l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 38 à 47, 177 et 189;
vu le règlement du Conseil de la Communauté économique européenne n° 19 du 4 avril 1962;
vu les règlements du Conseil des Communautés européennes n° 950 du 28 juin 1968 et n° 2451 du 8 décembre 1969;
vu le règlement du Conseil des Communautés européennes n° 97 du 16 janvier 1969;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne 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 Bundesfinanzhof de la république fédérale d'Allemagne, conformément à l'ordonnance rendue par cette juridiction le 21 octobre 1969, dit pour droit :

Il y a lieu d'interpréter l'expression « farine de manioc » au sens de l'article 1, lettre d, du règlement n° 19/62 conjointement avec la position 11.06 du tarif douanier commun, mentionnée à l'annexe de ce règlement, comme visant toutes les substances farineuses obtenues à partir des racines de manioc, sans tenir compte du traitement que ces racines peuvent avoir subi, dès lors que le produit présente une teneur en amidon supérieure à 40 %.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 18 juin 1970.

Lecourt Monaco Pescatore
Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 18 juin 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 12 MAI 1970 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Les deux affaires préjudicielles (affaire 72-69 et affaire 74-69) sur lesquelles nous allons nous prononcer ont en partie le même objet, l'interprétation de la position tarifaire n° 11.06 A du tarif douanier commun (« farine de manioc »), dont les produits ont été

1 — Traduit de l'allemand.

soumis à l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et, partant, au régime des prélèvements, conformément aux dispositions combinées de l'article 1, d, du règlement n° 19 du Conseil (JO, 1962, p. 933) et de l'annexe à ce règlement. C'est la raison pour laquelle nous pouvons nous permettre de traiter les deux affaires dans des conclusions communes, bien qu'une jonction à l'exemple des affaires préjudicielles 28 et 30-62 (Recueil, IX-1963, p. 70) n'ait pas été prononcée. Pour la compréhension des affaires, il est nécessaire de faire au sujet des faits les remarques suivantes.

La défenderesse en « Revision » dans le litige principal de l'affaire 72-69, une société ayant son siège à Hambourg, a demandé le 20 mai 1966 au bureau des douanes de Brême — Europahafen- le dédouanement d'une certaine quantité de « farine de pulpe de manioc » en provenance de Thaïlande. La déclaration en douane précisait que le produit avait été rendu incomestible et, selon les trmes du contrat, contenait 65 % d'amidon, y compris des carbohydrates solubles. En effet le service chargé du contrôle des marchandises auprès du bureau des douanes de Brême Hansator a constaté une teneur en amidon de plus de 55 %. L'entreprise importatrice a demandé que le produit soit classé comme « résidu de l'amidonnerie » sous la position 23.03 du tarif douanier allemand, exonérée du prélèvement. Toutefois cette demande n'a pas été agréée par le bureau des douanes qui a, au contraire, appliqué la position tarifaire 11.06 A du tarif douanier commun, déjà mentionnée, et, partant, a établi un avis de prélèvement pour le produit qui a été qualifié de « farine de manioc ». Le bureau des douanes s'est fondé en l'occurrence sur un décret du ministre fédéral des finances du 29 décembre 1965, aux termes duquel la pulpe de manioc (Tapiocawaste) ne pouvait être classée sous la position tarifaire 23.03 que si elle présentait une teneur en amidon, rapportée à la matière sèche, de 55 % maximum; lorsque la teneur en amidon était supérieure, elle devait être classée comme « farine de manioc » sous la position tarifaire 11.06 A.

C'est également ce qui est arrivé à la défenderesse en « Revision » dans le litige principal de l'affaire 74-69, elle aussi une société ayant son siège à Hambourg. Le 11 juillet 1966, elle a demandé au bureau des douanes de Brême-Überseehafen le dédouanement d'une certaine quantité de « résidus de l'amidonnerie de manioc » (Waste) ayant une teneur en amidon de plus de 40 %. Le pays d'origine indiqué était la Thaïlande. Dans ce cas également, contrairement à l'opinion soutenue par l'entreprise importatrice, le bureau des douanes a appliqué non pas la position tarifaire 23.03 du tarif douaner allemand, mais la position tarifaire 11.06 A du tarif douanier commun et en conséquence a exigé un prélèvement par un avis daté du 22 juillet 1966. Le bureau des douanes s'est référé en l'espèce (ce qui a déterminé la formulation des questions préjudicielles) aux notes explicatives du tarif douanier allemand de 1966 dans la version du deuxième règlement portant modification de ces notes explicatives, du 27 juin 1966. Au sujet de la position tarifaire 11.06, ces notes précisent ce qui suit : « Sont comprises les farines et semoules des produits repris au n° 07.06. Sous A, sont notamment comprises, quels que soient leur procédé de fabrication et leur désignation, toutes les farines plus ou moins élaborées obtenues à partir des racines du cassave (manioc utilissima), également sous forme d'agglomérés obtenus par extrusion (pellets), ou sous forme de grumeaux ou sous une autre forme. Sont exclus : ... e) les résidus de l'amidonnerie de manioc, également sous forme d'agglomérés obtenus par extrusion (pellets), ou sous forme de grumeaux, ou sous une autre forme (position tarifaire 23.03) ». En outre, elles précisent au sujet de la position tarifaire 23.03 : « sont considérés comme « résidus de l'amidonnerie de manioc » seulement

les produits dont la teneur en amidon, rapportée à la matière sèche, ne dépasse pas 40 %. »

Or, les deux importateurs n'ont pas voulu en rester là. Après avoir élevé des réclamations qui sont restées sans suite, ils ont effectivement obtenu au cours d'une procédure devant le Finanzgericht que soient rapportés les avis portant fixation d'un prélèvement. Le Finanzgericht a déclaré que la marchandise litigieuse ne pouvait pas être considérée comme de la farine provenant de racines de manioc, parce qu'elle n'est pas un produit de la minoterie à sec, comme l'exigent les notes explicatives relatives à la position tarifaire 11.06, mais un produit obtenu par lavage et qui, une fois l'amidon éliminé, est soumis à un processus de séchage. Étant donné qu'il ne contient plus l'amidon qui a été éliminé, il ne peut s'agir que du résidu de l'amidonnerie, c'est-à-dire d'un produit relevant de la position tarifaire 23.03.

