CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 26 OCTOBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire a pour objet la validité d'une norme réglementaire de la Commission qui fixe une des modalités d'application du prélèvement dans le secteur du sucre et qui, à cette fin, prescrit une méthode particulière de détermination de la teneur en saccharose de certains produits.

Il convient de signaler d'abord que, d'après la disposition de l'article 14, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1009/67 du Conseil du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (qui a été reprise quasi textuellement à l'article 15, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil du 19 septembre 1974), le prélèvement sur les produits correspondant aux positions 17.02 C à F et 17.05 C du tarif douanier commun est calculé «le cas échéant» forfaitairement sur la base de la teneur en saccharose, ou de la teneur en autres sucres calculés en saccharose, du produit concerné et du prélèvement sur le sucre blanc. En conséquence, la Commission a établi à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 837/68 du 28 juin 1968 que le prélèvement pour 100 kg d'un des produits visés ci-dessus s'obtient en multipliant la teneur en saccharose du produit, y compris sa teneur en d'autres sucres calculés en saccharose, par le montant de base du prélèvement. En vertu du paragraphe 2, alinéa 1, du même article, la teneur en saccharose est déterminée d'après la méthode d'analyse Lane et Eynon et la teneur effective en sucre, que cette méthode permet de constater, doit être convertie en saccharose par multiplication avec le coefficient 0,95.

Cette règle s'accompagne toutefois d'une dérogation, qui est applicable aux produits contenant moins de 85 % de saccharose et de sucre interverti calculé en saccharose. Pour ces produits, l'alinéa 2 de la disposition précitée, tel qu'il résulte d'une modification apportée par le règlement (CEE) n° 878/69 de la Commission du 12 mai 1969, établit que la teneur en saccharose, toujours y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose, est déterminée en constatant la teneur en matière sèche et que cette dernière est déterminée d'après la densité de la solution diluée dans la proportion en poids de 1 à 1, et pour les produits solides par séchage. La teneur en saccharose est calculée par multiplication de la teneur en matière sèche avec le coefficient 1.

La différence entre les coefficient prévus au premier et au deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 7 semble justifiée par la circonstance que l'application des critères fixés à l'alinéa 1 donne une teneur totale en sucre supérieure d'environ 5 % à la teneur en saccharose. Le coefficient de 0,95 sert par conséquent à déterminer la teneur réelle en saccharose du produit analysé. La nécessité d'un coefficient de réduction n'existerait pas en revanche dans les cas visés à l'alinéa 2.

2. Il est toutefois un fait que la méthode prescrite par cette dernière disposition présente l'inconvénient de faire jouer, aux fins du calcul du prélèvement, certains éléments constitutifs des produits en question qui ne seraient pas *en soi* soumis au prélèvement sur le sucre, en particulier la dextrine et le maltose.

1 — Traduit de l'italien.

C'est pour cette raison que l'entreprise Welding & Co de Hambourg a intenté un procès devant le Finanzgericht de cette ville pour s'opposer à une décision de l'autorité douanière allemande qui avait appliqué les critères contenus à l'article 7, paragraphe 2, *deuxième* alinéa, du règlement n° 837/68. Pour permettre l'importation de deux produits à base de maltodextrine (dénommés «Maltrine 10» et «Maltrine 20»), la douane de Hambourg avait en effet fixé un prélèvement et un montant compensatoire monétaire supérieurs à ceux qui auraient résulté d'une prise en considération de la teneur effective en saccharose (y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose) au sens de l'article 7, paragraphe 2, *premier* alinéa, du même règlement.

Par ordonnance du 15 mars 1978, le tribunal saisi a déféré à cette Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

«1. L'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 837/68 de la Commission du 28 juin 1968, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 878/69 de la Commission du 12 mai 1969, est-il nul parce que, par dérogation à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement (CEE) n° 837/68, la teneur en saccharose y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose doit être déterminée, pour les produits contenant moins de 85 % de saccharose et de sucre interverti calculé en saccharose, en constatant la teneur en matière sèche, sans tenir compte de la teneur effective en saccharose y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose?

2. En cas de réponse affirmative à la question 1:

Les autorités nationales sont-elles autorisées, pour le calcul du prélèvement et de la compensation monétaire, dans les cas de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 837/68, à prendre pour base la teneur effective en saccharose y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose, déterminée selon des méthodes de recherche autres que celles prescrites à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1, ou bien appartient-il au législateur communautaire de réglementer la méthode de recherche pour les cas visés par l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2?»

