CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La Cour est saisie de ces deux affaires par des demandes de décision à titre préjudiciel présentées par la Corte Suprema di Cassazione. Dans chacune d'elles, la partie requérante devant cette juridiction est la S.a.s. Prodotti Alimentari Folci (que nous appellerons «Folci») et la partie défenderesse est l'Amministrazione delle Finanze dello Stato.

La question litigieuse entre les parties porte sur le taux du droit de douane applicable à des lots de champignons sauvages coupés en tranches et desséchés, importés par Folci de Yougoslavie en 1975 et en 1976.

Les parties s'accordent à penser que ces champignons relèvent de la sous-position 07.04 B du tarif douanier commun qui est libellée comme suit:

«Légumes et plantes potagères desséchés, déshydratés ou évaporés, même coupés en morceaux ou en tranches ou bien broyés ou pulvérisés, mais non autrement préparés:

A. . . .

B. autres».

Le taux du droit applicable à cette sous-position est de 16 %.

Cependant, depuis 1971, la Communauté a mis en œuvre un système de préférences généralisées en faveur de pays en voie de développement au nombre desquels figure la Yougoslavie. Les règlements régissant ce système pour les années 1975 et 1976 étaient, respectivement, le règlement (CEE) n° 3055/74 du Conseil (dont le texte, tel qu'il est publié au Journal officiel, doit être lu sous réserve du corrigendum publié au JO n° L 121/24 du 14 mai 1975) et le règlement (CEE) n° 3011/75 du Conseil. L'annexe A à chacun de ces règlements énumère les produits auxquels le système est applicable. Parmi ceux-ci on trouve, en ce qui concerne la position n° 07.04 du TDC;

«Légumes et plantes potagères desséchés, déshydratés ou évaporés, même coupés en morceaux ou en tranches ou bien broyés ou pulvérisés, mais non autrement préparés;

ex B. autres:

— champignons desséchés, déshydratés ou évaporés, à l'exclusion des champignons de couche

— raifort (Cochlearia armoracia).»

Les champignons correspondant à cette description et provenant d'un pays en voie de développement sont assujettis au droit au taux réduit de 10 %.

Folci soutient que les champignons qu'elle a importés étaient couverts par la description de l'annexe A. L'Amministrazione delle Finanze dello Stato, faisant valoir que ces champignons n'étaient pas entiers mais coupés en tranches, réclame le paiement du droit au taux général de 16 %. Pour surmonter le fait que les champignons étaient coupés en tranches, Folci prétend que le mot «entiers» dans l'annexe A doit être interprété comme signifiant non pas que chaque champignon doit être intact mais que le champignon entier (tant le chapeau que le pied) doit être présent, bien qu'en morceaux. A l'appui de cette affirmation, Folci fait valoir que la quasi totalité des champignons sauvages desséchés importés dans la Communauté en provenance des pays

1 — Traduit de l'anglais.

en voie de développement sont des ceps (comme l'étaient ceux qu'elle a importés) et qu'il est notoire que les ceps ne peuvent pas être desséchés sans avoir été découpés au préalable. En conséquence, affirme Folci, le taux préférentiel dont bénéficient les champignons sauvages desséchés au titre du système serait privé de tout effet substantiel si «entiers» devait être interprété dans le sens de «morceau unique». Selon Folci, le fait que l'on exige la présence du champignon entier est dû à ce que les chapeaux seuls seraient, du point de vue commercial, un produit plus apprécié parce qu'ils ont davantage de goût.

Le litige entre les parties a d'abord été porté devant le tribunale de Trieste à propos d'une importation effectuée par Folci en février 1976. Par un jugement daté du 30 juin 1976, le tribunale a statué en faveur de Folci. L'Amministrazione delle Finanze dello Stato a fait appel devant la Corte d'Appello de Trieste. Cette juridiction, par arrêt daté du 24 mars 1977, a accueilli l'appel. Elle a considéré que «entiers» signifiait «morceau unique». Elle n'a pas admis que les champignons sauvages ne pouvaient pas être desséchés sans avoir été découpés au préalable et observé que l'interprétation retenue par le tribunale ne résistait à l'examen que si, dans le cas de champignons découpés, la présence de toutes leurs parties dans les proportions exactes pouvait être garantie et contrôlée, ce qui n'était pas le cas.

Le problème a été soulevé une deuxième fois devant le tribunale à propos d'importations effectuées par Folci au cours de l'année 1975 et en janvier 1976. Le tribunale, par un jugement daté du 27 mai 1977, s'est alors prononcé contre Folci, conformément à l'arrêt rendu par la Corte d'Appello. L'appel formé par Folci contre ce jugement a été rejeté par la Corte d'Appello par un arrêt daté du 23 février 1978.