Le bureau principal des douanes a intenté à son tour une procédure en « Revision » contre ces jugements et porté ainsi l'affaire devant le Bundesfinanzhof. A l'appui de son recours, il a fait valoir que la définition des termes « farine de manioc » est indépendante du procédé de fabrication et que les notes explicatives du tarif douanier allemand relativement à la position 11.06 se bornent à citer, à titre d'exemple, le procédé le plus usuel parmi les procédés possibles. Aucun chimiste n'est en mesure de dire de quelle façon a été obtenue une farine de manioc ayant une teneur en amidon courante. D'autre part l'interprétation des termes « résidus de l'amidonnerie » ne devrait pas tenir compte uniquement des méthodes primitives utilisées par les petits cultivateurs d'un pays encore sous-développé du point de vue technologique. C'est la raison pour laquelle il ne faudrait considérer comme résidus au sens de la position tarifaire 23.03 que les produits à partir desquels aucune substance importante ne peut plus être extraite d'une façon qui soit économiquement rentable. En conséquence, les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles relatives à la position tarifaire 23.03 précisent que cette position comprend seulement les produits qui se composent principalement de fibres brutes. Les experts des gouvernements des États membres de la Communauté économique européenne ont constaté eux aussi que la pulpe de manioc ayant une teneur en amidon, rapportée à la matière sèche, supérieure à 40 %, devait être considérée comme farine de manioc au sens de la position 11.06. — Ce point de vue a été également soutenu par le ministre fédéral des finances qui est intervenu dans le litige. Les défenderesses dans le recours en « Revision » persistent au contraire dans leur opinion que la farine de manioc au sens de la position 11.06 doit uniquement avoir subi une transformation par mouture. D'après elles, il existerait des critères absolument sûrs permettant de distinguer la pulpe de manioc des racines de manioc moulues. N'importe quel chimiste exercé serait en mesure de distinguer les résidus de manioc des racines de manioc moulues, en se fondant sur l'impression optique d'ensemble, sur la teneur en sable, en grains d'amidon corrodés, en fibres brutes et en hydrates de carbone solubles. Le critère fixé par le décret du ministre fédéral des finances du 29 décembre 1965, soit une teneur maximum en amidon de 55 %, rapportée à la matière sèche, serait tout aussi arbitraire que l'affirmation des experts des gouvernements des États membres que la pulpe de manioc, ayant une teneur en amidon rapportée à la matière sèche de plus de 40 %, devrait être considérée comme farine de manioc. Du point de vue de la technique de production, il serait impossible ou contraire à tout bon sens économique d'obtenir à partir de racines de manioc thaïlandais des résidus industriels dont la teneur en amidon serait inférieure à 40 %. Le deuxième règlement, déjà cité, du 27 juin 1966, portant modification des notes explicatives du tarif douanier allemand

de 1966, doit donc être considéré comme nul. En effet, seul le Conseil de la CEE est habilité à modifier le catalogue des marchandises figurant à l'article 1, d du règlement n° 19/62.

Dans ces conditions, pour que le Bundesfinanzhof puisse trancher le litige dont il est saisi, il est nécessaire d'interpréter le droit communautaire, c'est-à-dire de définir les termes « farine de manioc » conformément à l'article 1, d du règlement n° 19/62 et, dans le litige qui a donné lieu à l'affaire préjudicielle 74-69, il est en outre nécessaire d'élucider la question de savoir si les notes explicatives relatives au tarif douanier allemand peuvent servir à interpréter la désignation de la marchandise qui nous intéresse ici. C'est la raison pour laquelle, par ordonnances rendues le 21 octobre 1969, le Bundesfinanzhof a sursis à statuer, conformément à l'article 177 du traité CEE, et a demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

Dans l'affaire 74-69 :

a) « L'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 19 du Conseil de la Communauté économique européenne, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, du 4 avril 1962 (JO, n° 30, 1962, p. 933), suivant lequel les États membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions du présent règlement puissent être effectivement appliquées à partir du 1er juillet 1962, doit-il être compris en ce sens que les États membres ont le pouvoir et l'obligation de préciser et de caractériser, par des dispositions internes, les désignations des produits sujets à prélèvement (article 1 du règlement) ?

b) Dans la négative :
L'article 1 du règlement n° 19/62 du Conseil, énumérant des marchandises figurant dans le tarif douanier commun, doit-il être compris en ce sens que ces désignations de produits sont susceptibles d'être interprétées par le législateur national aussi longtemps qu'une interprétation selon le droit communautaire fait défaut ? »

Dans les affaires 72 et 74-69, où la même question a été posée en termes essentiellement analogues :

« Le terme « farine de manioc » au sens de l'article 1, d, du règlement n° 19/62, conjointement avec l'annexe à ce règlement, doit-il être interprété en ce sens qu'il recouvre, sans égard au procédé de production, tout produit dérivé de racines de manioc et possédant une teneur en amidon supérieure à 55 % (dans l'ordonnance de renvoi de l'affaire 74-69 il s'agit de 40 %) ou bien cette désignation implique-t-elle encore la présence d'autres teneurs maxima ou minima, par exemple en fibres brutes, en sucre ou en protéines ? »

Les défenderesses en « Revision » dans le litige principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission de la Communauté économique européenne ont déposé des observations écrites à ce sujet, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice. En outre ces parties ont exprimé leur point de vue au cours de l'audience du 21 avril 1970.

