leur soit permis de prendre des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même.

3. L'article 1 du règlement n° 22 du 4 avril 1962 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.

4. Suivant une règle générale de classement tarifaire, les marchandises qui ne rentrent dans aucune des positions du tarif doivent être classées dans la position afférente aux articles les plus analogues. L'analogie entre des marchandises est appréciée en raison non seulement de leurs caractéristiques physiques, mais aussi de leur utilisation et de leur valeur commerciale. En dehors de circonstances spéciales, la valeur commerciale d'un produit est indiquée par le prix du marché.

Dans l'affaire 40-69,

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

entre

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-OBERELBE

et

FIRMA PAUL G. BOLLMANN, Hambourg,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement 22/62 du Conseil et du règlement 77/62 de la Commission, modifié par le règlement 136/62 de la Commission,

LA COUR

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco (rapporteur) et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner, W. Strauß, A. Trabucchi et J. Mertens de Wilmars, juges, K. Roemer, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

1. Attendu que la « Firma Paul G. Bollmann » de Hambourg a fait dédouaner, le 12 novembre 1962, 1 196 colis d'une marchandise importée des États-Unis et désignée, dans la déclaration en douane, par l'expression « abats comestibles de dindes »;

que, dans la facture jointe à cette déclaration, la marchandise était désignée comme « turkey tails » (croupions de dinde — « Putensterze »);

que le Zollamt de Hambourg-Veddel a considéré que la marchandise en question relevait de la position 02. 02-C du tarif des prélèvements et, par décision non formelle, lui a imposé le prélèvement correspondant à cette position;

que toutefois, par avis modificatif du 15 mai 1963, le Zollamt a communiqué à la firme Bollmann que, suite à des instructions, obligatoires pour l'administration, qu'il avait reçues au sujet du tarif des prélèvements, les croupions de dinde devaient être classés non pas sous la rubrique « abats comestibles », mais sous celle de « parties de volailles » (position 02. 02-B-II-b) et, au titre de cette position, il a ainsi réclamé un nouveau montant de prélèvement;

que, contre cette décision modificative, la firme Bollmann a introduit, le 25 mai 1963, une réclamation devant le Hauptzollamt de Hambourg-Oberelbe;

que sa réclamation ayant été rejetée par décision du 11 novembre 1963, la firme Bollmann a formé, le 10 décembre 1963, un appel contre cette décision de rejet devant le Finanzgericht de Hambourg;

que, dans sa décision du 21 mars 1967, le Finanzgericht a constaté que, selon l'état de la législation tarifaire en vigueur à la date de l'importation des produits litigieux, les croupions de dinde devaient être considérés comme des « abats de volailles » au sens de la position 02. 02-C du tarif des prélèvements, et non pas comme des « parties de volailles », telles qu'elles sont désignées à la position 02.02-B-II-b;

que la décision modificative du 15 mai 1963 a ainsi été annulée, et le montant du prélèvement a été rétabli à son niveau initial;

que, contre cette décision du Finanzgericht de Hambourg, le Hauptzollamt a formé, le 5 mai 1967, un pourvoi devant le Bundesfinanzhof;

que le Bundesfinanzhof (VII[e] chambre) a relevé que la perception du prélèvement pour la viande de volaille est fondée en définitive sur le règlement 22/62 du Conseil, combiné avec d'autres règlements arrêtés par la Commission de la CEE, notamment les règlements 77/62 et 136/62;

qu'il a en outre constaté que la solution du problème litigieux, consistant à savoir si les croupions de dinde sont soumis au taux de prélèvement applicable aux parties de volailles ou à celui dû sur les abats comestibles, implique l'interprétation de certaines dispositions de ces règlements;

qu'il a donc décidé, par ordonnance du 30 juillet 1969, de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour de justice, en vertu de l'article 177, alinéas 1 et 3, du traité CEE, les questions suivantes :

« 1) L'article 14 du règlement n° 22 du 4 avril 1962, du Conseil de la Communauté économique européenne, aux termes duquel les États membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions de ce règlement, sauf disposition contraire prévue dans celui-ci, puissent être effectivement appliquées à partir du 1[er] juillet 1962, doit-il être

compris dans ce sens que les États membres sont en droit et sont tenus de recourir à des dispositions de droit interne pour préciser quels sont les produits soumis au prélèvement (article 1 du règlement) et les délimiter les uns par rapport aux autres?

2) Dans le cas où la question 1 recevrait une réponse négative :
L'article 1 du règlement n° 22 du Conseil, dans lequel sont mentionnées certaines marchandises reprises au tarif douanier commun, doit-il être interprété dans ce sens qu'il est loisible au législateur national d'interpréter les termes désignant ces marchandises, les termes qui désignent les marchandises dans un tarif douanier nécessitant forcément une interprétation?