Dans son ordonnance de renvoi, la juridiction nationale se demande si la méthode de détermination de la teneur en saccharose prescrite à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 837/68 est légale, compte tenu des termes de la norme contenue à l'article 14, paragraphe 5, du règlement n° 1009/67 du Conseil (reproduite à l'article 15, paragraphe 5, du règlement n° 3330/74). Ainsi que nous l'avons déjà dit, cette norme prend comme base de calcul du prélèvement la teneur en saccharose, ou en d'autres sucres convertis en saccharose, des produits en question. La juridiction allemande doute que la Commission puisse s'écarter de cette base clairement définie, sans dépasser les limites des compétences qui lui ont été attribuées par le Conseil.

Toujours d'après le juge de renvoi, un autre motif d'invalidité de la norme réglementaire introduite par la Commission pourrait consister dans une éventuelle violation du principe de l'égalité de traitement et, partant, dans l'existence d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE. Cette hypothèse est exprimée en considération du fait que dans les cas visés à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 837/68, le prélèvement sur le sucre finit par grever aussi la partie de la marchandise qui ne serait pas en soi soumise à ce prélèvement spécifique. Le tribunal allemand se reporte à cet égard à l'affirmation de l'entreprise demande-

resse selon laquelle un opérateur économique qui importerait les composants du produit en question, c'est-à-dire la dextrine et le maltose (ou dextrose) séparément, supporterait des charges moindres que celui qui importe les deux éléments constitutifs déjà mélangés.

Enfin, la juridiction allemande s'interroge encore sur la validité de la norme en cause parce que la dérogation que celle-ci apporte à la disposition de l'alinéa 1 ne serait pas motivée, et cela contrairement à l'article 190 du traité CEE.

3. A la lumière de ces réflexions, la première question préjudicielle, qui concerne la validité de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 837/68 de la Commission, semble soulever trois problèmes distincts. Celui du prétendu dépassement des limites de la compétence attribuée à la Commission est toutefois dans une certaine mesure connexe à celui de l'éventuelle discrimination. Dans l'analyse qui suit, il ne sera donc pas opportun de séparer totalement l'examen de ces deux aspects.

Voyons tout d'abord si, par la disposition précitée, la Commission a réellement dépassé les limites de la compétence que le Conseil lui a déléguée. Au début des présentes conclusions, nous avons rappelé la règle établie par l'article 14, paragraphe 5, du règlement n° 1009/67 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Il nous suffira donc de souligner maintenant la référence expresse que cette norme contient à la possibilité, pour calculer le prélèvement relatif aux produits qui intéressent ici, d'utiliser des critères forfaitaires. L'admission de ces critères, qui est évidemment prévue pour le cas où des raisons valides empêchent de se servir de critères plus précis, permet d'exclure que l'expression «sur la base de la teneur en saccharose» comporte la nécessité d'une correspondance exacte, dans tous les cas, entre le contenu *effectif* de saccharose des divers produits et le montant du prélèvement qui leur est applicable.

S'il est vrai, en somme, que la règle de l'article 14, paragraphe 5, du règlement n° 1009/67 impose de baser le calcul du prélèvement sur la teneur en saccharose du produit, elle ne fait pas obstacle à l'adoption de critères forfaitaires, puisque cette possibilité est expressément envisagée. Les termes «le cas échéant» expriment tout au plus comme condition que de valides raisons d'ordre technique ou pratique empêchent une détermination précise de la composition effective de la marchandise.

D'autre part, il faudra que le recours à la méthode de calcul forfaitaire ne conduise pas à des résultats discriminatoires ou, de toute manière, aberrants. C'est donc sous cet angle qu'il faut examiner maintenant l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 837/68 de la Commission, pour résoudre ainsi le second problème soulevé par la première question. Cet examen exige à notre avis d'étendre l'enquête, c'est-à-dire de passer de l'analyse formelle des textes normatifs à la considération des effets pratiques de la norme dont nous discutons.

4. D'après les résultats de l'analyse des deux produits importés (Maltrine 10 et Maltrine 20) qui a été effectuée par l'entreprise Welding, ces produits comporteraient respectivement un pourcentage de 11,6 et de 18,2 de dextrose (ou maltose). Pour le reste, soit pour plus de 80 %, ils seraient composés de dextrine, c'est-à-dire d'une substance qui relève de la position 35.05 du tarif douanier commun et qui est soumise au prélèvement applicable aux céréales, lequel est moins élevé que celui prévu pour le sucre. En conséquence, l'entreprise Welding prétend que seuls les pourcentages précités de dextrose doivent être pris en considération aux fins du calcul du prélèvement applicable au sucre. Sinon l'importateur des produits en cause serait traité de manière discriminatoire par rapport aux entreprises qui importent les deux compo-

sants des produits en question séparément (sur ce point, le juge allemand semble être du même avis).