C'est contre ces deux jugements de la Corte d'Appello que Folci se pourvoit présentement devant la Corte Suprema di Cassazione. La question déférée par cette juridiction à la Cour peut être résumée comme suit: quelle est l'interprétation exacte du mot «entiers» dans ce contexte?

Devant la Cour, le gouvernement italien a attiré l'attention sur le fait que le mot «entiers» n'avait figuré ni dans la description des produits placés sous régime préférentiel contenue dans les annexes A respectives des règlements régissant le système en 1973 et en 1974 (respectivement, les règlements (CEE) n° 2767/72 et (CEE) n° 3506/73 du Conseil) ni dans la description correspondante donnée dans les annexes A aux règlements applicables en 1977 et les années suivantes (c'est-à-dire, respectivement, les règlements (CEE) n° 3206/76, n° 2710/77, n° 3161/78 et n° 2792/79 du Conseil). En soi, cela n'a pas fait progresser le débat mais la Cour a invité la Commission à expliquer pourquoi le mot «entiers» avait d'abord été omis, puis inséré et enfin supprimé. La Commission a répondu qu'en 1974, le Conseil, alors qu'il étudiait la législation pour 1975, a décidé d'insérer le mot «entiers» aux fins d'éviter le risque que le taux réduit du droit puisse être appliqué à des conserves contenant des morceaux de champignons de couche, étant donné qu'il est difficile de distinguer, lorsque les champignons ont été découpés, entre les morceaux de champignons sauvages et les morceaux de champignons de couche. Toutefois, en 1976, lors de l'élaboration de la législation pour 1977, la Commission a été frappée par le fait que certains pays en voie de développement ne produisaient que des champignons de conserve coupés

en morceaux. Elle a considéré qu'il était plus important de leur permettre de bénéficier du régime préférentiel que de s'assurer d'une manière absolue de ce que aucun morceau de champignon de couche n'en bénéficie, ce qui, en tout état de cause, se produirait rarement. Le Conseil s'est rallié à ce point de vue et le mot «entiers» a donc été supprimé.

A notre avis, il y a lieu d'être très prudent dans l'utilisation, comme moyen d'interprétation d'un règlement du Conseil, d'informations telles que celles qui ont été données dans cette réponse. Cela se rapproche dangereusement de l'utilisation, comme moyen d'interprétation d'une législation, de l'opinion qu'ont de sa signification ceux qui ont pris part à son élaboration, ce qui ne nous semble pas admissible pour les raisons que nous nous sommes permis d'exposer dans l'affaire 136/79, *National Panasonic (UK) Ltd./Commission* (non encore publiée). A notre avis, on peut tout au plus déduire d'une telle réponse quel était, objectivement, le «mal» que la législation visait.

Le gouvernement italien nous a également renvoyé à deux documents établis par la Commission pour le comité de la nomenclature du tarif douanier commun. Le premier document était un rapport adressé à ce comité, daté du 9 décembre 1976, sur le jugement du tribunale de Trieste du 30 juin 1976 (c'est-à-dire son premier jugement). Le deuxième document était un compte-rendu d'une réunion du comité qui s'est tenue en janvier 1977, réunion au cours de laquelle ce jugement a été examiné, parmi d'autres questions. Il indique que «le point de vue de toutes les délégations sur la question est que le mot 'entiers' figurant au texte en cause ne permet pas que les produits relevant de cette ligne tarifaire soient coupés en morceaux ou en tranches». Les deux documents portent la mention «*diffusion restreinte*» (voir les annexes 1 et 2 aux observations écrites du gouvernement italien).

La Cour a eu plusieurs occasions d'examiner la valeur juridique des avis du comité de la nomenclature du TDC. Nous renvoyons en particulier aux affaires 69 et 70/76, *Dittmeyer/Hauptzollamt Hambourg-Waltershof* (Recueil 1977, volume 1, p. 231) dans lesquelles l'avis du comité avait été émis sous la forme d'une «fiche de classement», à l'affaire 11/79, *Cleton* (Recueil 1979, p. 3069) et à l'affaire 54/79, l'affaire *Hako-Schuh* (du 26 février 1980, non encore publiée), dans lesquelles l'avis avait été publié dans les notes explicatives de la nomenclature du TDC (voir dans l'affaire *Dittmeyer*, les troisième et quatrième attendus de l'arrêt et nos conclusions aux pages 242 à 243; dans l'affaire *Cleton*, les douzième et treizième attendus de l'arrêt ainsi que nos conclusions aux pages 3087 à 3088, et, dans l'affaire *Hako-Schuh*, le sixième attendu de l'arrêt ainsi que les conclusions de M. l'avocat général Mayras aux pages 6 et 7 du texte dactylographié). Cette jurisprudence établit que les avis du comité de la nomenclature du TDC n'ont pas de force obligatoire en droit mais constituent des moyens valables pour l'interprétation tant qu'ils sont conformes au TDC lui-même. L'espèce présente semble, cependant, être la première affaire dans laquelle la Cour ait été invitée à examiner, en tant que moyen d'interprétation, un avis du comité exprimé dans un document de diffusion restreinte. A notre avis, il serait contraire aux principes établis de tenir compte, en tant que moyen d'interprétation d'un élément quelconque d'un règlement du Conseil, de documents qui ne sont publiés sous aucune forme et auxquels, par conséquent, les particuliers

(y compris les commerçants) et leurs conseils juridiques n'ont pas accès.

