CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 10 juillet 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Tariefcommissie d'Amsterdam demande à la Cour de rendre une décision préjudicielle sur l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 1388/85 de la Commission, du 24 mai 1985, relatif au classement de certaines marchandises dans la sous-position 12.04 A du tarif douanier commun [1].

Situation du problème

2. La demande de la Tariefcommissie a pour origine un conflit qui oppose la société Gebr. Vismans Nederland BV (ci-après « Vismans ») à l'inspecteur des droits d'importation et d'accises à propos du classement dans le tarif douanier commun (ci-après « TDC ») de marchandises importées des États-Unis pour lesquelles une déclaration a été déposée le 27 avril 1987. Dans la déclaration, les marchandises sont désignées sous l'appellation « pellets de pulpe de betteraves ». Dans son ordonnance de renvoi, la Tariefcommissie déclare que ces marchandises présentent les qualités objectives suivantes:

— elles proviennent de betteraves à sucre coupées et sont le résidu d'un processus complet d'extraction du sucre;

— elles contiennent 12 % de saccharose sur matière sèche, y compris le saccharose provenant du liant;

— elles ont été pressées et mises en pellets;

— elles ne peuvent plus être réutilisées de manière rentable, dans les conditions techniques actuelles, pour en extraire davantage de sucre.

3. Selon Vismans, les marchandises importées doivent être classées dans le chapitre 23 du TDC [2], « résidus et déchets des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux », et plus particulièrement dans la sous-position tarifaire 23.03 B I:

« 23.03 — Pulpes de betteraves, bagasses de cannes à sucre et autres déchets de sucrerie; drêches de brasserie et de distillerie; résidus d'amidonnerie et résidus similaires:

A. ...

B. autres:

* Langue originale: le néerlandais.

1 — JO L 140, p. 7.

2 — Le tarif douanier applicable au moment des faits est celui qui a été fixé dans l'annexe au règlement (CEE) n° 3618/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, modifiant le règlement (CEE) n° 3331/85 modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO 1986, L 345, p. 1).

I. Pulpes de betteraves, bagasses de cannes à sucre et autres déchets de sucrerie

II. ... ».

Au moment de l'importation, les marchandises relevant de cette sous-position tarifaire étaient exonérées de droits d'importation et de prélèvements agricoles.

En revanche, l'inspecteur des droits d'importation et d'accises a classé les marchandises importées dans le chapitre 12 du TDC, « graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles et médicinales; pailles et fourrages », plus précisément dans la sous-position 12.04 A:

« 12.04 — Betteraves à sucre (même en cossettes), fraîches, séchées ou en poudre; cannes à sucre:

A. Betteraves à sucre

B. ... »

Conformément à cette classification, il a exigé, pour les marchandises importées, des prélèvements dont le montant (412 024 HFL) est égal à plusieurs fois la valeur en douane déclaréee (174 875 HFL).

4. La décision de l'inspecteur des droits d'importation et d'accises de classer les marchandises importées dans la sous-position tarifaire 12.04 A est fondée sur le règlement n° 1388/85, précité, dans lequel la Commission, sur la base de la compétence qui lui a été conférée par le règlement (CEE) n° 97/69 [3], a fixé un plafond pour la teneur en saccharose afin de pouvoir distinguer les betteraves à sucre et les pulpes de betteraves. L'article 1er du règlement n° 1388/85 dispose à cet égard que:

« Les cossettes de betteraves à sucre, partiellement désucrées, même mises en pellets, soit directement par compression, soit par addition d'une substance liante (jusqu'à 3 % environ en poids), et qui présentent une teneur en saccharose, y compris le saccharose provenant éventuellement du liant, supérieure à 10 % en poids sur matière sèche, doivent être classées dans le tarif douanier commun dans la sous-position:

12.04 — Betteraves à sucre (même en cossettes), fraîches, séchées ou en poudre; cannes à sucre:

A. Betteraves à sucre ».

5. La Tariefcommissie estime qu'en raison de leurs propriétés objectives les marchandises importées doivent être classées comme des « pulpes de betteraves ». Elle indique cependant qu'un tel classement paraît incompatible avec la disposition du règlement n° 1388/85 que nous venons de citer. C'est à ce propos qu'elle a adressé à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

3 — Règlement (CEE) n° 97/69 du Conseil, du 16 janvier 1969, relatif aux mesures à prendre pour l'application uniforme de la nomenclature du tarif douanier commun (JO L 14, p. 1), tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 2055/84 du Conseil, du 16 juillet 1984 (JO L 191, p. 1). Le règlement n° 97/69 a été abrogé entre-temps par le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO L 256, p. 1).

