simples masques à filtre qui, ne couvrant que la bouche et le nez, servent à protéger contre les produits chimiques toxiques, la poussière, la fumée et le brouillard et qui sont destinés à ne servir qu'une seule fois.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 juillet 1980.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la première chambre

A. O'Keeffe

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER PRÉSENTÉES LE 19 JUIN 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire vient devant la Cour par le biais d'une demande de décision préjudicielle présentée par le Bundesfinanzhof. Le demandeur dans cette affaire est le Bureau principal des douanes de Cologne-Rheinau. La défenderesse est une entreprise appelé Chem-Tec, dont l'activité comprend l'importation en république fédérale d'Allemagne de masques à filtres à jeter après usage. La question discutée dans cette affaire est celle de la classification tarifaire exacte de ces masques. Ce sont de simples masques qui, selon la description que le Bundesfinanzhof en a donnée dans la question qu'il a posée à la Cour, «ne couvrent que la bouche et le nez, servent à protéger contre les produits chimiques toxiques, la poussière, la fumée et le brouillard, et sont destinés à ne servir qu'une seule fois». Dans l'ordonnance de renvoi, le Bundesfinanzhof explique que, grâce à leur forme ovale adaptée aux rondeurs du visage, à leurs boucles de retenue sur les côtés et à une pièce métallique conçue pour appuyer sur le dos du nez, «ces appareils sont faciles à porter, bien perméables à l'air, et garantissent ainsi une bonne respiration». Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de développer davantage cette description puisque la Cour a demandé qu'un spécimen lui soit fourni et que, en réponse à cette demande, toute une boîte

1 — Traduit de l'anglais.

de différentes sortes de masques nous a été adressé par Chem-Tec et que vous les avec vus.

Selon la Commission, la difficulté de classer ces masques au point de vue tarifaire provient du fait qu'ils constituent des produits d'une catégorie qui était inconnue lorsque le tarif douanier commun a été rédigé. Au nom de Chem-Tec, on nous a dit que ces masques avaient été importés par elle depuis 1965 et que pendant de nombreuses années ils avaient été classés sous la position tarifaire 90.18. Il ressort certainement du dossier qu'en 1972, lors d'un envoi de 8 500 masques importés des États-Unis d'Amérique par Chem-Tec, les autorités douanières allemandes ont reconnu que telle était la position correcte. Toutefois, en 1973, à l'occasion d'une importation ultérieure de masques semblables par Chem-Tec, les douanes allemandes ont adopté un autre point de vue et ont déclaré que ces masques devaient être classés sous la position tarifaire 59.03. Le taux approprié du droit de douane au titre de la position tarifaire 90.18 est de 6,5 %, tandis qu'au titre de la position tarifaire 59.03, il est de 12 %: telle est l'origine du présent litige.

La position tarifaire 90.18 est rédigée en ces termes:

«Appareils de mécanothérapie et de massage; appareils de psychotechnie, d'ozonothérapie, d'oxygénothérapie, de réanimation, d'aérosolthérapie et autres appareils respiratoires de tous genres (y compris les masques à gaz).»

La position tarifaire 59.03 est ainsi conçue:

«'Tissus non tissés', et articles en 'tissus non tissés', même imprégnés ou enduits.»

Le litige entre les parties est venu en première instance devant le Finanzgericht de Düsseldorf, qui, le 27 janvier 1977, a rendu un jugement en faveur de Chem-Tec. Le Finanzgericht a considéré que la fonction des masques déterminait leur classement tarifaire de sorte que la position tarifaire correcte était la position 90.18. Il a rejeté une allégation du Bureau principal des douanes selon laquelle les masques ne pourraient pas être qualifiés «d'appareils respiratoires» en raison de leur simplicité. Le Finanzgericht a fait observer qu'en ce qui concerne certains facteurs tels que le poids, le volume, le nombre de composants ou la complexité technique, aucun critère objectif d'une certitude suffisante dans son application ne pouvait être établi.