Dans ses observations, la Commission, sans contester l'exactitude des données fournies par l'entreprise Welding, affirme que, du point de vue technique, il n'est pas possible d'utiliser, pour les produits importés par cette entreprise, les critères établis à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 837/68, ni par conséquent d'appliquer la méthode d'analyse Lane et Eynon. C'est en se basant sur l'avis des spécialistes, pour lesquels la méthode Lane et Eynon ne serait pas praticable pour les produits du genre de ceux qui sont ici en cause (c'est-à-dire contenant moins de 85 % de saccharose et de sucre interverti calculé en saccharose) que la Commission a prévu l'autre méthode basée sur la teneur en matière sèche.

Il faut noter tout d'abord que le système établi pour les produits dont s'agit, dans le cadre du régime du prélèvement, s'avère correspondre objectivement aux critères de classification adoptés dans le tarif douanier commun. La note 2 du chapitre 35 de ce tarif dispose en effet que «le terme 'dextrine' employé dans le libellé du n° 35.05 doit être considéré comme s'appliquant aux produits provenant de la dégradation des amidons et fécules ayant une teneur en sucres réducteurs, exprimée en dextrose, sur matière sèche, égale ou inférieure à 10 %. Les produits de l'espèce d'une teneur supérieure relèvent du n° 17.02». Comme la teneur en dextrose qui entre dans la composition des produits considérés est supérieure à la limite de 10 %, les produits eux-mêmes doivent être classés sous la position tarifaire 17.02 D, qui concerne les sucres et les produits à base de sucre, avec cette conséquence que le pourcentage de dextrine entrant dans la composition des produits est également classé comme sucre. Si telle est la situation sur le plan du tarif douanier commun, il semble logique, comme la Commission le remarque, que la même substance (dextrine) soit aussi assimilée au sucre aux fins de la détermination de la teneur totale en sucre à laquelle se refère l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 837/68. Comme, d'autre part, la matière sèche des deux produits en cause contient plus de 10 % de dextrose — et doit par conséquent, pour les raisons exposées ci-dessus, être globalement considérée comme du sucre, conformément à ladite note 2 du chapitre 35 du tarif douanier commun —, il est également conforme au critère de classification du tarif douanier commun de prendre la totalité de la matière sèche comme base pour le calcul du prélèvement applicable au sucre.

La situation d'avantage pour celui qui importe la dextrine et le dextrose séparément, par rapport à celui qui importe ces substances déjà mélangées, est donc un inconvénient qui résulte du tarif douanier commun et non pas de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 837/68. En ce qui concerne le prélèvement, la classification des marchandises sur la base des règles du tarif douanier commun ne présente pas, il est vrai, un caractère péremptoire, mais elle a néanmoins une valeur indicative non négligeable, compte tenu des rapports qui existent entre le prélèvement et le droit de douane, en raison de leur nature commune de perceptions applicables à l'importation en provenance de pays tiers (voir l'arrêt de notre Cour du 26 avril 1972 dans l'affaire 92/71, Interfood GmbH, Recueil 1972, p. 232). Même pour le calcul du prélèvement, il ne conviendrait donc pas de s'écarter des critères de classification du tarif douanier commun, à moins que cela ne s'avère nécessaire pour éviter de graves distorsions dans le fonctionnement du système.

Quant aux méthodes de détermination de la teneur en saccharose, prévues à l'article 7, paragraphe 2, l'entreprise Welding a elle-même admis à l'audience que, dans la majeure partie des cas, ces méthodes pouvaient être justes, et elle a précisé qu'elle voulait en substance

obtenir non pas tant la déclaration d'invalidité de la norme attaquée, mais plutôt une limitation de son champ d'application au regard des produits dont la teneur en matière sèche contient moins de 85 % de saccharose. La question se présente toutefois ici dans les termes généraux dans lesquels elle a correctement été formulée par le juge allemand.

A notre avis, les observations de la Commission sur l'impossibilité technique de déterminer avec exactitude la composition chimique de chacun des produits qui contiennent moins de 85 % de saccharose et de sucre interverti calculé en saccharose sont convaincantes, et c'est bien cette impossibilité qui est à l'origine de la nécessité d'adopter la méthode basée sur la teneur du produit en matière sèche, laquelle a du reste été choisie suite à l'avis d'un expert indépendant (dont la compétence n'est pas contestée par l'entreprise Welding).

Cette dernière a objecté qu'au cours de la dernière décennie, depuis l'adoption du règlement critiqué n° 837/68, la technique avait progressé, en fournissant de nouvelles méthodes d'analyse plus satisfaisantes, ce qui aurait dû conduire la Commission non seulement à modifier le deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 2, mais aussi à revoir l'alinéa 1, qui prescrit la méthode Lane et Eynon. Or, il est évident qu'il ne s'agit pas ici de vérifier l'opportunité d'une révision de la norme pour l'adapter au progrès technique. La discussion a pour seul objet de savoir si le deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 2, est ou non valide, et en particulier, si le motif d'invalidité consistant dans une violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, est présent. A notre avis, il n'a aucunement été prouvé que la norme litigieuse provoque une «discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté», d'autant que le prétendu traitement désavantageux pour les importateurs de maltodextrose, par rapport à ceux qui importent la maltose ou la dextrine séparément, n'équivaut en aucun cas à une discrimination au détriment de personnes bien déterminées, ou d'un groupe, ou d'une catégorie: il est évident que certains opérateurs économiques pourraient choisir d'importer les deux substances séparément s'ils le jugent plus avantageux.