A notre avis, les problèmes posés appellent les observations suivantes :

1 — Au sujet des questions 1 et 2 dans l'affaire 74-69

Pour ce qui est tout d'abord des deux premières questions, que nous voudrions examiner en même temps, elles mettent en cause (en ce qui concerne le règlement allemand du 27 juin 1966 sur les notes explicatives relatives au tarif douanier) la compétence des États membres à préciser et à délimiter pour des dispositions internes la désignation des marchandises reprises à l'article 1 du règlement n° 19/62 et assujetties au prélèvement ou, aussi longtemps que

fera défaut une interprétation dans le cadre communautaire, à laisser au législateur national le soin d'interpréter la désignation des marchandises. Ces questions ne sont pas nouvelles par la Cour; elles correspondent dans leur substance à celles qui lui ont été déférées dans l'affaire 40-69. Sur notre proposition, la Cour avait alors donné une réponse essentiellement négative pour les États membres. C'est une réponse analogue qu'il faudra donner en l'espèce, comme le font notamment remarquer les défenderesses dans le litige principal et la Commission.

En effet il n'est pas possible de nier qu'il existe un lien étroit, dans le temps et sur le fond, entre l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille prévue par le règlement n° 22 et l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales prévue par le règlement n° 19. C'est ce qui explique que l'article 1 de l'organisation commune des macrhés dans le secteur des céréales (qui, conjointement à l'annexe à ce règlement, énumère les produits en question en reprenant la nomenclature du tarif douanier commun) et l'article 23 (selon lequel les États membres doivent prendre toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives) n'avaient pas de fonctions autres que celles attribuées aux articles 1 et 14 du règlement n° 22, dont il a été question dans l'affaire 40-69. En l'espèce également, il faut donc poser comme principe que la souveraineté tarifaire pour les produits soumis à des organisations communes de marchés a été transférée à la Communauté. En conséquence, la désignation des marchandises figurant à l'article 1 et à l'annexe au règlement n° 19 doit donc être interprétée essentiellement sur la base du droit communautaire, parce que c'est seulement de cette façon que pourra être garantie une portée identique, c'est-à-dire l'application uniforme de l'organisation commune des marchés dans tous les États membres. Nous pouvons utiliser en l'occurrence, et cela permet de dire qu'il n'existe aucune lacune, les notes explicatives relatives à la nomenclature de Bruxelles, à laquelle se reporte le tarif douanier commun, et surtout les règles de tarification relativement au tarif douanier commun, qui avaient été établies à l'époque (dans le règlement du 13 février 1960). Par contre, aucune place n'est laissée par principe pour des compétences du législateur national, en vertu desquelles celui-ci pourrait adopter des règles d'interprétation avec effet obligatoire en recourant à un certain pouvoir d'appréciation; il peut tout au plus s'agir d'adopter des instructions pour l'usage interne, sous cette réserve toutefois qu'elles doivent être compatibles avec le droit communautaire.

Si cette constatation fondamentale ressort du régime des organisations communes de marchés ainsi que de la détermination de leur portée à l'aide d'un catalogue détaillé des marchandises, il n'est pas possible de tirer une conclusion différente de l'article 23 du règlement n° 19 (qui, comme nous l'avons dit, exige une adaptation des législations nationales). Son but est essentiellement de mettre l'accent sur l'obligation qui, au fond, incombe déjà aux États membres, sur la base de l'article 5 du traité, de supprimer les obstacles provenant de leurs législations nationales et d'adapter la situation juridique interne aux innovations, en partie considérables, de l'organisation commune des marchés. En outre, l'article 23 établit le principe de la répartition du travail, dont la portée varie selon l'organisation commune des marchés, et selon lequel l'exécution administrative (avec le calcul des montants des prélèvements et leur perception) se situe à l'échelon national. Il s'agit d'inciter expressément les États membres à créer les conditions normatives et administratives nécessaires à cet effet. Par contre, dans la mesure où les compétences législatives ont été transférées à la Communauté, l'article 23 n'autorise en aucune manière les États membres à préciser ou à

compléter la portée des notions d'organisation commune des marchés au moyen de dispositions normatives ayant des effets obligatoires.