3) Dans le cas où la question 2 recevrait une réponse négative :
Les croupions de dinde constituent-ils des échines (des morceaux d'échines) ou autres parties de volailles, au sens de l'article 2 du règlement n° 77 du 23 juillet 1962 de la Commission de la Communauté économique européenne (tel qu'il a été modifié par l'article 1 du règlement n° 136 du 31 octobre 1962 de ladite Commission), ou bien des abats comestibles, au sens de l'article 3 de ce règlement? »

2. Attendu que l'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 septembre 1969;
que la firme Paul G. Bollmann, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice annexé au traité CEE et ont été entendus à l'audience du 15 janvier 1970;
que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 janvier 1970;

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut

Attendu que les observations écrites ou orales peuvent être résumées comme suit :

A — Quant aux deux premières questions

1. La *firme Paul G. Bollmann* souligne que, par l'effet du règlement n° 950/68, le pouvoir tarifaire a été transféré, dans presque tous les domaines du tarif douanier commun, des États membres à la Communauté.
Auparavant, ce pouvoir relevait incontestablement, pour les produits qui n'étaient pas encore soumis à une réglementation communautaire, de la compétence des États membres, alors que, pour les produits soumis à une organisation de marché, il reste à préciser — notamment dans la présente affaire — s'il était réservé aux États membres ou s'il relevait déjà de la compétence exclusive de la Communauté.
Ce pouvoir tarifaire comporte la faculté de préciser et interpréter, avec effet obligatoire, les diverses positions contenues dans le tarif douanier. Au cours de la période considérée, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a souvent fait usage de cette faculté, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.
Ainsi, le problème posé par le Bundesfinanzhof a une portée qui dépasse le cas d'espèce. La décision que rendra la Cour aura des répercussions très vastes, étant donné :
— que sa solution doit s'appliquer non seulement à l'organisation commune du marché des volailles, mais aussi aux autres organisations communes de marché;
— que l'exercice par le gouvernement allemand d'un pouvoir tarifaire en matière d'organisations de marchés agricoles a donné lieu à toute une série de controverses portant sur

la tarification de tel ou tel autre produit, et qui demandent une solution uniforme;

— que la situation existant sur ce point dans les autres États membres ne peut pas être très différente de celle qui existe en Allemagne;

— qu'enfin, l'exercice par les États membres d'un pouvoir tarifaire en la matière a pour conséquence que les solutions arrêtées quant au classement d'un produit agricole varient d'État à État, si bien qu'il n'y a pas d'uniformité dans ce domaine à l'intérieur de la Communauté. Les conséquences en sont plus ou moins graves selon que ce pouvoir a été exercé, sous forme de délimitation ou d'interprétation des désignations des marchandises, *avant* ou *après* l'établissement d'une organisation du marché des produits considérés. Alors que, dans le premier cas, l'exercice de ce pouvoir ne contribue pas à uniformiser les réglementations nationales dans ce secteur, mais n'est cependant pas susceptible d'augmenter les disparités déjà existantes, dans le second cas il a pour effet de compromettre l'uniformisation au point de l'annihiler.

La firme Bollmann prend ensuite position à propos de la solution à envisager. Elle fait valoir qu'à partir de l'établissement des organisations communes des marchés agricoles, le pouvoir tarifaire revient exclusivement aux institutions de la Communauté.

On doit relever, à cet effet, que les règlements pris dans ce domaine par la Communauté entre 1962 et 1967 ont déjà réalisé, secteur par secteur, l'union tarifaire de la Communauté, établie d'une manière générale par le règlement du Conseil n° 950/68 qui a consacré le principe de ce transfert. Ceux de ces textes qui ont été adoptés en 1967, en particulier, ne font qu'anticiper, chacun pour sa part, la liste des produits du tarif douanier commun dans sa forme définitive. Or, tous ces règlements permettent de constater :

— que seul le Conseil a le droit de modifier la liste des produits soumis à l'organisation de marché, ce qui permet de conclure que la Communauté possède une compétence et un pouvoir tarifaire exclusifs;

— que, pour le classement tarifaire des produits visés, valent les mêmes règles que pour l'interprétation et la mise en œuvre du tarif douanier commun.

En outre, ce transfert de compétence répond à une nécessité logique du système. Laisser aux États le pouvoir tarifaire signifierait en effet compromettre la stabilité de l'organisation commune des marchés agricoles, et cela d'autant plus qu'il n'y aurait aucun autre moyen pour éviter les abus que les États commettraient dans l'exercice de ce pouvoir. Le législateur communautaire en a été bien conscient. S'il n'a pas expressément prévu dans les règlements de base un tel transfert, c'est parce que celui-ci lui a paru résulter des nécessités objectives du système. Par ailleurs, ce transfert ressort de plusieurs actes normatifs du Conseil et de la Commission.

En revanche, la réglementation communautaire ne contient nulle part des dispositions analogues en faveur des États. En ce qui concerne en particulier les articles 14 et 1 du règlement 22/62, dont le principe se retrouve dans les autres règlements, il y a lieu de noter ce qui suit :

— L'article 14 prévoit tout simplement l'obligation des États d'adapter leur droit interne aux dispositions du règlement, et ne les autorise nullement à adapter de nouvelles dispositions normatives. Il ne pourrait d'ailleurs en être autrement, en raison même de la nature des règlements qui sont, conformément à l'article 189, alinéa 2, du traité CEE, « directement applicable(s) dans les États membres » et constituent du droit « self-executing ». Il n'est pas exclu, certes, qu'un règlement nécessite, dans certains cas, l'adoption par les États de

mesures internes aux fins de son application, mais ces mesures doivent se maintenir dans les limites fixées par le règlement lui-même.