Enfin, il faut reconnaître que la thèse de l'entreprise Welding selon laquelle la norme examinée conduit à des résultats aberrants est peu crédible puisque le régime en question, qui est appliqué depuis 1968, n'a jusqu'à présent donné lieu à aucune objection, si ce n'est peut-être dans le cas isolé auquel l'entreprise Welding s'est référée à l'audience, sans toutefois fournir aucune précision.

Nous estimons par conséquent que l'adoption de la méthode en question pour le calcul du prélèvement applicable aux produits dont s'agit n'implique aucune violation de la part de la Commission, ni des limites de la délégation reçue du Conseil, ni de l'interdiction de discriminations sanctionnée par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité.

5. Pour terminer l'examen des problèmes soulevés par la première question, il reste à vérifier le doute exprimé par le juge de renvoi sur l'existence d'une motivation adéquate de la dérogation que le deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 2, introduit par rapport à la règle de l'alinéa 1.

Nous observerons préalablement que si l'article 190 du traité CEE imposait de motiver chaque disposition d'un règlement, il faudrait déclarer invalides aussi bien le premier que le deuxième paragraphe de l'article 7 dans leur ensemble. Le préambule du règlement déclare en effet entre autres «que la teneur en saccharose intervenant dans le calcul du prélèvement peut être fixée de façon à correspondre en général à la teneur naturelle de ces produits dans la Communauté» (passage du 5e considérant) et «que pour éviter des distorsions de concurrence, il est nécessaire pour ces

produits de prescrire la méthode suivant laquelle la teneur en saccharose y compris la teneur en d'autres sucres calculés en saccharose est déterminée» (7e considérant). En réalité, ces affirmations n'expliquent toutefois pas pourquoi les méthodes spécifiques prévues au premier et au deuxième alinéa de la norme en question ont été adoptées.

Quoi qu'il en soit, il découle de la jurisprudence constante de cette Cour qu'il n'est pas possible d'exiger une motivation détaillée pour des actes de portée générale comme les règlements. En rapport avec un acte de cette nature, la motivation «peut se borner à indiquer d'une part la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et d'autre part les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre; (...) dès lors on ne saurait exiger qu'elle spécifie les différents faits parfois très nombreux et complexes au vu desquels le règlement a été adopté, ni a fortiori qu'elle en fournisse une appréciation plus ou moins complète» (arrêt du 13 mars 1968 dans l'affaire 5/67, Beus, Recueil 1968, p. 125, voir p. 143). Par la suite, la Cour a répété cette jurisprudence en déclarant «qu'il est satisfait aux exigences de l'article 190 du traité dès lors que les motifs indiqués expliquent l'essentiel des mesures réglementaires prises par les institutions; qu'on ne saurait exiger une motivation spécifique à l'appui de tous les détails que peut comporter une telle mesure, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble» (arrêt du 20 juin 1973 dans l'affaire 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Recueil 1973, p. 635, attendus 24 et 25; dans un sens analogue, voir aussi l'arrêt du 18 mars 1975 dans l'affaire 78/74, Deuka, Recueil 1975, p. 422).

Il ne faut donc pas que la motivation d'un règlement comporte des références à toutes ses dispositions individuellement. Lorsqu'il s'agit alors de règles essentiellement techniques, comme celles qui ont de l'importance ici, il est encore plus clair que l'énoncé des motifs de chacune d'elles conduirait à alourdir la motivation de l'acte par des argumentations trop amples et complexes, notamment de nature scientifique, sans aucune nécessité ni pour la compréhension du cheminement logique qui a abouti à l'adoption de l'acte, ni pour la protection des particuliers intéressés. En fait, il suffit que les dispositions établies soient objectivement propres à réaliser les buts du règlement tels qu'ils résultent globalement de sa motivation.

C'est pourquoi nous sommes d'avis que, sous l'angle de l'observation de l'article 190 du traité CEE non plus, la disposition examinée ne présente aucun vice.

6. La solution négative qui doit être donnée selon nous à tous les problèmes impliqués dans la première question rend l'examen de la seconde superflu.

En conclusion, nous proposons donc à la Cour de répondre aux questions préjudicielles, qui lui ont été déférées par le Finanzgericht de Hambourg par ordonnance du 15 mars 1978, en déclarant que leur examen n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 837/68 de la Commission du 28 juin 1968.