Contrairement à l'opinion soutenue par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, les particularités inhérentes au cas d'espèce, notamment le fait que l'auteur du règlement allemand a suivi une recommandation de la Commission du 13 mai 1966 qui, dans la question litigieuse de la tarification, se fondait sur l'opinion unanime des experts des États membres en matière douanière, c'est-à-dire sur l'opinion d'un groupe de travail compétent, n'autorisent pas, elles non plus, à développer ni même à modifier cette jurisprudence. Sans doute un tel accord entre les experts en matière de nomenclature douanière constitue incontestablement une forte présomption en faveur de l'exactitude de la tarification recommandée, comme l'affirme le gouvernement fédéral; il autorise même à admettre que de telles directives sont conformes au droit communautaire et aboutissent ainsi dans beaucoup de cas à régler des différends en dehors du cadre procédural formel, peu maniable. Toutefois, l'élément décisif, c'est que cela ne garantit pas une interprétation uniforme, précisément parce que ce processus non formel ne peut servir de base juridique pour des dispositions internes définissant de façon obligatoire la portée d'une organisation commune de marchés, ce qui finalement est réservé au Conseil de ministres. L'arrêt rendu dans l'affaire 40-69 souligne lui aussi, comme on sait, la nécessité d'observer les règles du droit communautaire et de respecter les compétences de la Communauté. Nous pensons pouvoir aller jusqu'à en déduire que, même dans le cas où les formes prévues par le traité sont respectées, des instructions émanant de la Commission sont assujetties à une appréciation, conformément aux règles fondamentales établies par le Conseil. Or, si cela s'applique aux actes formels de la Commission, il est difficile d'admettre que des communications non formelles de la Commission, qui ont uniquement pour base un accord entre des experts gouvernementaux, autorisent à adopter des instructions internes avec effet obligatoire.

Indépendamment de cela, nous devons toutefois accueillir avec satisfaction le fait que la Commission s'est en l'espèce expressément déclarée disposée à contribuer à une solution des difficultés existantes à l'aide de procédures accélérées d'interprétation et d'instruction (actuellement sur la base du règlement n° 97/69). Si la Commission concrétise cette intention en respectant les formes prévues, c'est-à-dire si la Commission élabore au fut et à mesure un certain nombre d'instruction jusqu'à ce que celles-ci constituent un ensemble toujours plus cohérent, il est certain que le nombre des litiges possibles diminuera considérablement. Ainsi les appréhensions du gouvernement fédéral deviendraient-elles sans objet : il craignait que le maintien de la jurisprudence actuelle ne puisse affecter la sécurité juridique et que la Cour ne risque d'être submergée par un nombre considérable de demandes d'interprétation du tarif douanier commun.

En conséquence, conformément à l'arrêt 40-69, il convient de statuer en ce sens sur les deux premières questions de l'affaire 74-69 :

— l'article 23 du règlement n° 19 du 4 avril 1962 du Conseil de la Communauté économique européenne doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les entraves à l'application du règlement pouvant provenir de leur législation, sans toutefois qu'il leur soit permis de prendre des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même;

— l'article 1 du règlement n° 19 du Conseil de la Communauté économique européenne, énumérant certaines marchandises reprises au tarif douanier commun, n'habilite pas les autorités nationales des États membres à édicter, pour l'application de

ces désignations, des règles d'interprétation ayant des effets obligatoires.

2 — Au sujet de la question unique de l'affaire 72-69 et de la troisième question de l'affaire 74-69

Quant au problème de tarification proprement dit, sur lequel se concentre l'ordonnance de renvoi dans l'affaire 72/69 et qui doit également être examiné dans l'affaire 74/69, d'après ce qui ressort des considérations qui précèdent, il convient de faire à ce sujet les observations suivantes :

Comme on le sait, le Bundesfinanzhof voudrait savoir si un produit obtenu à partir de racines de manioc qui contient plus de 40 % d'amidon (dans l'affaire 72-69, il est question de 55 %, conformément aux règles juridiques alors en vigueur) doit toujours être considéré comme farine de manioc au sens de la position tarifaire 11.06, quel que soit le procédé de fabrication, ou si sa qualification est liée à la présence d'autres substances. Les questions posées concernent donc la sphère d'application des règlements n°s 19/62 et 141/64 ou, si on veut, la délimitation entre farine de manioc et résidus de l'amidonnerie, lesquels ne relèvent pas des règlements en question. Étant donné que le droit communautaire ne contient aucune précision au sujet des positions tarifaires en question, il n'est précisément pas facile de répondre à ces questions.

L'exposé des faits fait apparaître très clairement quelles sont les opinions soutenues par les parties au procès. Les défenderesses dans le litige principal estiment que le procédé de fabrication est déterminant pour ce qui est de la position tarifaire 11.06; la farine de manioc est un produit de la minoterie proprement dite, obtenu en traitant directement des racines, sans qu'un autre processus de transformation intervienne. Tel n'est pas le cas, estiment-elles, pour le produit litigieux, car, en ce qui le concerne, il y a eu élimination d'une quantité importante d'amidon. La seule possibilité est donc de la désigner comme pulpe de manioc, c'est-à-dire comme résidu de l'amidonnerie, conformément à la position 23.03. Au demeurant, toujours selon les défenderesses, il est impossible de fixer une teneur maximum en amidon de 40 % pour les résidus de l'amidonnerie, car, au cours d'un processus normal d'extraction de l'amidon, la quantité non extraite est toujours plus élevée. En outre, il faut tenir compte également d'autres éléments tels que la teneur en fibres brutes, la teneur en sucre et l'aspect sous lequel se présente l'amidon.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission économique européenne, par contre, se rallient au contenu de la communication faite par la Commission le 13 mai 1966. A leur avis, pour interpréter la notion de « farine » au sens de la position tarifaire 11.06, ce n'est pas le procédé de fabrication qui est déterminant, c'est seulement le fait que la marchandise a été obtenue à partir d'un certain produit de base, et aussi ses caractéristiques, en l'espèce la teneur en amidon, laquelle détermine son utilisation. Lorsque la teneur en amidon est supérieure à 40 %, il ne peut être question en aucun cas de résidus proprement dits de l'amidonnerie, et cela, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte d'autres éléments du produit qu'il s'agit de qualifier.