« 1) Les marchandises litigieuses, qui, si elles contiennent bien 12 % de saccharose, n'en doivent pas moins être considérées comme des 'pulpes de betteraves' qui ont été mises en pellets par compression et dont on a extrait tout le sucre qu'il était économiquement possible d'en extraire, rentrent-t-elles néanmoins dans la notion de 'betteraves à sucre partiellement désucrées' énoncée à l'article 1er du règlement (CEE) n° 1388/85 de la Commission, du 24 mai 1985?

2) Dans l'affirmative, le règlement visé dans la première question est-il valide? »

Le champ d'application du règlement n° 1388/85

6. Par sa première question, la Tariefcommissie souhaite s'entendre dire si des marchandises possédant les propriétés qu'elle a énoncées relèvent du champ d'application du règlement n° 1388/85.

Vismans estime que le règlement vise uniquement les betteraves à sucre qui n'ont pas encore subi un processus complet d'extraction du sucre. Elle invoque, à cet égard, les notes explicatives du conseil de coopération douanière relatives à la sous-position 23.03 de la nomenclature CCD, dans laquelle les « pulpes de betteraves » sont décrites comme étant le résidu, consistant en cossettes épuisées, de l'extraction du sucre de la betterave sucrière. Des marchandises dont on a extrait tout le sucre qu'il est économiquement possible d'en extraire ne pourraient dès lors pas être considérées comme des « betteraves à sucre partiellement désucrées » pour l'application du règlement n° 1388/85 même si la teneur résiduelle en sucre est supérieure à 10 %.

7. Cette interprétation ne nous paraît compatible ni avec l'esprit ni avec la lettre du règlement. Il ressort de son préambule que la Commission a voulu fixer un critère précis afin de déterminer si le produit résiduel qui subsiste après l'extraction du sucre des betteraves sucrières doit être classé en tant que « betteraves à sucre » ou en tant que « pulpes de betteraves ». A cet effet, la Commission a opté pour un critère unique, à savoir la teneur résiduelle en sucre: lorsque le résidu présente encore une teneur en sucre, y compris le sucre provenant éventuellement du liant, supérieure à 10 % en poids, il doit être considéré comme « betteraves à sucre ». D'autres critères, tels que l'impossibilité invoquée par Vismans d'extraire davantage de sucre du résidu de manière rentable, ne sont pas pris en considération. Il en résulte que les marchandises sous revue relèvent du champ d'application du règlement n° 1388/85 simplement sur la base de la constatation que leur teneur en sucre est supérieure à 10 %.

La validité du règlement n° 1388/85

8. Cela nous amène à la seconde question: les marchandises en cause devant être soumises à l'empire du règlement n° 1388/85, il faut encore s'interroger sur la validité de celui-ci.

Il faut observer à titre préalable que, s'il peut *préciser* le contenu des positions tarifaires 12.04, « betteraves à sucre », et 23.03, « pulpes de betteraves », le règlement n° 1388/85 de la Commission, qui a été adopté sur la base du règlement n° 97/69, *ne* peut *pas* le *modifier*. Dans le cas contraire, la Communauté manquerait aux obligations qui lui incombent en vertu du traité du 15 décembre 1950 sur la nomen-

clature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers[4]. Cette restriction de la compétence de la Commission apparaît d'ailleurs en termes exprès dans le deuxième considérant du règlement n° 97/69[5] et a également été formulée dans la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation de ce règlement[6].

9. La Cour a précisé, dans la jurisprudence susmentionnée, que la Commission, agissant en étroite collaboration avec les experts des États membres, dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour *préciser* le contenu des positions du TDC. Ce pouvoir d'appréciation, tout large qu'il soit, ne peut cependant pas être exercé de manière arbitraire et il ne peut, sous couvert de clarification, servir à modifier la nomenclature TDC.

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, la Commission doit observer également que,

« dans l'intérêt de la sécurité juridique et pour faciliter les contrôles, le classement des marchandises doit s'effectuer sur la base des caractéristiques et propriétés objectives des produits, susceptibles d'être vérifiées au moment du dédouanement »[7].