C'est de ce jugement que le bureau principal des douanes fait maintenant appel devant le Bundesfinanzhof, dont l'ordonnance de renvoi à la Cour est datée du 16 octobre 1979.

Brièvement résumée, la question posée à la Cour par le Bundesfinanzhof est de savoir si l'expression «appareils respiratoires de tous genres (y compris les masques à gaz)» à la position tarifaire 90.18 du tarif douanier commun comprend également les simples masques à filtre de la catégorie décrite dans l'ordonnance de renvoi. Le Bundesfinanzhof ne pose aucune question à la Cour concernant la position tarifaire 59.03. Il semble que la raison en est que ces masques sont indubitablement des articles en tissus non tissés entrant sous la position tarifaire 59.03, mais que, s'ils sont également des appareils respiratoires relevant de la position tarifaire 90.18, cette dernière prévaudra, en vertu de la règle 3(a) des règles générales pour l'interprétation de la nomenclature du tarif douanier commun, comme étant la position «la plus spécifique».

Des observations n'ont été présentées à la Cour qu'au nom de Chem-Tec et de la Commission. Naturellement Chem-Tec soutient que les masques tombent sous la position tarifaire 90.18.

La Commission admet que leur fonction est telle qu'elle amènerait à les classer sous cette position tarifaire, mais elle allègue que cela ne suffit pas, que pour entrer sous la position tarifaire 90.18, un article doit également être suffisamment complexe pour constituer un «appareil» au sens de cette position, et que ces masques ne remplissent pas cette condition. A cet égard, l'argument de la Commission semble être entièrement fondé sur les notes explicatives de la nomenclature du Conseil de coopération douanière. La Commission reconnaît qu'il n'est pas facile de spécifier avec précision quel degré de complexité est requis pour qu'un article constitue un «appareil» dans ce contexte conformément à la thèse qu'elle défend.

Il existe comme chacun sait deux textes authentiques de la nomenclature du Conseil de coopération douanière, l'anglais et le fançais. Dans les textes anglais et français du tarif douanier commun, la position 90.18 est décrite dans les mêmes termes que dans les textes anglais et français (respectivement) de la nomenclature du Conseil de coopération douanière. Ceci est, par parenthèse, également vrai dans le cas de la position tarifaire 59.03.

Le texte anglais de la position 90.18 est rédigé comme suit:

«Mechano-therapy appliances; massage apparatus; psychological aptitude-testing apparatus; artificial respiration, ozone therapy, oxygen therapy, aerosol therapy or similar apparatus; breathing appliances (including gas masks and similar respirators).»

Ainsi, dans le texte anglais, l'expression déterminante est «breathing appliances (including gas masks and similar respirators)». Cette expression laisse clairement entendre qu'il existe une catégorie restreinte d'articles appelés «gas masks» qui fait partie d'une catégorie plus large nommée «respirators», laquelle, à son tour, fait partie d'une catégorie encore plus large appelée «breathing appliances». En d'autres termes, un article peut être un «breathing appliance» sans être un «respirator» et il peut être un «respirator» sans être un «gas mask».

Dans le texte français l'expression déterminante est:

«autres appareils respiratoires de tous genres (y compris les masques à gaz)».

Ce texte lui aussi reconnaît donc l'existence d'une catégorie restreinte de «gas masks» «masques à gaz», mais ce que le texte anglais désigne en fait comme «breathing appliances including respirators», le texte français le décrit comme «appareils respiratoires de tous genres». Les deux textes doivent cependant signifier la même chose et nous pouvons seulement supposer que la raison pour laquelle ils présentent une structure différente est que la langue française ne dispose pas d'expressions distinctes correspondant aux termes anglais «breathing appliances» et «respirators» respectivement — d'où l'adjonction dans le texte français des mots «de tous genres» pour indiquer que les termes «appareils respiratoires» doivent être interprétés de manière large, c'est-à-dire comme correspondant à l'expression anglaise «breathing appliances» plutôt que simplement au terme «respirators». (La rédaction de la position tarifaire 90.18 dans les textes danois, allemand, italien et néerlandais du tarif douanier commun correspond à celle du texte français).

