ARRÊT DE LA COUR DU 6 FÉVRIER 1973 [1]

Alfons Lütticke GmbH contre Hauptzollamt Passau (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht München)

Affaire 42-72

Sommaire

Agriculture — Marchandises résultant de la transformation de produits agricoles — Importation — Imposition — Fixation — Critères — Matières grasses provenant du lait — Teneur — Détermination
(Règlement du Conseil n° 83/67, annexe V)

Étant donné les finalités et le caractère forfaitaire du régime institué par le règlement n° 160/66 du Conseil, la validité des dispositions du réglement n° 83/67 du Conseil prises pour son application n'est pas affectée par la circonstance que la méthode d'analyse y prévue pour la détermination de la teneur en matières grasses provenant du lait, donne des valeurs approximatives de cette teneur.

Dans l'affaire 42-72

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht de Munich, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

ALFONS LÜTTICKE GMBH, Cologne,

et

HAUPTZOLLAMT PASSAU,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 7, paragraphe 3, combiné avec l'annexe V du règlement n° 83/67/CEE du Conseil du 18 avril 1967 (JO 1967, n° 81), portant établissement des spécifications tarifaires relatives aux marchandises auxquelles s'applique le règlement n° 160/66/CEE

1 — Langue de procédure: l'allemand.

du Conseil, et déterminant les éléments fixes qui leur sont applicables ainsi que les quantités de produits de base considérées comme étant entrées dans leur fabrication,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco (rapporteur) et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner et J. Mertens de Wilmars, juges,

avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Résumé des faits et de la procédure

Attendu que les faits du litige et le déroulement de la procédure peuvent se résumer comme suit :

1. Le 21 août 1968, l'entreprise Alfons Lütticke GmbH (ci-après dénommée entreprise Lütticke) a fait dédouaner auprès du bureau des douanes de Simbach-Innbrücke, en vue de la mettre en libre pratique, une marchandise qu'elle a déclarée comme étant du « chocolat en masse de couverture, à la crème de lait ». Le bureau des douanes a classé la marchandise comme « mélange de cacao en poudre avec de la poudre de lait ».
Après une analyse effectuée sur un échantillon de la marchandise, conformément à la méthode définie à l'article 7, paragraphe 3, et à l'annexe V du règlement n° 83 du Conseil du 18 avril 1967 (JO 1967, n° 81), le « Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt » de Munich a constaté, entre autres, une teneur en matières grasses provenant du lait de 26,9 %. Par avis modificatif de taxation du 29 octobre 1968, l'administration douanière a alors traité la marchandise comme « préparation alimentaire contenant du cacao et d'une teneur en poids de matières grasses provenant de lait égale ou supérieure à 26 % », et l'a classée dans la position tarifaire *18.06-D-II-c-2*.
Par réclamation introduite contre cet avis, l'entreprise Lütticke s'est d'abord efforcée d'obtenir le classement dans la position tarifaire correspondant aux critères primitivement retenus. L'arrêt rendu par la Cour de justice le 3 mars 1971 dans l'affaire 51-70 ayant été entre temps rendu public, Lütticke a renoncé à faire admettre cette désignation et a demandé que la marchandise soit traitée comme une « autre préparation alimentaire contenant du cacao et d'une teneur en poids de matières grasses provenant du lait inférieure à 26 % », et qu'elle soit ainsi classée sous la position tarifaire *18.06-D-II-b-2*. L'analyse d'un échantillon de réserve encore en possession du bureau des douanes, effectuée par le « Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt » (ci-après dénommé ZPLA) le 27 mai 1971, conformément à la méthode précitée, a donné comme résul-

tat, en ce qui concerne la teneur en poids de matières grasses provenant du lait, un pourcentage de 26,1 %.
La réclamation étant restée sans suite, l'entreprise Lütticke a porté le litige devant le Finanzgericht de Munich.
Cette juridiction, par ordonnance du 14 juin 1972, a décidé de surseoir à statuer et a renvoyé à la Cour de justice la question suivante :

« L'article 7, paragraphe 3, du règlement nº 83/67/CEE, combiné avec la méthode d'analyse définie à l'annexe V, était-il valide ou non ? »

2. L'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 6 juillet 1972.
L'entreprise Lütticke, représentée par Me Peter Wendt, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Friedrich Wilhelm Albrecht, ont déposé des observations écrites conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour.
Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.
L'entreprise Lütticke et la Commission ont été entendues à l'audience du 22 novembre 1972.
L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 janvier 1973.