Si nous nous demandons quelle est, parmi ces thèses contraires, celle qui est exacte, nous pouvons certes exclure a priori un argument comme n'étant pas concluant. Il s'agit de l'argument avancé par les défenderesses dans le litige principal, que, selon une pratique constante de l'administration allemande, la pulpe de manioc, avec une teneur en amidon allant jusqu'à 74 %, a continué d'être classée sous la position tarifaire 23.03, également après l'entrée en vigueur du règlement n° 19. Cet argument ne peut jouer aucun rôle pour cette seule raison que ce qui importe bien entendu, c'est la conformité d'une pratique administrative avec les règles juridiques. En

outre, il semble qu'il ait été possible de rassembler seulement un petit nombre d'expériences concernant le produit en question et que, compte tenu des règles applicables aux importations, il n'était pas aussi nécessaire alors de délimiter clairement la farine de manioc des résidus de manioc. Enfin il apparaît également bien établi que la pratique administrative n'était précisément pas uniforme (et cela non seulement dans la République fédérale mais aussi dans d'autres États membres) et que c'est précisément la raison pour laquelle le groupe de travail constitué par les experts en matière douanière s'est trouvé devant la nécessité d'élaborer une directive.

Commençons donc par examiner la notion de « farine de manioc », conformément à la position tarifaire 11.06. Selon les défenderesses dans le litige principal, il faut seulement entendre par là ce qui est obtenu par la transformation, uniquement par mouture, du produit de base, c'est-à-dire par un concassage et un broyage mécaniques de racines de manioc. Par contre, il ne peut plus s'agir de farine, lorsque s'ajoutent d'autres processus, tels qu'un traitement chimique ou physique, car ils aboutissent à modifier la nature du produit, c'est-à-dire à créer un produit d'une autre espèce. C'est ce qui se passe notamment lors de l'extraction de l'amidon, lorsque les racines de manioc sont soumises à un lavage destiné à en extraire l'amidon, et c'est la raison pour laquelle il est impossible de qualifier encore de farine de manioc les résidus moulus. Les défenderesses renvoient sur ce point aux ouvrages spécialisés ainsi qu'aux notes explicatives relatives à la nomenclature de Bruxelles, selon lesquelles la position tarifaire 11.06 comprend uniquement les marchandises obtenues par concassage ou broyage de certains produits. En outre, le règlement n° 2451/69 du Conseil modifiant le règlement n° 950/68 relatif au tarif douanier commun pourrait fournir un Le chapitre 11 de ce tarif douanier, qui est en partie intitulé « produits de la minoterie », ne comprend manifestement pas ce qui est obtenu au moyen d'un traitement plus élaboré, allant au delà de la transformation par mouture de produits repris dans d'autres positions tarifaires.

Toutefois, nous pensons avec le gouvernement fédéral et la Commission que ces déductions ne sont pas impératives. Nous pouvons, certes, laisser de côté les références bibliographiques faites par les défenderesses à la page 12 de leurs mémoires, parce qu'elles ne présentent apparemment aucun intérêt pour le problème juridique de la tarification. Il n'est de même pas possible de déduire clairement du règlement n° 2451/69 les indices qu'en tirent les défenderesses. C'est ainsi que ce règlement déclare expressément, par exemple, que les farines traitées *thermiquement* pour améliorer leur aptitude à la panification restent classées dans le chapitre 11. Quant aux notes explicatives relatives à la nomenclature de Bruxelles, il est vrai qu'elles utilisent les termes de concassage et de broyage en relation avec la notion de farine. Toutefois, les procédés de transformation énumérés ont un caractère d'exemple et il ne peut s'agir d'une énumération exhaustive : c'est ce que montrent le fait que, dans le chapitre du tarif commun qui nous intéresse maintenant (contrairement à ce qui est le cas pour d'autres chapitres), l'accent n'est pas expressément mis sur le procédé de fabrication, comme aussi le fait qu'à l'heure actuelle des farines proprement dites peuvent ne pas être obtenues seulement au moyen d'une transformation mécanique de certains produits de base. Pour ce qui est des farines de manioc, il est possible d'évoquer, par exemple, l'élimination indispensable de l'acide prussique ou le mélange avec de l'acide sulfureux pour obtenir une couleur blanche (ce qui ressort de l'avis de l'expert Hubrich, produit par les défenderesses). Au sujet d'autres farines proprement dites, le gouvernement fédéral a rappelé que leur obtention est précédée d'un processus de décortication (par exemple,

pour les légumes secs) ou de déshydratation (pour la farine de fruits et de pommes de terre) et que, par conséquent, ces farines ne sont pas obtenues directement par un broyage du produit de base.

Sur la base du système adopté par le chapitre 11 du tarif douanier commun, nous pouvons donc dire que la notion de farine évoque en premier lieu un état, que ce qui importe pour le tarif douanier, ce sont les caractéristiques d'un produit, et cela, notamment, parce qu'il est souvent impossible de reconnaître, en voyant un produit, le procédé selon lequel il a été fabriqué. Par conséquent, s'il est possible de qualifier de farines non seulement ce qui est obtenu au moyen de la transformation directe du produit de base mais aussi des produits dont certains éléments, tels que l'amidon, ont été éliminés, rien ne s'opposerait en soi à ce que les résidus de l'amidonnerie de manioc soient compris dans la position tarifaire 11.06.

