Il s'agit là d'une question tout à fait différente, qui ne se pose pas en l'espèce. La seule question est d'identifier les produits relevant de l'annexe au règlement 1400/78.

Si on lit ainsi les règlements, il apparaît, selon nous, que ces sept règlements n'étaient pas nuls.

Si nous étions parvenu à la conclusion contraire — à savoir qu'il y avait lieu, suivant une lecture correcte du règlement, de limiter tous les mannitols et sorbitols au taux le moins élevé de la restitution à l'exportation (même au cas où ils ne donnaient pas droit à une restitution à la production, étant donné qu'ils n'étaient pas obtenus à partir de l'un des produits spécifiés) — la question se serait posée de savoir si les sept règlements de la Commission étaient valides dans la mesure où ils excluaient du taux plus élevé de restitution à l'exportation le mannitol et le sorbitol qui ne donnaient pas droit à une restitution à la production.

Selon nous, si cette dernière interprétation est la bonne, la Commission a manqué, en rédigeant les sept règlements, de satisfaire aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 2682/72 du Conseil. Il n'est manifestement pas correct, lors de la fixation du taux de restitution à l'exportation applicable à un produit déterminé, de tenir compte d'une restitution à la production à laquelle le produit en question ne donne pas droit. En outre, traiter tous les mannitols et sorbitols de la même manière revient à discriminer ceux des fabricants de mannitol et de sorbitol n'ayant pas droit à une restitution à la production et qui, par conséquent, seront désavantagés sur le marché par rapport à ceux des fabricants ayant, eux, droit à une telle restitution.

La Commission a fait valoir deux arguments principaux à l'appui de la thèse de la validité de ses règlements.

Le premier est qu'en mettant en œuvre les règles fixées par le Conseil dans le règlement n° 2682/72, la Commission dispose d'un large pouvoir discrétionnaire en la matière et qu'elle peut valablement opter pour une procédure simplifiée en vue d'éviter des procédures administratives. Bien qu'elle ait à l'évidence une certaine marge d'appréciation et qu'elle puisse, de manière générale, arrêter les procédures administratives qu'elle juge les meilleures, elle ne saurait pour autant valablement s'écarter des paramètres définis par le Conseil. Il ne

nous semble pas que le règlement n° 2682/72 du Conseil autorise, au nom de la simplicité administrative, la fixation d'une restitution à l'exportation qui prenne en compte une restitution à la production à laquelle les marchandises en question ne donnent pas droit. En l'espèce, les difficultés administratives, afférentes à la gestion du régime de restitution, n'étaient pas telles que la Commission n'avait d'autre choix que de rédiger les règlements comme elle l'a fait. C'est ce qui apparaît à l'évidence de la manière dont la Commission a remédié à la situation en juillet 1980.

En second lieu, la Commission affirme qu'à l'époque à laquelle elle a adopté les règlements, elle présumait que seuls les produits donnant lieu à une restitution à la production étaient utilisés pour fabriquer le mannitol et le sorbitol. Cette supposition s'est avérée fausse uniquement en raison d'un développement technologique dont la Commission n'avait pas eu connaissance. Si une entreprise décide d'utiliser un autre procédé technique sans donner à la Commission un temps suffisant pour opérer les vérifications nécessaires, l'entreprise agit à ses propres risques.

Il nous semble que les informations fournies à la Cour au cours de l'audience montrent à l'évidence que tel n'était pas le cas en l'espèce. Il n'y a pas eu en fait de nouveau développement technologique qu'on n'eût pu raisonnablement prévoir. Ce qui s'est passé, essentiellement, c'est que le premier stade d'un procédé qui en comportait deux — fabriquer une solution intervertie, puis l'hydrogéner — a été le fait d'une entreprise distincte qui entendait, ce faisant, apparemment améliorer l'efficacité du procédé et assurer une production continue. Il ne s'agit pas là d'un nouveau développement scientifique ou technique dont on ne pouvait prévoir l'aboutissement; de surcroît, Merck a adopté ce procédé quelque deux ans avant la mise en vigueur du premier des règlements de la Commission. Ce que serait la solution s'il s'était agi de la découverte d'un développement technologique tout à fait inédit, dont la Commission eût tout ignoré, est une autre question, qu'il n'y a pas lieu de considérer en l'espèce.

En conséquence, dans la mesure où les règlements de la Commission excluaient le mannitol et le sorbitol du taux de restitution à l'exportation le plus élevé, ces règlements étaient, selon nous, dépourvus de validité.

A supposer que tel soit le cas, le Finanzgericht demande à la Cour de préciser les conséquences juridiques de la non-validité de ces règlements.

Bien qu'il appartienne «en premier lieu aux autorités nationales de tirer les conséquences dans leur ordre juridique de la déclaration d'une telle invalidité, prononcée dans le cadre de l'article 177 du traité CEE», en ce qui concerne des mesures nationales (affaire 23/75, *Rey Soda/ Cassa Conguaglio Zucchero,* Recueil 1975, p. 1279), la Cour est libre de préciser les effets qu'entraîne sa décision déclarant non valide un acte communautaire, avec ce résultat qu'en l'espèce la juridiction de renvoi doit, selon nous, considérer la disposition invalidée comme privée d'effet juridique. Il n'est pas nécessaire de laisser à la Commission le soin de prendre des mesures d'accompagnement. La déclaration de non-validité signifie dès lors que l'article 1, littera a, des règlements de la Commission cesse de s'appliquer aux marchandises visées à l'annexe du règlement n° 1400/78 qui ne donnent pas droit à la restitution à la production; et puisque l'article 1, littera a, ne s'applique pas valablement à de telles marchandises, il

en résulte qu'elles doivent être considérées comme relevant de l'article 1, littera b (voir, par exemple, affaire 238/78, *Ireks Arkady/Conseil et Commission,* Recueil 1979, p. 2955, conclusions de l'avocat général M. Capotorti, p. 2991; affaire 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle finanze dello Stato,* Recueil 1981, p. 1191, conclusions de l'avocat général M. Reischl, p. 1230, et affaire 112/76, *Manzoni/FNROM,* Recueil 1977, p. 1647, conclusions de l'avocat général M. Warner, p. 1662).

Néanmoins, à la lumière de ce que nous considérons être l'interprétation correcte des règlements de la Commission, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions déférées à la Cour en ce sens que l'examen de cette question n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité des règlements de la Commission n^{os} 2271/78, 2555/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 410/79 et 615/79.

Étant donné que la décision de renvoi revêt le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale en cause, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens, la Commission devant quant à elle supporter les frais qu'elle a exposés dans le cadre de la procédure devant la Cour.