II — Observations présentées conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice

Attendu que les observations présentées par les parties peuvent se résumer comme suit :

A — Observations présentées par l'entreprise Lütticke

L'*entreprise Lütticke* fait d'abord remarquer que le Conseil ne disposerait pas d'un pouvoir législatif illimité, mais devrait respecter, outre les limites fixées expressément par le traité, les principes fondamentaux du droit communautaire. Parmi ces principes figureraient, d'après la jurisprudence même de la Cour, ceux de la « proportionnalité » et de la « protection des droits fondamentaux », ainsi que les principes tirés par la doctrine et la jurisprudence allemandes des « lois de la logique », des « lois naturelles » et des « données de l'expérience scientifique ».
Elle examine ensuite le problème litigieux en se livrant à une analyse détaillée de ses aspects techniques et en s'appuyant sur des offres de preuve, ainsi que sur la documentation annexée à son mémoire. Elle rappelle notamment que, dans l'état actuel de l'expérience scientifique, aucune méthode d'analyse ne permettrait d'isoler les matières grasses provenant du lait de la matière grasse totale contenue dans un échantillon, et de déterminer ainsi directement la teneur en poids des matières grasses provenant du lait. La seule méthode d'analyse possible serait une méthode indirecte, qui consisterait à déterminer si, et dans quelle mesure, la matière grasse totale présente un élément caractéristique de nature à indiquer la présence dans l'échantillon de matières grasses provenant du lait. Cet élément serait *l'indice butyrique* de la matière grasse totale, susceptible d'être déterminé directement, soit par la méthode de Grossfeld, soit par une procédure — plus soignée — gaschromatographique. A partir de l'indice butyrique, et compte tenu des quantités de cet élément qui, selon l'expérience, se trouveraient dans les matières grasses provenant du lait, il serait ensuite possible de déterminer approximativement le pourcentage en poids des matières grasses provenant du lait contenues dans l'échantillon.
Or, la méthode d'analyse choisie en l'espèce par l'annexe V du règlement nº 83/67 serait à plusieurs égards défectueuse :

1) elle serait fondée sur une méthode, celle de Grossfeld, remontant à 1938 et depuis longtemps dépassée ;
2) elle indiquerait des valeurs excessivement élevées.

Cette circonstance serait notamment due aux raisons suivantes :

a) en premier lieu, la quantité de matière grasse totale qui, d'après la formu-

le de calcul figurant à l'annexe V du règlement n° 83/67 (première formule), est utilisée pour en déterminer l'indice butyrique serait trop élevée par rapport au facteur 1,4 y retenu. Cette formule considère en effet une quantité de 500 à 550 mg, alors que le facteur 1,4 ne serait exact que pour 500 à 501 mg ;

b) en deuxième lieu, la méthode en question fausserait ou ne reproduirait que de manière incomplète la méthode de Grossfeld dont cependant elle s'inspire. Le procédé relatif à la détermination de l'indice butyrique de la matière grasse totale (première formule), qui constituerait précisément le point de départ du calcul de la teneur en poids de matières grasses provenant du lait, ne prévoirait pas des essais à blanc (« Blindversuch »), de sorte qu'il ne déduirait pas des valeurs du titrage celles résultant de ces essais (« Blindwerte »). En raison de cette lacune, la formule en question parviendrait à des valeurs de 0,84 % à 1,4 % trop élevées.
Qu'il s'agisse, dans ce cas, d'une erreur grossière serait par ailleurs prouvé par la nouvelle méthode d'analyse décrite à l'annexe III du règlement n° 1061 de la Commission du 6 juin 1969 (JO 1969, n° L 141). Tout en reprenant, pour la détermination de l'indice butyrique de la matière grasse totale, la formule de l'annexe V du règlement n° 83/67 (première formule), cette nouvelle méthode y apporterait une correction — que le législateur lui-même aurait qualifiée de « nécessaire » dans le préambule du règlement — en déduisant des valeurs obtenues par cette formule le chiffre forfaitaire de 1,2. Pour mesurer les conséquences de cette correction, il suffirait de reconsidérer, à la lumière de l'annexe III du règlement n° 1061/69, le calcul effectué la deuxième fois par le ZPLA, le 27 mai 1971. Si les importations litigieuses avaient eu lieu non avant, mais après l'entrée en vigueur du règlement n° 1061/69, le ZPLA aurait alors constaté une teneur en poids de matières grasses provenant du lait en tout cas inférieure à 26 %, ce qui aurait comporté un classement tarifaire sous la position 18.06-D-II-b-2 ;

c) en troisième lieu, la formule de calcul pour la détermination du pourcentage en poids de matières grasses provenant du lait (deuxième formule) décrite à l'annexe V du règlement n° 83/67 aboutirait à des valeurs trop élevées, en prenant en considération un indice butyrique moyen de 20. Elle ne tiendrait pas compte de ce que l'indice butyrique des matières grasses provenant du lait accuserait des fluctuations telles qu'on aurait constaté, par voie d'analyses, que la marge d'incertitude de la détermination de cet élément serait d'au moins ± 10 %.