Pour l'application et le fonctionnement des règlements agricoles il n'est pas admis que les États membres puissent interpréter et définir les listes des produits visés par ces textes. Cette interprétation et cette définition sont assurées par les dispositions générales tarifaires du tarif douanier commun et par la disposition particulière prévue par chaque règlement.

— L'article 1 du règlement 22/62 est également une disposition « self-executing » qui ne nécessite, aux fins de son application, aucune mesure interne prise par les États. Il définit clairement, et avec effet obligatoire, les produits auxquels le règlement s'applique.

Par ailleurs, reconnaître aux États membres le pouvoir d'interpréter et définir les positions tarifaires des produits visés par les règles de droit communautaire, non seulement compromettrait le fonctionnement des organisations communes de marché, mais constituerait aussi une attribution de compétence incompatible avec le principe que le législateur a énoncé à l'article 177 du traité. Les problèmes de savoir quelle est la portée d'une position tarifaire et si un produit déterminé relève de telle ou de telle autre organisation de marché mettent en cause l'interprétation des règlements agricoles pris en la matière et, par conséquent, du droit communautaire. Cette interprétation relève des compétences exclusives de la Communauté et, plus exactement, de la Cour de justice.

Pour conclure, il s'ensuit de ce qui précède que, suite à l'entrée en vigueur du règlement 22/62, le pouvoir tarifaire, dans les matières visées par ce texte, a été entièrement transféré à la Communauté. Par effet de ce transfert, les dispositions prises par les États en vue de préciser ou d'interpréter les positions tarifaires reprises par ce règlement sont donc inapplicables pour autant qu'elles ont été adoptées après son entrée en vigueur.

Quant aux dispositions nationales préexistantes, les États membres sont tenus, en vertu des règlements eux-mêmes, de les adapter au droit communautaire. Dans la mesure où cette adaptation a lieu, elles demeurent applicables. Celles, par contre, qui n'ont pas été adaptées et qui s'avèrent incompatibles avec le droit communautaire ne peuvent plus, en vertu du principe « lex posterior derogat legi priori », être appliquées.

Ainsi, les dispositions prises par les autorités allemandes pour définir la position tarifaire 02.02 et qui étaient en vigueur avant le règlement 22/62 ne sont applicables que sous cette réserve. Certes, le problème de leur conformité au droit communautaire relève de la compétence exclusive du juge national et non pas de celle que la Cour de justice tire de l'article 177 du traité. Toutefois, celle-ci peut indirectement intervenir dans la solution du problème en usant de la compétence exclusive qu'elle possède pour interpréter le droit communautaire auquel ces mêmes dispositions doivent être confrontées.

La firme Bollmann termine en affirmant qu'il y a lieu, pour tous ces motifs, de répondre négativement aux deux premières questions.

2. Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne*, après avoir souligné l'importance des questions posées par le Bundesfinanzhof, rappelle que dans le règlement 22/62, ainsi que dans l'ensemble du système des organisations communes de marché, la compétence de prendre des actes normatifs et administratifs est partagée entre la Communauté et les États membres.

Le règlement 22/62 énonce les principes fondamentaux qui sont à la base de l'organisation du marché de la viande de volaille et prévoit les critères nécessaires pour la fixation des prélèvements. Mais l'application des prélèvements et

l'exécution de ce règlement incombent aux États membres qui sont tenus, en vertu non seulement de l'article 14 de ce texte, mais aussi de l'article 5 du traité CEE, de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.
Le problème de savoir si, dans ces limites, les États peuvent également délimiter et interpréter les désignations des marchandises visées par le règlement, ne peut être résolu qu'en fonction du contenu de ce texte. Dans la mesure où il délimite et précise lui-même ces désignations, les États membres ne peuvent plus y procéder.
Or, le règlement 22/62 renvoie, dans son article 1, au tarif douanier commun, pour les désignations des divers produits soumis au prélèvement. Mais ce renvoi n'est pas suffisant pour une classification exacte de chaque marchandise. A cette fin, des précisions et délimitations complémentaires, données par les États, s'avéraient nécessaires.
La Commission, le Conseil et les États membres sont donc partis du principe suivant lequel la tâche de définir et préciser, dans des cas déterminés, la désignation des marchandises revient d'abord aux États eux-mêmes. Un tel système correspond d'ailleurs au développement de la Communauté qui, pour des raisons pratiques, ne pouvait pas exercer immédiatement et de manière complète toutes ses compétences normatives.
Le gouvernement allemand conclut que l'article 14 du règlement 22/62, considéré en rapport avec l'article 1 du même texte, doit être interprété en ce sens que les États membres peuvent et doivent, en l'absence d'une réglementation communautaire adéquate, préciser et délimiter ultérieurement, par des actes internes, les désignations des marchandises soumises au prélèvement.