Dans le règlement en cause, la Commission a indubitablement utilisé un critère objectif et facile à vérifier pour distinguer plus clairement les betteraves à sucre des pulpes de betteraves, à savoir la teneur résiduelle en saccharose. Il faut cependant se demander si, en fixant la teneur en saccharose à 10 % en poids maximum, la Commission n'a pas arbitrairement — sans appliquer à cet effet un caractère distinctif pertinent, c'est-à-dire relatif aux propriétés déterminantes du produit (voir point 10 ci-dessous) — désigné comme betteraves à sucre un groupe de produits qui sont en réalité des pulpes de betteraves. En d'autres termes, la Commission n'a-t-elle pas, en agissant de la sorte, donné aux notions de « pulpes de betteraves » et de « betteraves à sucre » utilisées dans le TDC un contenu en raison duquel, malgré leur nature, ces produits sont classés dans une position tarifaire qui ne leur était pas destinée? Définir ainsi des positions tarifaires sans tenir compte des propriétés déterminantes des produits concernés reviendrait en substance à modifier le TDC, alors que la Commission n'en a pas le pouvoir[8].

Pour répondre à cette question, il faut se souvenir qu'après extraction du sucre les cossettes de betteraves sucrières n'ont généralement plus une teneur résiduelle en saccharose que de 6 à 7 %, mais que, dans certains cas, en fonction notamment des conditions climatologiques (par exemple lorsque les betteraves sucrières à traiter sont gelées), cette teneur résiduelle en saccharose peut excéder 10 %.

4 — Sur les obligations de la Communauté en la matière, voir l'arrêt rendu par la Cour le 19 novembre 1975 dans l'affaire 38/75, Nederlandse Spoorwegen (Rec. p. 1439).

5 — Conformément au deuxième considérant, deuxième phrase, du règlement n° 97/69, les dispositions du règlement ont pour objet « de préciser le contenu des positions ou sous-positions du tarif douanier commun sans toutefois en modifier le texte ».

6 — Voir les arrêts du 11 novembre 1975, Bagusat (37/75, Rec. p. 1339), du 28 mars 1979, Biegi (158/78, Rec. p. 1103), du 20 mars 1980, Bagusat (87/79,112/79 et 113/79, Rec. p. 1159), et du 19 janvier 1988, Imperial Tobacco (141/86, Rec. p. 57).

7 — Voir, notamment, l'arrêt rendu le 8 février 1990 dans l'affaire C-233/88, Gijs van de Kolk, point 12 (Rec. p. I-265), dans lequel il est fait référence à l'arrêt rendu le 16 décembre 1976 dans l'affaire 38/76, Luma, point 7 (Rec. p. 2027).

8 — Prenons un exemple caricatural: la Commission ne peut pas, sous couleur de préciser le TDC, classer une bicyclette dans la notion d'« automobile » sur la base du critère, pourtant objectif et facile à vérifier, que la bicyclette, à l'instar de l'automobile, possède des roues, parce qu'un tel critère ne tient pas compte de la propriété déterminante retenue par le TDC, à savoir que ce véhicule n'est pas actionné par un moteur, mais par des pédales (voir la note explicative du conseil de coopération douanière relative à la position 87.12 de la nomenclature CCD).

10. Selon le TDC, les pulpes de betteraves ont pour propriété caractéristique déterminante d'être un produit résiduel de l'industrie sucrière, ainsi qu'il apparaît du titre du chapitre 23 et de l'énoncé de la sous-position tarifaire 23.03 B I. Les pulpes de betteraves figurent au chapitre 23 sous le titre « résidus et déchets des industries alimentaires » et sont classées dans la sous-position tarifaire 23.03 B I avec les « autres déchets de sucrerie ». Cela ressort également des notes explicatives du conseil de coopération douanière, dans lesquelles, comme nous l'avons déjà signalé, les pulpes de betteraves sont décrites comme étant le résidu, consistant en cossettes épuisées, de l'extraction du sucre de la betterave sucrière. Cela correspond finalement à la signification qui est généralement prêtée à ce mot dans l'usage courant [9].