Sur la base de ces considérations, l'entreprise Lütticke conclut que l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67, combiné avec l'annexe V, serait invalide, parce que contraire à tous les principes généraux de droit ci-dessus mentionnés, notamment à celui — admis par la Cour dans sa jurisprudence — selon lequel le moyen choisi doit s'avérer nécessaire et approprié par rapport au but poursuivi.
Quant à ce dernier point, elle fait observer que les dispositions des règlements n^{os} 160/66 et 83/67 portent sur *certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles,* c'est-à-dire sur des marchandises qui contiennent non seulement des produits relevant d'une organisation commune des marchés agricoles, mais aussi d'autres produits. En raison de cette double structure, ces marchandises seraient assujetties à une imposition complexe, composée d'un « élément mobile », représentant le prélèvement appliqué aux produits qui relèvent de l'organisation commune des marchés agricoles et entrés dans la fabrication, ainsi que d'un « élément fixe », correspondant aux droits d'entrée appliqués sur les produits non soumis à cette organisation. En ce qui concerne en particulier les produits rele-

vant de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait, il ressortirait du règlement n° 13/64 que leur teneur en matières grasses serait déterminante pour la fixation du montant de la taxe applicable. L'« élément mobile » de cette taxe augmenterait par tranches au fur et à mesure que la teneur en matières grasses de ces produits deviendrait plus élevée. Ainsi, la détermination *précise* de la teneur en matières grasses provenant du lait serait-elle importante dans le cas de ces marchandises, puisqu'une analyse parvenant à des résultats erronés aurait pour conséquence l'application à l'importateur d'une charge fiscale intolérable ou l'ouverture d'une brèche dans le système de l'organisation commune des marchés agricoles, que le législateur n'aurait pas voulues. En revanche, la méthode décrite à l'annexe V du règlement n° 83/67 serait tout à fait imprécise. Il serait vain d'objecter que cette imprécision intéresserait seulement les produits dont la teneur en matières grasses provenant du lait se situe à la limite entre deux sous-positions tarifaires, car ce seraient précisément ces produits qui, dans la plupart des cas, franchissent les frontières.

En outre, les dispositions litigieuses se heurteraient au principe fondamental de droit, reconnu par tous les États membres, de la « *protection de la confiance* », car elles ne permettraient pas aux importateurs de prévoir avec assez de certitude le classement tarifaire des marchandises importées et de calculer à l'avance le montant de la taxe due. Par là même, ces dispositions contreviendraient à l'exigence, déjà signalée par la Cour, de l'*application uniforme du droit communautaire* dans tous les États membres, ainsi qu'au principe de l'*égalité de traitement*. Puisqu'en effet le niveau des droits d'entrée ne dépendrait pas, dans le système litigieux, de la détermination précise de la teneur en matières grasses provenant du lait, mais serait lié à un calcul dont les résultats sont affectés de plusieurs facteurs d'incertitude et peuvent, de ce fait, varier d'analyse en analyse, des produits ayant la même teneur en matières grasses provenant du lait risqueraient d'être soumis à des charges différentes. On pourrait même soutenir à cet égard que l'annexe V du règlement n° 83/67 viole l'article 13 du règlement n° 160/66, qui interdit la perception des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, étant donné que, si les marchandises importées sont soumises à une charge plus lourdes que celle qui serait due, elles se trouvent, pour la partie excédentaire, assujetties à une imposition qui aurait l'effet d'un droit de douane supplémentaire.

L'entreprise Lütticke ajoute enfin que la Cour pourrait, en l'espèce, contrôler la validité de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67, combiné avec l'annexe V, en procédant, même d'office, à l'examen des autres aspects du problème litigieux que les parties n'auraient pas expressément évoqués. Un tel contrôle s'imposerait d'autant plus que, d'une part, le Conseil aurait toujours refusé de communiquer aux ressortissants des États membres les informations relatives à la procédure d'élaboration des règles de droit (les juridictions nationales elles-mêmes n'auraient pas, jusqu'à présent, osé lui adresser des demandes en ce sens) et que, d'autre part, la Cour de justice serait la *seule* instance en mesure d'établir tous les éléments de fait susceptibles d'élucider un problème de validité. L'entreprise Lütticke demande ainsi qu'en vertu de l'article 21 du statut de la Cour, il soit ordonné au Conseil et à la Commission de produire tous les documents (procès-verbaux, projets, etc.) ayant trait à l'élaboration et à la validité de l'annexe V du règlement n° 83/67, et toute la documentation relative au règlement n° 1061/69.