3. La *Commission des CE*, après avoir rappelé l'état des textes légaux applicables, au moment de l'importation des produits litigieux, à la perception des prélèvements, prend position sur les problèmes soulevés par le Bundesfinanzhof en observant, sur un plan général, que le droit communautaire prime le droit interne, si bien que, dans les matières réglées par le droit communautaire, il ne peut y avoir de réglementation nationale dérogatoire. Quant aux dispositions complémentaires, elles ne sont possibles que dans la mesure où elles sont consenties par l'esprit et le texte du droit communautaire.
Plus particulièrement, l'entrée en vigueur du règlement 22/62 et des règlements d'application pris par la Communauté a soustrait à la compétence des États membres la possibilité de déterminer les groupes de produits soumis à prélèvement et le prélèvement applicable à chaque produit. Cela vaut non seulement pour les dispositions nationales dérogeant à ces règlements, mais aussi pour les règles nationales complémentaires d'interprétation, dans la mesure où elles ont pour but, en cas de difficultés dans la délimitation des désignations des produits, de décider impérativement le classement d'un produit sous une des positions déterminant le prélèvement applicable.
Les désignations des marchandises contenues dans lesdits règlements constituent, en effet, des notions autonomes du droit communautaire. On ne pouvait laisser au législateur national la liberté de décider, selon ses propres critères, du classement tarifaire de tel ou tel autre produit car, ce faisant, on lui aurait pratiquement permis de manipuler unilatéralement la charge financière grevant les importations de ces produits et, par là, de faire échec à l'application uniforme du régime communautaire des prélèvements. L'interprétation et la délimitation matérielle de ces notions doivent donc être le fait du droit communautaire et incombent, en dernier ressort, à la Cour de justice.
Le règlement 22/62 ainsi que les autres règlements de la même époque établissant des organisations communes des marchés ne font que confirmer cette

exigence. Ils sont fondés sur le principe suivant lequel la Communauté a pour tâche d'arrêter une série de mesures présentant un intérêt général, et laissent aux États le soin et l'obligation de prendre, conformément à l'article 5 du traité CEE, les principales mesures nécessaires pour la mise en œuvre des organisations communes des marchés.

L'article 14 du règlement 22/62 se place précisément dans ce contexte. Loin de conférer aux États membres des pouvoirs qui vont au delà de ces compétences, il a simplement entendu reconnaître les compétences qu'ils doivent exercer conformément à l'article 5 du traité.

Certes, la nature, le contenu et l'ampleur des mesures que prennent les États pour la mise en œuvre des organisations communes des marchés établies par les règlements communautaires sont déterminés en fonction des nécessités inhérentes à la structure et à la répartition des tâches de l'organisation commune envisagée, et dépendent aussi de la structure du marché telle qu'elle existait auparavant.

La nécessité d'une adaptation en temps opportun des structures nationales au nouveau système créé par une organisation commune des marchés est apparue bien plus nettement dans les cas où d'importants pouvoirs de décision avaient été conférés aux États que dans les cas, tels que celui du régime institué par le règlement 22/62, où aucune marge de manœuvre autonome n'était pratiquement laissée à l'initiative des États. En vertu de ce règlement, en effet, c'est la Commission qui fixe, pour chaque État membre, les montants du prélèvement et toutes les règles à appliquer pour leur calcul. Il appartient par contre aux États de veiller à l'exécution de ce calcul, à la conversion de ces montants en monnaie nationale et à leur perception.

Grâce au principe général précédemment rappelé, une telle réglementation exclut déjà pour les États membres le pouvoir de faire appel à des règles d'interprétation autonomes des désignations communautaires des marchandises utilisées par le règlement 77/62, en vue de procéder, selon des critères propres, à leur classement sous une position déterminée pour leur appliquer les prélèvements. L'article 14 du règlement 22/62 ne peut que confirmer cette exclusion.

On peut toutefois se demander si les États peuvent adopter des mesures qui, sans remettre en cause l'interprétation uniforme des désignations communautaires des marchandises, se bornent à faciliter leur application par les autorités compétentes.

A cet égard, il ne fait pas de doute que, pour faciliter l'application du système communautaire par les autorités nationales, les États membres avaient la possibilité de regrouper, sous un tarif unique des prélèvements, tous les produits agricoles que les organisations communes des marchés alors en vigueur avaient soumis à prélèvement, dès lors que la Communauté ne l'avait pas fait. Un tel tarif, tout comme un tarif douanier, ne peut décrire les nombreuses marchandises visées que de manière très générale, en énumérant leurs caractères distinctifs en fonction de leur genre et de leur espèce. La nécessité d'assurer la sécurité des relations juridiques et de déterminer ou de prévoir les différentes taxes à l'importation exige absolument que cette nomenclature soit interprétée et que l'on y apporte les précisions indispensables par des subdivisions plus détaillées ou par des règles sûres en matière de classement tarifaire et d'interprétation.