Les notions de « résidus » et de « déchets » utilisées dans le titre du chapitre 23 ne sont pas des notions équivalentes, ainsi qu'il apparaît de la jurisprudence de la Cour relative au classement de marchandises, telles que, notamment, les pulpes de soja, dans la position 23.04 du TDC. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 11 mars 1982 dans l'affaire Fancon [10] et dans l'arrêt qu'elle a rendu le 22 septembre 1988 dans l'affaire Cargill [11], la Cour a notamment fait observer que la notion de « résidus » ne peut pas être confondue avec celle de « déchets ». Selon la Cour, un « déchet » est une matière quasiment sans valeur qui se trouvait déjà dans le produit de base et qui ne subit pas de transformation au cours du processus d'extraction. Un « résidu » est, en revanche, un produit qui est le résultat direct du processus d'extraction. Dans le texte de la position tarifaire 23.03, dans laquelle sont classées les pulpes de betteraves, c'est le terme « déchets » qui est utilisé, et non le terme « résidus ». Nous n'entendons pas accorder une importance exagérée à l'utilisation de ce terme. Dans la note explicative du conseil de coopération douanière consacrée à la position 23.03 de la nomenclature CCD, les pulpes de betteraves sont d'ailleurs décrites comme étant un « résidu ». Ce qui, en revanche, nous paraît important, c'est que cette jurisprudence de la Cour montre que les marchandises en cause, qu'il faille les considérer comme des « déchets » ou comme des « résidus », sont toujours le résultat *final* d'un processus industriel d'extraction.

L'arrêt Fancon est également intéressant à un autre égard, à savoir dans la mesure où la Cour y a dit pour droit que le fait que la farine d'extraction de soja n'est pas totalement déshuilée ne constitue pas une raison de ne pas considérer la marchandise en cause comme un « résidu ». La Cour précise que l'opération de déshuilage est poussée jusqu'au point où la technique le permet et que la présence minime d'huile résiduelle n'est pas incompatible avec le classement de la marchandise concernée dans le TDC sur la base de sa « propriété principale », appelée ci-avant et ci-après « propriété déterminante » (pour le classement au TDC).

11. Il apparaît, selon nous, des éléments qui précèdent qu'il y a lieu d'entendre par pulpes de betteraves un produit fini, plus précisément un produit résiduel de betteraves sucrières qui, après avoir subi un

9 — Dans le *Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal*, onzième édition entièrement révisée, le mot « pulpe » est expliqué, comme dans les notes explicatives du CCD, comme étant « le produit résiduel de l'extraction du sucre et de l'eau excédentaire des cossettes de betteraves sucrières » (traduction libre). Dans le *Petit Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, édition 1986, le mot « pulpe » est notamment expliqué comme étant le « résidu pâteux du traitement de certains végétaux dans les sucreries et distilleries ».

10 — Arrêt du 11 mars 1982, Fancon, point 14 (129/81, Rec. p. 967).

11 — Arrêt du 22 septembre 1988, Cargill, point 11 (268/87, Rec. p. 5151).

processus d'extraction, en l'occurrence un processus d'extraction du sucre, ne peut plus être utilisé comme matière première par l'industrie *sucrière*. Si la Commission veut préciser cette notion par voie de règlement en établissant un plafond pour la teneur en saccharose, il faut que ce plafond tienne compte de la possibilité (ou de l'impossibilité) pour l'industrie sucrière d'extraire davantage encore de sucre des marchandises concernées, quitte à appliquer certaines marges pour la définition de ce plafond. Si ce plafond ne tenait pas compte de cette propriété déterminante des pulpes de betteraves, le règlement de la Commission aurait d'ailleurs pour effet que les produits importés, qui, en substance, sont des pulpes de betteraves, et non des betteraves à sucre, seraient soumis au prélèvement élevé prévu pour les betteraves sucrières qui a été institué afin d'empêcher le démantèlement du marché communautaire du sucre, même si ces marchandises ne peuvent pas être utilisées comme matière première par l'industrie sucrière. En fait, cette imposition équivaudrait dans la plupart des cas à interdire l'accès au marché communautaire à ces produits pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec l'organisation commune des marchés [12].