Après avoir relevé — par des exemples concrets — que les règlements du Conseil contiennent, plus souvent que les règlements de la Commission, des erreurs susceptibles d'affecter la validité d'un acte et qui, très probablement, seraient dues aux conditions de temps et de procédure dans lesquelles cette institution travaille, l'entreprise Lütticke exclut la possibilité, en l'espèce, d'une nullité partielle de l'annexe V, étant

donné qu'il n'appartiendrait pas à la Cour d'établir une nouvelle méthode d'analyse où seraient éliminées les erreurs contenues dans la méthode litigieuse. Mais, si une telle modification relevait uniquement de la compétence du législateur, la Cour pourrait néanmoins indiquer, dans son arrêt, quelle serait, « de lege ferenda », la méthode d'analyse correcte, susceptible d'être reconnue comme régulière. Si la Cour préférait admettre une méthode d'analyse fondée sur la méthode Grossfeld, ne comportant pas d'essais à blanc (« Blindversuch »), elle devrait tirer, de tous les facteurs d'incertitude inhérents à cette méthode, les conséquences qui s'imposent. Il faudrait, d'une part, s'inspirer du principe fondamental, reconnu en tout cas par le droit allemand, selon lequel la charge de prouver si la composition d'une marchandise justifie une imposition plus ou moins élevée incombe au créancier de la charge fiscale, et, d'autre part, prévoir un coefficient correcteur forfaitaire, susceptible de compenser l'erreur découlant des facteurs d'incertitude susdits. Après avoir constaté, sur la base d'un exemple chiffré, que cette erreur serait de 7,4 % en poids, par excès, l'entreprise Lütticke conclut comme suit :

« 1) L'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67, combiné avec la méthode d'analyse décrite à l'annexe V, est nul.

2) Une méthode d'analyse fondée sur le procédé Grossfeld, affecté par des facteurs d'incertitude, et ne comportant pas d'essais à blanc (« Blindversuch ») est valable d'après le droit communautaire pour autant qu'elle prévoit pour les matières grasses provenant du lait, une déduction de 7,4 % en poids, lorsque la détermination d'une teneur en matières grasses provenant du lait, plus élevée que la teneur effective, serait préjudiciable aux sujets de la Communauté. »

B — Observations de la Commission

La *Commission* illustre d'abord le cadre juridique où se situerait le problème litigieux, en précisant notamment ce qui suit :

— Le règlement n° 160 du Conseil du 27 octobre 1966, portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises résultant de la transformation des produits agricoles (JO 1966, n° 195), aurait prévu, pour l'importation de ces marchandises, une imposition composée de deux éléments, dont l'un « fixe », correspondant à un droit de douane et destiné à protéger l'industrie alimentaire, et l'autre « mobile », tenant compte de la différence entre les prix mondiaux et les prix atteints par lesdites marchandises dans l'État membre importateur.

— Pour la mise en œuvre de ce système, le Conseil aurait adopté, le 18 avril 1967, le règlement n° 83 (JO 1967, n° 81) qui, à *l'annexe I*, établirait les spécifications tarifaires relatives aux marchandises auxquelles s'applique le règlement n° 160/66 (ainsi que les éléments « fixes » qui leur sont applicables) et, à *l'annexe II*, déterminerait les quantités de produits de base considérées comme étant entrées dans leur fabrication (au vu desquelles la Commission aurait fixé trimestriellement l'élément « mobile »).
En plus, ce règlement aurait établi des méthodes d'analyse permettant de déterminer le contenu de certains produits en certains composants. Pour les marchandises contenant des matières grasses provenant du lait, il renverrait précisément à la méthode d'analyse décrite à l'annexe V.

— Les annexes I et II du règlement n° 83/67 auraient été remplacées, à partir du 1er juillet 1968, par les annexes A et B du règlement n° 735 du Conseil du 18 juin 1968 (JO 1968, n° L 138), où les marchandises contenant des matières grasses provenant du lait, et dont l'emballage ne répond pas à des conditions déterminées, sont classées, à l'intérieur de la position tarifaire 18.06, dans les sous-positions *D-II-b-2* et *D-II-c-2*, selon que leur teneur en matières grasses prove-

nant du lait est respectivement *« supérieure à 6,5 % et inférieure à 26 % »* ou *« égale ou supérieure à 26 % »*. L'annexe B, en outre, en indiquant les « quantités de produits de base considérées comme étant entrées dans la fabrication de 100 kg (net) de marchandises » prévoirait, pour les marchandises de la sous-position 18.06-D-II-b-2, « 10 kg de sucre » et « 85 kg de lait entier en poudre », et renverrait, pour les marchandises de la sous-position 18.06-D-II-c-2, au régime des sous-positions 21.07-F-VI à IX. L'une et l'autre sous-positions seraient enfin, dans l'annexe A, assorties d'un droit de douane et d'une taxe mobile.