A l'époque où a eu lieu l'importation litigieuse des croupions de dinde, les seules dispositions qui auraient pu servir de règles communautaires de base pour l'application et l'interprétation du tarif des prélèvements étaient, outre les « règles générales pour l'interprétation du tarif douanier » contenues dans la décision du Conseil du 13 février 1960 et les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, celles de l'article 8 du règlement 77/62.

D'autre part, le règlement 22/62 et ses dispositions d'application font partie des premières mesures qui ont substitué aux taxes nationales à l'importation un système uniforme de prélèvements. Au début, les autorités nationales n'étaient pas familiarisées avec ce nouveau système et des instructions impératives, relatives à son application correcte, étaient donc nécessaires.

La Commission conclut qu'il faudrait répondre aux deux premières questions en ce sens que le législateur national, dans chaque État membre, était autorisé à adopter des dispositions destinées à préciser les termes généraux des désignations des marchandises utilisés dans les règlements 22/62 et 77/62 pour caractériser les produits soumis à prélèvement. Il est toutefois bien entendu que de telles dispositions nationales sont également soumises à la primauté du droit communautaire. Leur teneur est limitée par le libellé et la finalité des désignations communautaires des marchandises pour lesquelles une interprétation est nécessaire, et elles ne sauraient remettre en cause l'interprétation uniforme et autonome du droit communautaire.

B — Quant à la troisième question

1. La *firme Paul G. Bollmann* précise au préalable que, si on essaie de dégager du libellé de cette question le problème essentiel visé par le juge allemand, on peut constater qu'elle se ramène à celle de savoir quels sont le sens et la portée des notions d' « échine » et notamment de « parties de volailles » d'une part, et d' « abats comestibles » d'autre part, visées aux articles 2 et 3 du règlement 77/62 (modifié par le règlement 136/62). Ainsi conçue, cette troisième question est tout à fait recevable car, à supposer même que des dispositions nationales soient, en l'espèce, applicables conformément à ce qui a été dit plus haut, encore faut-il vérifier si elles sont compatibles avec le droit communautaire. Le problème de cette compatibilité ne peut à son tour être résolu qu'au vu du sens et de la portée desdites notions en droit communautaire.

La firme Bollmann observe ensuite que la position tarifaire 02.02 qui, dans l'article 1 du règlement 22/62, vise globalement les « volailles mortes de basse-cour et leurs abats comestibles... », fait l'objet, dans le règlement 77/62, d'une distinction entre deux catégories : « parties de volailles abattues » et « abats comestibles », chacune affectée d'un coefficient de conversion différent.

A son tour, le règlement 136/62 a distingué, parmi les « parties de volailles abattues », deux sous-catégories, les « échines et cous » et « toutes les autres parties de volailles », dont la première a été affectée d'un coefficient inférieur à celui prévu pour la seconde.

Enfin, le règlement 79/66 (art. 2) a ultérieurement différencié la catégorie « parties de volailles » en plusieurs sous-catégories, dont l'avant-dernière comprend, entre autres, les « croupions ». Ceux-ci restent donc classés dans la catégorie « parties de volailles », mais il n'en est pas moins vrai qu'ils sont affectés d'un coefficient de conversion qui les rapproche beaucoup plus des « abats comestibles » visés à l'article 3 de ce texte.

Le règlement 79/66 n'existant pas encore à l'époque où la question litigieuse s'est posée, il ne peut certes être utilisé pour l'interprétation des notions appliquées par les règlements 77/62 et 136/62, mais il peut faciliter l'interprétation de ces textes, puisqu'il fait clairement apparaître qu'aux yeux de la Commission les « croupions », en raison du coefficient dont ils sont affectés, doivent être pratiquement considérés comme des « abats comestibles ».

Ainsi, il convient d'admettre que la notion d' « abats comestibles » visée par le règlement 77/62, modifié par le règlement 136/62, doit être interprété comme couvrant tous les produits secondaires dont la valeur ne dépasse pas, en tout cas, celle des « échines et cous ».

Or, les « croupions de dinde » constituent précisément des abats de valeur minime, non seulement sur le plan zoologique et technique, mais aussi du point de vue de leur prix, nettement inférieur à celui des « échines de dindes ».
D'autre part, la distinction entre « parties de volailles » et « abats comestibles » ne doit pas être interprétée en ce sens que la première de ces catégories s'appliquerait aux « parties du tronc », alors que la seconde serait réservée aux autres parties de l'animal. Dans une telle hypothèse, le « cou », par exemple, ne pourrait plus être considéré comme une « partie de volaille » puisque, sur le plan zoologique, il ne fait pas partie du tronc.
Si le législateur communautaire avait voulu distinguer de la sorte entre ces deux catégories, il l'aurait clairement indiqué dans ses règlements. A défaut de cela, la distinction entre les dites catégories doit se fonder sur leur valeur respective. Celle-ci, à son tour, ne peut être précisée que sur la base des éléments d'appréciation fournis par le commerce, où les « croupions de dindes » sont considérés comme appartenant, en raison de leur valeur minime, à la catégorie des « abats comestibles ».
La firme Bollmann conclut que la notion d' « abats comestibles » au sens des articles 1 du règlement 22/62 et 3 du règlement 77/62 couvre tous les produits secondaires, résultant du découpage de la volaille, qui ont une valeur inférieure à celle des échines et cous et qui sont considérés, par le commerce, comme des abats. Relèvent de cette notion, entre autres, les « croupions ».

2. Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne*, après avoir précisé que ses observations sur ce point sont présentées à titre subsidiaire et pour le cas où une réponse négative serait donnée aux deux premières questions, rappelle que les croupions de dindes ne faisaient pas l'objet d'un commerce international avant l'établissement de l'organisation commune du marché de la viande de volaille. C'est seulement à partir de l'entrée en vigueur du prélèvement applicable aux dindes abattues que les croupions de dindes ont fait leur apparition sur le marché allemand comme une marchandise autonome. Ils sont séparés des échines à la demande de l'importateur, pour des raisons fiscales.
On ne peut tirer des usages du commerce aucune règle permettant de définir le rapport qui doit exister entre le poids du croupion et celui de l'échine. Il peut donc y avoir des cas où une plus grande partie de l'échine est coupée pour former le croupion proprement dit.
Par ailleurs, le fait que les queues des autres animaux (n^{os} 01.01 à 01.04 du tarif douanier commun) sont classées, dans tous les États membres, comme des « abats comestibles » ne présente pas d'intérêt en l'espèce, les croupions de dindes n'étant pas comparables aux autres « queues » du point de vue de leur composition en viande et en graisse et ne pouvant pas être considérés comme la continuation de la colonne vertébrale de l'animal.
Le gouvernement allemand conclut que les croupions de dindes constituent des échines (ou parties d'échines) ou d' « autres parties de volailles » au sens de l'article 2 du règlement 77/62, modifié par l'article 1 du règlement 136/62.

3. La *Commission des CE* observe tout d'abord que les « croupions de dindes » ne sont pas des « abats comestibles » mais qu'ils sont à classer parmi les « parties de volailles ». A l'appui de cette première conclusion, elle fait valoir ce qui suit :
— Les termes « abats » et « parties de volailles » doivent, pour le classement des produits litigieux, être interprétés de manière littérale. Ce qui compte, à cet effet, ce n'est pas l'opinion habituelle du consommateur final moyen, mais la notion d'abats obtenus normalement lors

de la préparation de produits de qualité marchande.

— Or, dans la Communauté, compte tenu des méthodes d'abattage et de préparation usuelles, les croupions de dindes ne constituent pas une marchandise à part. Ils restent d'habitude fixés aux échines, qui sont commercialisées comme « échines et cous » (backs and necks), et n'en sont séparés que s'ils sont expressément demandés comme marchandise à part. Une telle demande n'existe normalement, dans une mesure très limitée, que de la part de l'industrie pharmaceutique, et elle est en grande partie satisfaite par des importations en provenance des pays tiers. Dans ce cas, les croupions de dindes acquièrent une qualité spéciale : à l'abattage ils ne sont pas considérés comme des abats, mais sont mis à part et commercialisés comme tels.

— Il n'est évidemment pas exclu que dans des pays tiers, principalement aux États-Unis, les croupions soient considérés comme des abats. Mais, pour l'interprétation des désignations des marchandises intéressant le prélèvement, on ne peut se baser que sur la pratique commerciale de la Communauté, car on ne saurait assurer une application uniforme du prélèvement si, pour chaque pays d'origine, on devait procéder à un classement différent.

— Le fait que les croupions de dindes ne sont pas ou ne sont guère comestibles n'est pas déterminant pour l'interprétation de la notion d' « abat ».

— En outre, le classement des croupions de dindes ne saurait pas non plus dépendre de la valeur commerciale réelle de ce produit. Cette valeur est variable et le règlement 77/62 n'a pas expressément adopté le critère de la valeur commerciale des différentes parties de volailles pour délimiter les positions déterminant le prélèvement.

— Il serait par ailleurs inutile de faire appel en l'espèce à la règle d'interprétation du chapitre 2, paragraphe 2, des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, car cette règle est purement indicative et ne prévaut pas sur les pratiques commerciales spécifiques. Elle ne permet donc de tirer aucune conclusion formelle pour les croupions de dindes.

— D'autre part, à supposer même que cette règle soit reconnue comme primant la pratique commerciale courante, le problème du classement des produits litigieux ne serait pas résolu pour autant. En pareil cas, il y aurait lieu de recourir à l'article 8 du règlement 77/62 et de classer, en application du deuxième alinéa, les croupions de dindes précisément dans la catégorie des « parties de volailles ».

La Commission examine ensuite le problème de savoir si, à l'intérieur de cette catégorie, les produits litigieux doivent être classés parmi les « échines et cous » ou les « autres parties de volailles ». Elle soutient à cet effet :

— qu'il ne faut pas oublier que le règlement 136/62, dont le but était d'éviter les difficultés découlant du système précédent, dans lequel le montant des prélèvements prévu pour les « parties de volailles » (qui regroupent des marchandises de qualité très variable) était fixé par unité de poids, a introduit au sein de cette catégorie une première subdivision en vue de tenir compte de la valeur commerciale de chacun des produits intéressés. Il a ainsi fixé un coefficient plus faible pour les « échines et cous » et a maintenu le coefficient initial pour les « autres parties de volailles »;

— que les croupions de dindes devraient être classés parmi les « échines et cous » car, n'étant pas d'habitude séparés des « échines » lors du découpage de l'animal, ils sont considérés comme une partie de celles-ci. Le fait qu'ils en soient parfois séparés à des fins spéciales ne leur confère pas une qualité différente.