Au demeurant, cette conclusion ne peut pas non plus être exclue, compte tenu de cet autre argument soulevé par les défenderesses qu'il est nécessaire d'interpréter *strictement* la position tarifaire 11.06, parce qu'elle constitue un corps étranger dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, établie par le règlement n° 19, et parce qu'il est nécessaire d'admettre au sujet des produits repris sous cette position qu'ils sont destinés à l'alimentation *humaine*. En fait, cet argument ne peut entrer en ligne de compte, car il est certain que l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales comprend également les fourrages. Par conséquent, dans la mesure où des produits tropicaux entrent en concurrence avec les produits indigènes et, partant, dans la mesure où ces produits ont besoin d'être protégés, le régime des prélèvements pouvait parfaitement s'étendre à eux également. Or, étant donné que les résidus de l'amidonnerie de manioc sont utilisés presque exclusivement comme fourrages, comme nous l'avons appris au cours de la procédure, il serait en fait aisé à concevoir que l'on songe à une tarification au sens de la position 11.06. Toutefois, il est bien évident que cela ne nous conduit pas encore à une conclusion définitive. Au demeurant, nous le dirons tout de suite, il en va de même de l'argument avancé par la Commission qui se rattache à l'idée que nous venons de mentionner et selon lequel *l'usage auquel est destiné le produit* est déterminant pour l'application de la position tarifaire 11.06. D'après la Commission, s'il est possible de dire, en se fondant sur l'usage auquel est destiné le produit, qu'il existe une concurrence avec les fourrages indigènes (ce qui est vrai pour les résidus de l'amidonnerie de manioc ayant une certaine teneur en amidon), la nécessité de protéger la production indigène et de la faire bénéficier d'une préférence (ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs du règlement n° 19) milite en faveur d'une interprétation *large* de la position tarifaire 11.06. — A notre avis, il n'est pas possible d'argumenter en ce sens, et cela pour la simple raison que les *résidus* de l'amidonnerie de la position tarifaire 23.03, c'est-à-dire des produits qui sont également utilisés comme fourrages, ont été expressément laissés en dehors de l'organisation commune des marchés. Telle était la situation dès le début, et telle elle est restée, même après qu'ait été rendu public le litige sur la tarification de la pulpe de manioc et cela, bien qu'en 1967 d'autres positions du tarif douanier commun aient été expressément ajoutées à la sphère d'application de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Or, si, bien que certains résidus de la position tarifaire 23.03 soient utilisés comme fourrages, les résidus de l'amidonnerie sont tout simplement restés en dehors de la sphère d'application de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et cela, en dépit de l'importation de quantités considérables de résidus de l'amidonnerie de maïs (ce qui aurait

pu prouver la nécessité d'une protection), il n'est certainement pas possible d'assurer la protection de la production indigène (au cas où cette protection serait estimée nécessaire ou souhaitable) par une interprétation large de la notion de farine, qui priverait en partie de son contenu la notion de résidus de l'amidonnerie; un acte législatif de la Communauté est, au contraire, indispensable (à condition que les règles du GATT ne s'y opposent pas).

C'est la raison pour laquelle nous estimons, et nous en arrivons ainsi à la partie essentielle de notre examen, que la position tarifaire 11.06 ne peut être exactement délimitée que si l'accent est mis de la même façon sur la notion de « résidus de l'amidonnerie » de la position 23.03. En conséquence, un produit qui, d'après son aspect extérieur, pourrait être qualifié de farine de manioc, ne peut pas être classé sous la position tarifaire 11.06, s'il est clair qu'il s'agit de résidus de l'amidonnerie.

Or, même ainsi esquissé, notre problème est loin d'être facile à résoudre. Tout d'abord le fait qu'il est relativement facile d'établir certains principes ne doit pas faire illusion à ce sujet.

Parmi ces principes figure la nécessité d'élaborer, en conformité avec les règles du GATT, une définition *uniforme* des termes « résidus de l'amidonnerie », c'est-à-dire de ne pas établir de distinction suivant le pays d'origine (où les procédés de fabrication sont différents, de même que la composition du produit de base). Une méthode différente risquerait en effet d'affecter la clarté de la tarification et inciterait en outre à opérer des manipulations.

De même, il nous semble évident qu'il faut tenir compte des *procédés modernes de fabrication*, tels qu'ils seraient également possibles à l'intérieur de la Communauté, c'est-à-dire que la définition en question ne doit pas dépendre de procédés superficiels de transformation qu'utilisent les petits cultivateurs. Seuls les déchets obtenus dans un procédé intensif en vue d'extraire de l'amidon selon des méthodes modernes peuvent être considérés comme des résidus, conformément à la position 23.03, parce qu'il n'est plus possible d'obtenir de l'amidon à partir de ces résidus d'une façon qui soit économiquement rentable.

Cet accent mis sur les procédés industriels de fabrication fait également apparaître qu'il n'est pas possible d'attacher de l'importance à ce qu'il est courant de considérer dans le *commerce* comme des résidus (c'est-à-dire de la pulpe de manioc ayant une teneur en amidon de 65 % à 70 %, selon les déclarations des défenderesses). Il arrive en fait souvent que de telles pratiques commerciales ne soient pas conformes aux données d'une fabrication rationnelle.