— Le système établi par le règlement n° 160/66, pour les importations provenant des pays tiers, aurait été remplacé, à partir du 1er juillet 1969, par celui du règlement n° 1059 du Conseil du 28 mai 1969 (JO 1969, n° L 141). Afin d'établir les méthodes d'analyse nécessaires pour l'application de ce dernier règlement, la Commission aurait pris, le 6 juin 1969, le règlement n° 1061 (JO 1969, n° L 141), dont l'annexe III remplirait ainsi, à l'égard du règlement n° 1059/69, les mêmes fonctions que celles remplies par le règlement n° 83/67 à l'égard du règlement n° 160/66.

— La méthode d'analyse décrite par le règlement n° 1061/69, dans l'annexe III, serait celle qui figure à l'annexe V du règlement n° 83/67, sauf sur un point. La formule de calcul pour la détermination de l'indice butyrique de la matière grasse totale (première formule) serait, dans les deux annexes, identique, mais le règlement n° 1061/69 appliquerait aux valeurs résultant de cette formule une déduction forfaitaire de « 1,2 », dont l'effet serait de ramener l'indice butyrique à un niveau plus bas que dans le règlement n° 83/67. Cette diminution de l'indice butyrique entraînerait à son tour la détermination d'un pourcentage inférieur de matières grasses provenant du lait.

Après cet exposé, la Commission examine le bien-fondé des diverses critiques émises par l'entreprise Lütticke à l'encontre de la méthode litigieuse et, plus particulièrement, l'existence en l'espèce d'un « abus de pouvoir ». Elle nie tout d'abord que la méthode Grossfeld, suivie en l'espèce, soit « dépassée ». Sans considérer que l'entreprise Lütticke elle-même ne paraîtrait pas attacher à cet argument une importance décisive, du moment que la méthode en question serait à son avis « applicable » sous réserve de la correction apportée par le règlement n° 1061/69, la méthode Grossfeld serait encore aujourd'hui un procédé d'analyse largement appliqué.

Deuxièmement, en ce qui concerne les critiques tirées du caractère prétendument trop élevé des valeurs auxquelles aboutirait la méthode litigieuse, la Commission fait pour l'essentiel valoir ce qui suit :

1) Le rapport entre la quantité de matière grasse totale utilisée pour la détermination de l'indice butyrique de cette matière (500—550 mg) et le facteur appliqué (1,4) (première formule) ne conduirait pas à des résultats erronés ou trop élevés, puisque le facteur 1,4 ne serait pas seulement introduit, mais serait multiplié par 500 et divisé ensuite par la quantité de la matière grasse totale employée.

2) Quant à la valeur de l'indice butyrique moyen, choisie pour la détermination du pourcentage en poids des matières grasses provenant du lait (deuxième formule), s'il est vrai qu'il accuse des fluctuations, la valeur 20 représenterait néanmoins la moyenne de ces fluctuations. De toute manière, les motifs justifiant ce choix devraient aussi être appréciés à l'occasion du problème relatif à l'absence d'essais à blanc (« Blindversuch »).

3) En ce qui concerne ce problème, c'est-à-dire le fait que la méthode litigieuse n'aurait pas pris en considération, pour la détermination de l'indice butyrique de la matière grasse totale, le résultat chiffré des essais à

blanc, la Commission s'appuie sur des considérations tirées notamment des finalités du régime établi par les règlements n° 160/66 et n° 83/67. Après avoir rappelé le but de l'élément « mobile » de l'imposition prévue par le règlement n° 160/66, elle fait observer que, pour parvenir à frapper les produits de base *transformés* d'une charge parfaitement équivalente à celle (prélèvement) qui est appliquée aux produits de base eux-mêmes, il aurait fallu exiger, à l'importation de chaque produit issu d'une transformation, la preuve relative à la nature et à la quantité des produits de base transformés. Cette solution, praticable seulement en théorie, n'aurait pas été suivie par le législateur, qui aurait en revanche opté pour un système *de caractère forfaitaire*. Il aurait d'abord réuni en *groupes* (positions tarifaires) les produits issus de la transformation, et aurait ensuite fixé d'une manière forfaitaire, pour chaque groupe, les quantités des divers produits de base « considérées comme étant entrées dans la fabrication ». Il aurait enfin fixé le montant de l'élément « mobile » de l'imposition, non pas au jour le jour, sur la base des prix franco frontière, mais trimestriellement, sur la base (par exemple pour les produits laitiers) du prix de seuil du trimestre correspondant et de la moyenne des prix caf des deux et demi premiers mois du trimestre précédent (art. 12, alinéa 1, du règlement n° 160/66).