La Commission conclut donc que les croupions de dindes devaient, le 12 novembre 1962, être classés dans la catégorie « échines et cous », au sens de l'article 2, a, du règlement 77/62, modifié par le règlement 136/62.

Motifs

1 Attendu que par ordonnance du 30 juillet 1969, parvenue à la Cour le 3 septembre 1969, le Bundesfinanzhof de la république fédérale d'Allemagne a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la CEE, plusieurs questions tendant à obtenir l'interprétation des règlements n° 22 du Conseil CEE du 4 avril 1962 (JO, 1962, n° 30) et n° 77 de la Commission CEE du 23 juillet 1962 (JO 1962, n° 66), modifié par le règlement n° 136 de la Commission CEE du 31 octobre 1962 (JO CE, 1962, n° 113);

Sur la première question

2 Attendu que, par sa première question, ladite juridiction demande à la Cour de dire si l'article 14 du règlement n° 22/62 doit être compris en ce sens que les États membres peuvent et doivent recourir à des dispositions de droit interne pour préciser quels sont les produits soumis au prélèvement en vertu de l'article 1 du règlement et les distinguer les uns par rapport aux autres;

3 attendu qu'aux termes de l'article 14 du règlement n° 22/62, « les États membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions du présent règlement, sauf disposition contraire prévue dans celui-ci, puissent être effectivement appliquées à partir du 1er juillet 1962 »;

4 que le règlement n° 22/62 étant, conformément à l'article 189, alinéa 2, du traité, directement applicable dans tous les États membres, il est, sauf disposition contraire, exclu que ceux-ci puissent, en vue d'en assurer l'application, prendre des mesures ayant pour objet d'en modifier la portée ou d'ajouter à ses dispositions;

que, dans la mesure où les États membres ont attribué à la Communauté des pouvoirs normatifs en matière tarifaire, en vue de garantir un fonctionnement correct du marché commun agricole, ils n'ont plus le pouvoir d'édicter des dispositions normatives en ce domaine;

5 qu'ainsi l'article 14 du règlement n° 22/62 doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus de prendre toutes mesures nécessaires pour éliminer les entraves à l'application du règlement à partir du 1er juillet 1962, pouvant provenir de leur législation;

que cet article ne permet donc pas aux États membres de prendre des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même;

6 que, dès lors, il y a lieu de répondre négativement à la première question;

Sur la deuxième question

7 Attendu que, pour le cas où la première question recevrait une réponse négative, le Bundesfinanzhof demande à la Cour « si l'article 1 du règlement n° 22/62, dans lequel sont mentionnées certaines marchandises reprises au tarif douanier commun, doit être interprété en ce sens qu'il est loisible au législateur national d'interpréter les termes désignant ces marchandises, les termes qui désignent les marchandises dans un tarif douanier nécessitant forcément une interprétation »;

8 Attendu que, la désignation des marchandises visée par les règlements établissant une organisation commune de marché relevant du droit communautaire, son interprétation ne peut être fixée que dans le respect des compétences communautaires;

que, par ailleurs, les organisations communes des marchés agricoles, telles que celle que le règlement n° 22/62 vise à établir graduellement, ne peuvent remplir leur fonction que si les dispositions auxquelles elles donnent lieu sont appliquées de manière uniforme dans tous les États membres;

que les désignations des marchandises faisant l'objet de ces organisations doivent donc avoir, dans tous les États membres, la même portée;

9 qu'une telle exigence serait compromise si, en cas de difficulté dans le classement tarifaire d'une marchandise, chaque État membre pouvait fixer lui-même cette portée par voie d'interprétation;

que, s'il est vrai qu'en cas de difficulté dans le classement d'une marchandise, l'administration nationale peut être amenée à prendre des mesures d'application et à élucider à cette occasion les doutes soulevés par la désignation d'un produit, elle ne peut le faire que dans le respect des dispositions communautaires, sans que les autorités nationales puissent édicter des règles d'interprétation ayant des effets obligatoires;

10 qu'il y a donc lieu de répondre négativement à la deuxième question;

Sur la troisième question

11 Attendu que, pour le cas où la deuxième question recevrait une réponse négative, le Bundesfinanzhof demande à la Cour de dire si les croupions de dinde constituent des échines (des morceaux d'échines) ou autres parties de volailles, au sens de l'article 2 du règlement n° 77/62, tel qu'il a été modifié par l'article 1 du règlement n° 136/62, ou bien des abats comestibles, au sens de l'article 3 de ce règlement;