De même, notre étude du problème, qui met l'accent sur la composition caractéristique des résidus de l'amidonnerie, fait apparaître que la note explicative de la nomenclature de Bruxelles concernant de façon générale la position 23.03 ne doit pas être surestimée. Au sujet de cette note explicative, d'après laquelle des résidus de l'amidonnerie sont *principalement* composés de fibres brutes et de protéines, les défenderesses dans le litige principal ont, à notre avis, démontré de façon convaincante qu'elle ne devait pas être interprétée littéralement ni de façon quantitative, c'est-à-dire en ce sens que la teneur en fibres brutes et en protéines devait être supérieure à 50 %. Compte tenu d'une teneur en protéines peu élevée (de 1 à 2 %) et d'une teneur en fibres brutes de 20 % tout au plus, telles qu'elles sont mentionnées dans les ouvrages spécialisés (Kling, Die Handelsfuttermittel, Ergänzungsband), il ne peut effectivement s'agir, dans les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, de données quantitatives. Cela apparaît encore plus clairement si on songe que ces données valent également pour les résidus de l'amidonnerie de maïs pour lesquels il semble que la teneur en fibres brutes ne dépasse jamais 9 %, selon les déclarations des défenderesses qui n'ont pas été contestées. C'est la raison pour laquelle les

notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles peuvent tout au plus être interprétées en ce sens que ce qui *caractérise* les résidus, c'est leur teneur élevée en fibres brutes, par comparaison avec d'autres éléments ainsi qu'avec les produits de base.

Quant aux éléments qui doivent figurer dans les résidus de l'amidonnerie de manioc, ils ressortent clairement des explications données au cours de la procédure. Selon ces explications, il s'agit de fibres brutes, de sucre, de protéines et d'amidon. Cependant, au sujet des propriétés caractéristiques, les opinions ne sont pas unanimes. Nous estimons toutefois que certains de ces éléments peuvent être exclus à priori, parce qu'ils ne constituent pas des critères d'appréciation suffisamment sûrs. Cela vaut d'abord pour la teneur en fibres brutes (qui, en même temps que la teneur en protéines, auraient été déterminantes pour la qualification en Belgique et en France, d'après les déclarations faites par les défenderesses). En effet, même pour ce qui est de la farine de manioc parfaitement déterminée, cette teneur varie (d'après lesdéclarations du gouvernement fédéral) selon l'origine et le mode de fabrication, entre 1 et près de 9 %, atteignant ainsi des taux qui sont souvent cités comme étant caractéristiques des résidus. Indépendamment de cela, il est de même évident que la teneur en fibres brutes permet des manipulations. — Il faut de même éliminer la teneur en protéines comme n'étant pas caractéristique, selon les explications convaincantes données par le gouvernement fédéral, ainsi que la teneur en sucre, généralement très peu élevée (cet élément doit être éliminé pour la raison notamment que, même à l'occasion de la fabrication de farine de manioc proprement dite, il peut arriver que les fragments soient traités par lavage et qu'ainsi la teneur en sucre de la farine soit réduite de la même façon que la teneur en sucre des résidus également traités par lavage). Enfin, la teneur en grains d'amidon corrodés ne semble pas, elle non plus, caractéristique des résidus, car, selon les circonstances, on peut également en trouver dans la farine. D'après les indications données par le gouvernement fédéral, cela s'explique du fait que la farine de manioc destinée à être utilisée comme fourrage se présente souvent sur le marché sous forme d'agglomérés (pellets) et aussi parce qu'elle peut être destinée à être transformée en liant de noyautage (tout en étant néanmoins qualifiée par le Conseil douanier de Bruxelles de farine proprement dite).

Ainsi, tout se concentre finalement sur la question de savoir quelle teneur en amidon, teneur qui semble être déterminante pour la qualification selon l'opinion courante, est caractéristique des résidus de l'amidonnerie de manioc. Comme vous le savez, les défenderesses estiment normale une teneur de 65 % (chiffre que le gouvernement fédéral considère comme typique de la fabrication par des petits cultivateurs); par contre, elles considèrent que le chiffre fixé par la Commission (40 %) est fictif, parce qu'il ne peut pas être obtenu, même avec des procédés modernes de fabrication, et cela vaut, bien entendu, à fortiori pour les chiffres cités par le gouvernement fédéral (30 %). Ainsi, nous avons affaire à une contestation concernant les faits et la question se pose de savoir comment elle peut êtrerésolue. On pourrait d'abord songer à admettre l'hypothèse selon laquelle la Cour doit seulement définir les principes (ce qui a été fait dans une large mesure au cours des considérations qui précèdent), la solution des dernières questions litigieuses pouvant être laissée, en revanche, aux juridictions du litige principal qui peuvent éventuellement recourir à un expert. Toutefois, nous hésitons à proposer effectivement cette solution. L'uniformité de l'application du droit pourrait encore être compromise à l'échelon des juridictions nationales qui demandent le renvoi; en effet, il arrive fréquemment que les résultats d'une enquête ne soient pas appréciés de la même façon par différentes juridictions. C'est ainsi que, selon les

moyens de preuve utilisés et leur appréciation, un tribunal pourrait estimer qu'une teneur en amidon de 40 % est caractéristique des résidus, alors qu'un autre tribunal fixerait à un niveau différent la teneur caractéristique. Il n'est pas besoin de souligner que ce résultat ne serait pas compatible avec le caractère d'uniformité du marché commun. C'est la raison pour laquelle, dans un cas comme le cas d'espèce, il nous paraît nécessaire, aussi pénible que soit la tâche, de faire en sorte que, même au stade de la procédure de renvoi, toute la clarté soit faite sur la question de la tarification. Au demeurant cela nous semble possible, en dépit de certaines difficultés, sans qu'il soit nécessaire de procéder à de nouvelles mesures d'instruction.