Dans la mesure où la spécification tarifaire d'une marchandise est liée aux quantités que celle-ci présente de certains éléments, le classement tarifaire dépendrait de la méthode d'analyse utilisée pour la détermination de ces quantités. Si, en l'espèce, chaque État membre s'était réservé le droit d'établir cette méthode, l'application uniforme du règlement n° 160/66 dans la Communauté aurait été mise en danger. D'où la nécessité, pour éviter ce danger, d'établir une telle méthode dans tous ses détails, aussi exactement que possible, *au niveau communautaire par le droit communautaire*. Le Conseil aurait précisément été conscient de cette exigence, comme le prouverait le 17e considérant du règlement n° 83/67. Compte tenu du but légitime à atteindre et de la nouvelle tâche qui, grâce au système du règlement n° 160/66, l'attendait, le Conseil n'aurait pas pu s'en tenir strictement à des méthodes alors connues et poursuivant d'autres objectifs, mais aurait pu, soit introduire une méthode entièrement nouvelle, soit modifier, en raison de ses propres objectifs, une des méthodes connues. Pour disposer d'une méthode utilisable à des fins douanières, il aurait dû en tout cas, dans l'intérêt même de l'importateur, avoir recours à une méthode d'analyse *simple et rapide* à mettre en œuvre. En plus, la méthode choisie aurait dû être immédiatement applicable, dès l'entrée en vigueur du système, si bien qu'il n'aurait pu être question de tester de manière approfondie, par des expériences prolongées, plusieurs méthodes d'analyse. Le législateur aurait pu tout d'abord définir une méthode lui paraissant appropriée, quitte ensuite à la perfectionner ou à la remplacer par une nouvelle méthode.

Ceci étant, si la méthode retenue par l'annexe V du règlement n° 83/67 n'aboutit qu'à des résultats qui, en raison des facteurs d'incertitude dont elle serait, d'après Lütticke, affectée, ne sont pas absolument exacts, mais revêtent le caractère de valeurs approximatives, il n'y aurait là aucun vice juridique.

Le législateur communautaire, tout comme il aurait articulé les différentes positions tarifaires selon certains produits types, et fixé ensuite, dans de nombreux cas, pour les différencier, des pourcentages qui, de par leur nature, présentent quelques éléments forfaitaires, pourrait se borner à retenir de telles valeurs approximatives à des fins douanières. Il est certes vrai que, pour la spécification tarifaire et la fixation des quantités de produits de base considérées comme étant entrées dans la fabrication, il se serait fondé sur des valeurs moyen-

nes, alors que, pour les méthodes d'analyse, il aurait pris en considération des résultats représentés par des valeurs approximatives. Mais, dans un système forfaitaire, cela ne ferait aucune différence. Il serait cependant de l'essence même d'un tel système à valeurs approximatives que, notamment pour des produits ayant une teneur en matières grasses provenant du lait voisine de la limite entre deux sous-positions tarifaires, un classement trop haut ou trop bas ne puisse pas être évité dans des cas individuels.

Il en résulterait donc que le choix de valeurs approximatives ne saurait être juridiquement critiqué.

Dans ces conditions, le fait en particulier que la méthode litigieuse n'ait pas prévu d'essais à blanc ne constituerait pas non plus une irrégularité juridique. La circonstance que le législateur n'était pas tenu de prévoir, pour la méthode prescrite, la déduction des valeurs des essais à blanc (de celles du titrage) ressortirait déjà du caractère forfaitaire du système en cause. Dès lors, en effet, qu'il opte pour un système forfaitaire, le législateur n'aurait plus besoin de garantir que l'imposition sur les produits de base n'excédera jamais la protection absolument indispensable à la sauvegarde de l'organisation commune des marchés agricoles considérée. Pour éviter que l'adoption de critères forfaitaires ne porte préjudice à cette organisation, on pourrait même reconnaître au législateur communautaire la faculté d'accorder une protection plutôt un peu trop forte qu'un peu trop faible. Le fait d'avoir renoncé à déduire les résultats des essais à blanc n'enfreindrait donc pas le principe de la « proportionnalité » entre moyens et objectifs, et ne comporterait pas un « abus de pouvoir » de la part du Conseil. En tant que législateur communautaire, celui-ci aurait par contre agi dans le cadre des pouvoirs que lui reconnaissent les articles 28, 111 et suivants du traité.