Le gouvernement italien nous a exposé un argument séduisant qui vient s'ajouter à ceux qui ont impressioné la Corte d'Appello de Trieste. A savoir que, selon l'interprétation que Folci donne du texte en question, le taux réduit s'appliquait (en 1975 et en 1976) non seulement aux champignons coupés en morceaux ou en tranches mais également à ceux qui ont été «broyés» ou «pulvérisés». Dans ce dernier cas, il serait en tout état de cause impossible de dire si la poudre provient des chapeaux ou des pieds.

Mais l'élément qui nous semble déterminant est un élément qui n'a pas du tout été évoqué au cours des débats devant la Cour. A savoir que l'ambiguïté que la Corte Suprema di Cassazione demande à la Cour de lever n'existe pas dans toutes les versions du texte. Les six versions, en faisant abstraction dans chaque cas de la référence au raifort, sont les suivantes:

allemand: «Gemüse und Küchenkräuter, getrocknet, auch in Stücke oder Scheiben geschnitten, als Pulver oder sonst zerkleinert, aber nicht weiter zubereitet:

ex B. andere:

— ganze Pilze, getrocknet, ausgenommen Zuchtpilze»;

danois: «Grønsager, tørrede, ogsa snittede, knuste eller pulveriserede, men ikke yderligere tilberedte:

ex B. Andre varer:

— Svampe, hele, tørrede, undtagen dyrket champignon»;

français: «Légumes et plantes potagères desséchés, déshydratés ou évaporés, même coupés en morceaux ou en tranches ou bien broyés ou pulvérisés, mais non autrement préparés:

ex B. autres:

— Champignons entiers desséchés, déshydratés ou évaporés, à l'exclusion des champignons de couche»;

italien: «Ortaggi e piante mangerecce, disseccati, disidratati o evaporati, anche tagliati in pezzi o in fette oppure macinati o polverizzati, ma non altrimenti preparati:

ex B. altri:

— Funghi interi disseccati, disidratati o evaporati esclusi i funghi di coltivazione»;

néerlandais: «Groenten en moeskruiden, gedroogd, gedehydreerd of geëvaporeerd, ook indien in stukken of in schijven gesneden, dan wel fijngemaakt of in poedervorm, doch niet op andere wijze bereid:

ex B. andere:

— gehele paddestoelen, dedroogd, gedehydreerd of geëvaporeerd, met uitzondering van gekweekte paddestoelen»;

anglais: «Dried, dehydrated or evaporated vegetables, whole, cut, sliced, broken or in powder but not further prepared:

ex B. Other:

— Whole mushrooms, dried, dehydrated or evaporated, excluding cultivated mushrooms».

Nous avons placé l'anglais à la fin parce que, comme vous le constatez, Messieurs, sa structure verbale est légèrement différente de celle des cinq autres versions. La raison en est que, alors que toutes les six versions de la position 07.04 du TDC sont fondées sur les termes de cette position dans la nomenclature du Conseil de coopération douanière (ou «CCD»), la version anglaise reproduit le texte anglais de cette nomenclature tandis que les cinq autres

reproduisent ou s'inspirent de son texte français (l'anglais et le français étant, comme vous le savez les seuls textes faisant foi de la nomenclature du CCD).

La différence est que dans le texte anglais, le mot «entiers» apparaît dans la position 07.04 elle-même et de manière à faire clairement apparaître qu'il est utilisé comme une alternative à «coupés en morceaux ou en tranches ou bien broyés ou pulvérisés». Selon le texte anglais, il est donc impossible pour un champignon d'être à la fois «entier» et «coupé en tranches». Dans les autres textes, le mot «entiers» apparaît pour la première fois sous «ex B. autres» dans l'annexe A au règlement n° 3055/74 et d'une manière telle qu'il permet d'envisager l'interprétation de Folci. Tous les six textes doivent cependant être interprétés dans le même sens de sorte qu'à notre avis, cette interprétation doit nécessairement être rejetée.

En conclusion, nous vous proposons, Messieurs, de répondre aux questions déférées à la Cour par la Corte di Cassazione dans le sens défendu par l'Amministrazione delle Finanze dello Stato qui est soutenue par la Commission.