Ce faisant, il nous faut de nouveau éliminer à priori certains éléments qui ont été invoqués par les parties intéressées mais qui, en réalité, ne présentent aucune importance. Parmi ces éléments figure le renvoi fait par les parties défenderesses à un document de la Commission du 8 janvier 1969 qui a joué un rôle dans le cadre des travaux préparatoires pour le règlement sur la commercialisation des aliments pour animaux et selon lequel les résidus de l'amidonnerie de manioc ne peuvent être considérés comme aliments pour animaux commercialisables que s'ils ont une teneur minimum en amidon de 55 % (par rapport à 12 % d'eau), c'est-à-dire une teneur minimum en amidon supérieure à 60 % (rapportée à la matière sèche). En effet, nous devons laisser de côté ce document de travail, non seulement parce qu'il a été abandonné entretemps (et parce que les documents ultérieurs ne fixent plus de limites à la teneur en amidon), mais aussi parce que, lorsqu'il s'agit de fixer des normes communes de commercialisation et des critères de qualité, ce sont d'autres questions qui se posent, et les intérêts en jeu sont indépendants de la nomenclature douanière. Il en va de même, inversement, des renvois faits par le gouvernement fédéral à des renseignements en matière douanière datant de 1964 qui concernaient des résidus d'amidonnerie de manioc ayant une teneur en amidon de 34 et 37 % (rapportée à la matière sèche), ainsi que des renvois à des importations effectives de résidus d'amidonnerie de manioc ayant une teneur en amidon tout aussi réduite. Pour ce qui est des renseignements en matière douanière, selon les déclarations incontestées des défenderesses, ils concernaient des produits fermentés qui n'ont jamais été importés. De même, les importations mentionnées (représentant au demeurant de très petites quantités) n'étaient pas typiques, semble-t-il, parce qu'il s'agissait d'un produit de nature différente ayant une très haute teneur en sable.

Une fois ces arguments éliminés, il ne reste plus que nombre de citations empruntées à des ouvrages spécialisés, d'enquêtes et de déclarations d'experts, ainsi que d'instituts scientifiques, et des calculs qui ont été établis par les parties. Le gouvernement fédéral se réfère essentiellement à des calculs qui ont été effectués en utilisant des données fournies par les défenderesses et par le président de l'Association thaïlandaise du manioc. Selon ces calculs, il existe des résidus d'amidonnerie de manioc ayant une teneur en amidon inférieure à 20 % ; si la quantité de pulpe obtenue est plus élevée, il y a des résidus d'une teneur en amidon de 46 %. Cela correspond approximativement à ce qu'a déclaré un auteur cité par le gouvernement fédéral (Krieg), selon lequel une teneur en amidon de 31 % est exacte. Inversement, les défenderesses ont pu se référer à l'avis d'un expert du 26 novembre 1966 et à l'avis de l'Institut d'État pour la botanique appliquée du 22 décembre 1966, qui parlent tous les deux d'une teneur en amidon de 60 %. En outre, elles se sont référées à une série de citations empruntées aux ouvrages spécialisés, d'après lesquelles il faudrait admettre une teneur en amidon variant entre 50 et 65 %, rapportée à la matière sèche (voir en ce sens le « Handbuch der Futtermittel »,

1969, volume 3 : 50 à 60 % ; The World of India, 1962 : de 60 % ; Stählin, « Die Beurteilung der Futtermittel », 1957 : 64,6 % ; Kling, « Die Handelsfuttermittel », 1928 : 64 à 65 % ; dans le volume supplémentaire, il est de même question d'une teneur supérieure à 60 %). Compte tenu de cette situation et notamment du fait que le président de l'Association thaïlandaise du manioc, dont les données ont essentiellement servi de base aux calculs faits par le gouvernement fédéral, a estimé, lui aussi, qu'une teneur en amidon de 55 % n'était pas réaliste, mais au contraire trop peu élevée, il nous semble défendable de donner la préférence aux déclarations des défenderesses et de leur reconnaître une base plus solide. En conséquence, il est légitime de considérer une teneur en amidon de 55 à 60 % comme étant caractéristique des résidus de l'amidonnerie de manioc proprement dits.

C'est en ce sens, à notre avis, qu'il conviendrait de répondre à la question unique de l'affaire 72-69 et à la troisième question de l'affaire 74-69.

3 — Résumé

Après tout ce qui précède, nous proposons de répondre comme suit aux questions déférées.

Au sujet des deux premières questions de l'affaire 74-69 :

a) L'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 19 du 4 avril 1962 du Conseil de la Communauté économique européenne oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour éliminer les entraves à l'application du règlement pouvant provenir de leur législation, sans toutefois qu'il leur soit permis de prendre des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même.

b) L'article 1 du règlement n° 19 du Conseil, énumérant certaines marchandises reprises au tarif douanier commun, n'habilite pas les autorités nationales des États membres à édicter, pour l'application de ces désignations, des règles d'interprétation ayant des effets obligatoires.

Au sujet de la question unique de l'affaire 72-69 et de la troisième question de l'affaire 74-69 :

Les termes de « farine de manioc », conformément aux dispositions combinées de l'article 1, d, du règlement n° 19 du Conseil de la Communauté économique européenne et de l'annexe à ce règlement, doivent être interprétés en ce sens qu'il faut entendre par là le produit obtenu à partir des racines de manioc, quel que soit le procédé utilisé. Seule la teneur en amidon permet de le distinguer des « résidus de l'amidonnerie de manioc » de la position tarifaire 23.03. Il semble qu'une teneur en amidon variant entre 55 et 60 % soit un critère de délimitation satisfaisant.

Quant aux dépens, nous n'avons, comme d'habitude, aucune remarque à faire à ce sujet, car ils sont liquidés dans le cadre de la procédure au principal devant le juge national.