Certes, la méthode litigieuse aurait été modifiée par l'annexe III du règlement n° 1061/69, puisque ce dernier règlement prévoit qu'il faut déduire de l'indice butyrique un montant forfaitaire exprimant les valeurs moyennes obtenues à partir des essais à blanc. L'expérience acquise relativement à l'application du règlement n° 83/67 aurait amené la Commission à estimer que le but protecteur du règlement n° 160/66 ne serait pas compromis si l'on se contentait, dans des cas limites, d'un classement inférieur des produits considérés, issus de la transformation, et qu'il était dès lors opportun de modifier ainsi la méthode précédemment appliquée.

Mais la modification d'une disposition par le législateur ne constituerait nullement l' « aveu » d'une irrégularité juridique dans le texte précédent, ni l'indice d'une erreur de droit. Le législateur pourrait toujours, en tenant compte de l'expérience acquise, faire évoluer l'état des textes existants. Dans le cas notamment de procédés techniques, fixés par voie normative, le progrès scientifique et l'expérience pourraient toujours exiger leur perfectionnement, compte tenu du but à atteindre : on ne saurait déduire de ce perfectionnement la nullité de la méthode antérieurement appliquée.

La Commission s'oppose enfin à la thèse de l'entreprise Lütticke, selon laquelle l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67, combiné avec l'annexe V, pourrait, s'il n'est pas reconnu nul, être appliqué « sous réserve d'une correction de l'indice butyrique ». Cette thèse aurait pour effet d'appliquer le règlement n° 1061/69 rétroactivement à des importations intervenues avant son entrée en vigueur (1er juin 1969). A part le fait qu'aucune rétroactivité n'aurait été prévue en la matière, il faudrait aussi considérer que le règlement n° 83/67 revêtait un caractère normatif, si bien qu'il serait impossible, même par voie d'interprétation, de lire le texte parfaitement clair de l'annexe V comme prévoyant la correction dont il s'agit. La Commission renvoie enfin, sur le problème de la rétroactivité, à l'arrêt de la Cour dans l'affaire 30-71 « Siemers » (Recueil, 1971, p. 919).

Elle estime donc qu'il devrait être répondu affirmativement à la question posée.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 14 juin 1972, parvenue à la Cour le 6 juillet 1972, le Finanzgericht de Munich a demandé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, de statuer sur la validité de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67/CEE du Conseil du 18 avril 1967, combiné avec l'annexe V du même règlement (JO 1967, n° 81) ;

que cette question a été soulevée au cours d'un litige portant sur la détermination des quantités de matières grasses provenant du lait contenues dans du « chocolat en masse de couverture à la crème de lait » importé, nécessaire aux fins de son classement tarifaire ;

que la méthode appliquée à cet effet par les autorités nationales est celle prévue par l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67 et définie à l'annexe V de ce texte ;

2 attendu que l'article 7, paragraphe 3, dudit règlement dispose que le pourcentage en poids de matières grasses provenant du lait contenues dans une marchandise est déterminé d'après la méthode définie à l'annexe V ;

que la méthode définie à cette annexe est une méthode d'analyse indirecte, fondée sur le principe selon lequel le pourcentage de matières grasses provenant du lait est calculé à partir de l'indice butyrique de la matière grasse totale et sur la base d'une quantité moyenne d'indice butyrique contenu dans les matières grasses provenant du lait ;

3 que, selon l'entreprise Lütticke, cette méthode, comportant plusieurs facteurs d'incertitude, aboutirait à des résultats erronés et aurait pour effet d'imposer à l'importateur une charge fiscale injustifiée, analogue à une taxe d'effet équivalant à un droit de douane ;

que ces facteurs d'incertitude seraient dus non seulement au rapport inexact établi entre la matière grasse totale prise à la base du calcul et le facteur appliqué, mais aussi et surtout au fait que ladite méthode ne tiendrait compte ni des essais à blanc, ni des fluctuations de l'indice butyrique des matières grasses provenant du lait, ni, enfin, de l'écart d'erreur d'expérimentateur à expérimentateur ;

qu'en ne prévoyant pas de coefficient correcteur forfaitaire pour compenser les erreurs découlant de ces facteurs d'incertitude, la méthode litigieuse par-

viendrait ainsi à des valeurs approximatives trop élevées de la teneur en matières grasses provenant du lait des marchandises importées ;