12. Dans le quatrième considérant du préambule du règlement n° 1388/85, la Commission déclare qu'il est « judicieux » de fixer la teneur limite en saccharose à 10 %, mais elle ne fournit aucune justification pour cette affirmation. Des explications qu'elle a fournies au cours de l'audience, il apparaît que ce pourcentage est en fait le résultat d'une négociation entre les experts des États membres qui se sont basés sur la teneur résiduelle en saccharose des betteraves sucrières à laquelle on aboutit généralement dans la pratique au terme du processus d'extraction du sucre, et non pas sur la teneur en saccharose à partir de laquelle une nouvelle opération d'extraction du sucre peut être effectuée dans des conditions rentables. Le résultat de ces négociations a été initialement formulé dans une note explicative sur le tarif douanier applicable dans les Communautés européennes. Dans cette note, les marchandises présentant une teneur en saccharose supérieure à 8 % en poids, teneur en saccharose du liant non comprise, étaient désignées comme étant des betteraves à sucre. Le pourcentage en poids défini dans cette note explicative a été repris dans le règlement n° 1388/85, avec cette différence, toutefois, que, dans ce dernier, la teneur en saccharose du liant a été prise en compte et que la teneur totale en saccharose a été arrondie à 10 % en poids. Rien dans la genèse du règlement n'autorise à déduire que la teneur limite retenue pour distinguer les betteraves à sucre des pulpes de betteraves aurait été fixée d'une manière pertinente, et non pas arbitraire, c'est-à-dire à l'aide d'un critère fondé sur la propriété, jugée déterminante dans le TDC, des pulpes de betteraves, à savoir que celles-ci ne peuvent plus être utilisées comme matière première par l'industrie sucrière.

13. Dans son ordonnance de renvoi, la Tariefcommissie considère comme un fait établi que les marchandises importées qui présentent une teneur en saccharose de 12 % ont subi un processus complet d'extraction du sucre et que cette opération ne saurait être répétée dans des conditions rentables. La Commission n'a pas contesté ces constatations. Elle fait cependant observer qu'une réglementation communautaire ne peut pas tenir compte exclusivement des éléments existant au moment de son adoption; elle doit également prendre en considération des situations qui peuvent se

12 — En l'espèce, l'inspecteur des droits d'importation et d'accises a réclamé, dans la procédure au fond, des prélèvements dont le montant est un multiple de la valeur des pellets de pulpes de betteraves qui ont été importés (voir point 3).

produire à l'avenir, dans l'hypothèse, par exemple, où les prix sur le marché du sucre — un marché instable depuis toujours — devraient connaître une augmentation importante.

La Commission a incontestablement raison lorsqu'elle affirme qu'une réglementation communautaire doit tenir compte de situations futures, mais son intervention doit alors également se fonder sur des éventualités suffisamment plausibles. Sur ce point, la Commission n'a pas réfuté les arguments de Vismans selon lesquels on ne saurait raisonnablement admettre que les prix du marché ne connaîtront jamais des fluctuations d'une importance telle qu'il deviendrait rentable pour l'industrie sucrière, compte tenu des coûts élevés qui s'y rattachent, de poursuivre les opérations d'extraction du sucre sur des pulpes de betteraves présentant une teneur en saccharose de 12 %. Il est au contraire apparu, au cours de l'audience, que la Commission ne connaît aucun cas dans le passé où l'industrie sucrière aurait procédé à une seconde extraction de sucre sur des betteraves ayant déjà subi ce traitement une première fois.

14. Eu égard aux éléments que nous venons d'exposer, nous concluons que l'intervention de la Commission va au-delà d'une simple explicitation des positions tarifaires concernées. Elle les a au contraire redéfinies en postulant, pour différencier les betteraves à sucre des pulpes de betteraves, une teneur en saccharose tellement faible que des marchandises qui sont des pulpes de betteraves en raison de la propriété (principale ou) jugée déterminante dans le TDC [13] ne peuvent plus être classées dans la sous-position tarifaire 23.03 B I.

Conclusion

15. En résumé, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles de la manière suivante:

« 1) Un produit qui présente une teneur en saccharose de 12 % en poids, y compris le saccharose provenant éventuellement du liant, et qui est le résidu d'un processus complet d'extraction du sucre de betteraves sucrières relève du champ d'application du règlement (CEE) n° 1388/85 de la Commission, du 24 mai 1985.

2) Le règlement précité est invalide dans la mesure où il a pour conséquence qu'un produit qui constitue le résultat final d'un processus complet d'extraction du sucre de betteraves sucrières et qui ne peut plus être utilisé comme matière première par l'industrie sucrière doit être classé dans la sous-position 12.04 A, 'betteraves à sucre', du TDC. »

13 — Voir l'arrêt Fancon, précité.