12 attendu que, suivant une règle générale de classement tarifaire, exprimée par le paragraphe 5 des « règles générales pour l'interprétation de la nomenclature du tarif douanier commun » (règlement du Conseil n° 950/68, JO, 1968 n° L 172), les marchandises qui ne rentrent dans aucune des positions du tarif doivent être classées dans la position afférente aux articles les plus analogues;

que l'analogie entre des marchandises est appréciée en raison non seulement de leurs caractéristiques physiques, mais aussi de leur utilisation et de leur valeur commerciale;

qu'en dehors de circonstances spéciales, la valeur commerciale d'un produit est normalement indiquée par le prix du marché;

13 attendu que l'expression « échines et cous », figurant à l'article 2 du règlement n° 77/62, modifié par le règlement n° 136/62, se réfère à des parties de volailles abattues, différentes de celles qui sont précisément détachées des échines et qui constituent, en tant que telles, un résidu du découpage de l'animal, comme il en est du produit litigieux;

que la valeur commerciale de celui-ci, telle qu'elle se reflète dans son prix de marché, est très faible et, en tout cas très inférieure à celle des « parties de volailles abattues » énumérées à l'article 2 du règlement n° 77/62;

14 que cette circonstance est implicitement confirmée par le règlement n° 79/66 du 29 juin 1966 de la Commission de la CEE (JO, 1966, n° 118) qui, tout en classant les croupions de dinde avec les « échines et cous », les affecte d'un coefficient de conversion qui, dans le règlement n° 77/62, se rapproche davantage de celui des « abats comestibles » (article 3) que de ceux prévus pour les « échines et cous » et « autres parties de volailles » (article 2, modifié par le règlement n° 136/62);

15 que, dès lors, l'expression « abats comestibles », au sens de l'article 3 du règlement n° 77/62, doit être interprétée comme comprenant des produits de valeur commerciale analogue, tel le produit litigieux;

Sur les dépens

16 Attendu que les frais exposés par la Commission des CE et par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

17 que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Bundesfinanzhof de la république fédérale d'Allemagne et que la décision sur les dépens appartient dès lors à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
la défenderesse au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des Communautés européennes entendus en leurs observations orales;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 38 à 47 et 177;
vu le règlement du Conseil CEE n° 22, du 4 avril 1962;
vu les règlements de la Commission CEE n° 77, du 23 juillet 1962, et n° 136, du 31 octobre 1962;
vu le règlement de la Commission CEE n° 79, du 29 juin 1966;
vu les règlements du Conseil CE n° 950, du 28 juin 1968,
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 Bundesfinanzhof de la république fédérale d'Allemagne, conformément à l'ordonnance rendue par cette juridiction le 30 juillet 1969, dit pour droit :

1) **L'article 14 du règlement n° 22 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;**

2) **L'article 1 du règlement n° 22 du 4 avril 1962 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;**

3) **Selon l'article 3 du règlement n° 77 du 23 juillet 1962 de la Commission de la Communauté économique européenne, l'expression**

« abats comestibles » doit être interprétée comme comprenant des produits de valeur commerciale analogue, tels que les « croupions de dinde ».

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 18 février 1970.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 18 février 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 29 JANVIER 1970 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire qui nous occupe aujourd'hui concerne l'interprétation du règlement n° 22 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille (*JO* 1962, page 959), ainsi que l'interprétation de ses règlements d'application n° 77 et n° 136, arrêtés par la Commission respectivement les 23 juillet et 31 octobre 1962 et publiés au Journal officiel de 1962, pages 1881 et 2625.

Il importe tout d'abord de savoir au sujet de ces textes que l'article 4 du règlement n° 22 a soumis à prélèvement l'importation de volailles abattues et de parties de volailles provenant de pays tiers. Les montants du prélèvement pour les parties de volailles abattues ont été fixés pour la première fois par le règlement n° 77 de la Commission sous forme de coefficients de conversion rapportés aux montants des prélèvements pour les poules, les poulets et les dindes abattus, fixés par le règlement n° 76. Deux coefficients ont été prévus à l'origine : un coefficient de 1,25 pour les parties de volailles abattues de basse-cour de la position ex 02.02 du tarif douanier commun et un coefficient de 0,46 pour les abats comestibles relevant de la même position tarifaire. Par la suite, le règlement n° 136 de la Commission, qui est entré en vigueur le 12 novembre 1962, a scindé la position « parties de volailles abattues » en deux sous-positions intitulées, l'une « échines et cous » (affectée du coefficient 0,75) et l'autre « autres parties de volailles » (affectée du coefficient 1,25). Plus tard encore, le règlement n° 79/66 de la Commission, du 29 juin 1966, qui, il est vrai, ne concerne pas directement la présente affaire, a introduit une nouvelle subdivision de la position tarifaire « parties de volailles » en prévoyant notamment un coefficient particulier de 0,50 pour les « dos, cous, dos avec cous, croupions ou ailerons non désossés ».

Ces textes intéressent l'importation à partir des États-Unis d'une certaine marchandise qui a été déclarée en douane le 12 novembre 1962 par l'entreprise Bollmann, un importateur de

[1] — Traduit de l'allemand.