4 attendu que le règlement n° 83/67, en définissant, dans son annexe V, la méthode d'analyse à utiliser pour la détermination de la teneur en matières grasses provenant du lait, établit une condition matérielle indispensable à la mise en œuvre du règlement n° 160/66/CEE du Conseil, du 27 octobre 1966, portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles ;

qu'en vertu de ce règlement, notamment de son article 10, il est perçu à l'importation dans un État membre, en provenance de pays tiers, une imposition qui se substitue aux droits de douane et qui se compose de deux éléments, l'un fixe, constituant un droit de douane ad valorem, et l'autre mobile ;

que ce dernier élément est destiné à couvrir, pour les quantités de produits de base considérées comme étant entrées dans la fabrication, l'incidence de la différence entre les prix desdits produits dans l'État membre importateur, d'une part, et ceux à l'importation en provenance des pays tiers, d'autre part ;

que cette réglementation trouve sa motivation dans la nécessité, énoncée par le règlement n° 160/66, d'adapter la protection accordée aux marchandises en cause à celle dont bénéficient les produits agricoles de base ;

5 que, pour atteindre ce but dans des conditions aussi efficaces que possible, le règlement n° 160/66 a renoncé à exiger, à l'importation de toute marchandise issue d'une transformation, la preuve relative à la nature et à la quantité des produits de base transformés qu'elle contient et a opté pour un système de tarification et d'imposition à caractère forfaitaire ;

qu'aux fins de leur tarification, les marchandises visées ont, en effet, été regroupées sous des spécifications tarifaires définies par des paliers de composition, permettant de classer, en fonction des quantités des produits de base qu'elles contiennent, les variétés commerciales les plus représentatives ;

que, pour chaque spécification, ledit règlement, ainsi que le règlement n° 83/67, pris en son application, ont fixé de manière forfaitaire les quantités des différents produits de base considérées comme étant entrées dans la fabrication des marchandises imposables ;

que l'élément mobile destiné à frapper ces marchandises est, aux termes de l'article 12 dudit règlement, fixé trimestriellement sur la base de la moyenne des prix de seuil et des prix caf, constatés pour chaque période considérée ;

6 que, dans le cadre du système ainsi institué, la détermination des quantités des produits de base contenues dans la marchandise doit surtout s'inspirer de la nécessité d'assurer le recours à une méthode d'analyse uniforme dans l'ensemble de la Communauté et éviter en même temps qu'il ne soit fait échec aux finalités protectrices du système ;

qu'on ne saurait tirer un motif d'illégalité de ce que la méthode d'analyse utilisée ne tient pas compte de tous les éléments susceptibles de conduire à la détermination de valeurs exactes ;

7 attendu, dès lors, que, eu égard à la structure forfaitaire et aux finalités du régime institué par le règlement n° 160/66, la circonstance que la méthode d'analyse définie dans l'annexe V du règlement n° 83/67 serait affectée de facteurs d'incertitude et aboutirait, de ce fait, à des valeurs approximatives de cette teneur, ne suffit pas pour conclure à un vice affectant la validité des dispositions du règlement n° 83/67 sur lesquelles elle se fonde ;

Sur les dépens

8 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement et que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure,
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
l'entreprise Alfons Lütticke GmbH et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 177 ;
vu le règlement n° 160/66/CEE du Conseil du 27 octobre 1966 (JO 1966, n° 195) ;
vu le règlement n° 83/67/CEE du Conseil du 18 avril 1967 (JO 1967, n° 81) ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht de Munich conformément à la décision rendue par cette juridiction le 14 juin 1972, dit pour droit :

L'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67 du Conseil du 18 avril 1967, combiné avec l'annexe V du même règlement n'est pas invalide du fait qu'en raison de facteurs d'incertitude dont la méthode d'analyse prévue à ladite annexe serait affectée, les valeurs de la teneur en matières grasses provenant du lait sont déterminées de manière approximative.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 février 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 11 JANVIER 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'instance préjudicielle qui nous conduit à vous présenter aujourd'hui nos conclusions porte sur la question de la validité des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 83/67/CEE du Conseil, du 18 avril 1967 (JO n° 81 du 26 avril 1967, p. 1597 et suiv.), et de l'annexe V de ce règlement. Le paragraphe en question s'énonce comme suit : « Le pourcentage en poids de matières grasses provenant du lait contenues dans une marchandise est déterminé d'après la méthode définie à l'annexe V ». Et cette annexe décrit en détail la méthode à appliquer.

Rappelons avant tout quelques éléments indispensables à la compréhension du problème qui vous est soumis.

La portée du règlement 83/67 est liée au régime d'échanges que le règlement n° 160/66/CEE du Conseil, du 27 octobre 1966 (JO n° 195 du 28 octobre 1966, p. 3361 et suiv.), a instauré pour certaines

1 — Traduit de l'allemand.