Nous concluons de cette analyse que les expressions «breathing appliances» et «appareils respiratoires de tous genres» doivent être interprétées largement. A notre avis, un article entre sous la position tarifaire 90.18 pourvu qu'il soit permis de l'appeler un «appliance» ou un «appareil» en langage courant et que sa fonction soit de permettre à quelqu'un de respirer là où il ne pourrait pas le faire autrement ou de respirer un air plus pur qu'il ne pourrait le faire autrement. Nous estimons donc avec le Finanzgericht que les masques dont il est question ici

entrent sous cette position. En particulier, nous pensons, comme lui, qu'un instrument législatif imposant des responsabilités fiscales, ne doit pas, à moins que sa rédaction oblige à adopter une telle interprétation, être interprété comme exigeant des critères imprécis pour son application. Naturellement, nous partageons aussi l'avis émis à l'audience par l'avocat de Chem-Tec, selon lequel le fait qu'un article soit simple, léger et bon marché ne signifie pas qu'il n'est pas technologiquement avancé.

Venons-en aux notes explicatives sur lesquelles se fonde la Commission.

La Commission cite en premier lieu deux paragraphes extraits des notes relatives à la «portée générale et structure du chapitre 90 de la nomenclature du Conseil de coopération douanière. Ces paragraphes sont rédigés de la manière suivante:

'le présent chapitre englobe un ensemble d'instruments et d'appareils très divers, mais qui, en règle générale, se caractérisent essentiellement par le fini de leur fabrication et leur grande précision, ce qui vaut à la plupart d'entre eux d'être utilisés notamment dans le domaine purement scientifique (recherches de laboratoires, analyses, astronomie, etc.), pour des applications techniques et industrielles très particulières (mesures et contrôles, observations etc.) ou à des fins médicales'.

La règle selon laquelle les instruments et appareils du présent chapitre sont en général des articles de grande précision, souffre cependant des exceptions. On y classe, par exemple, les lunettes simplement protectrices (n° 90.04), les simples loupes, les périscopes à simple jeu de miroirs (n° 90.13), les mètres et les règles ordinaires (n° 90.16), les hygromètres de fantaisie d'une précision toute relative (n° 90.23).»

Manifestement ces deux paragraphes, considérés dans leur ensemble, ne signifient pas qu'un article est exclu du chapitre 10 s'il est simple.

Puis, la Commission se réfère aux notes relatives à la position tarifaire 90.18 elle-même telles qu'elles existaient avant octobre 1979. Il n'est pas douteux que, si nous avons raison d'interpréter cette position tarifaire comme comprenant une large catégorie d'«appareils respiratoires de tous genres» («breathing appliances» dans laquelle entre une catégorie restreinte de «masques à gaz» («gas masks»), ces notes présentent une structure peu appropriée. Dans la mesure où elles sont pertinentes, elles sont insérées sous deux rubrique distinctes: «(VII) appareils respiratoires» et «(VIII) masques à gaz» — dans le texte anglais «(VII) breathing appliances et «(VIII) gas masks and similar respirators». Non seulement cela laisse suggérer que les «appareils respiratoires» et les «masques à gaz» sont des catégories différentes de marchandises, plutôt qu'une catégorie étendue incluant une catégorie plus restreinte, mais les notes elles-mêmes sous chaque rubrique sont rédigées en des termes qui suggèrent que les «appareils respiratoires» constituent une catégorie restreinte et les «masques à gaz», une catégorie plus vaste. Il n'est pas nécessaire, pensons-nous, Messieurs, d'abuser de votre temps en lisant ces notes intégralement. L'élément qui, dans une certaine mesure, est pertinent pour la question qui nous occupe est que sous «(VIII) masques à gaz», les notes, après avoir mentionné plusieurs appareils élaborés, poursuivent:

«Il en existe aussi de plus simples destinés à ne protéger que la bouche et le nez et consistant en une applique main-

tenue par un ou plusieurs rubans élastiques et comportant un dispositif filtrant ou absorbant (laine d'amiante, caoutchouc spongieux, ouate de coton, etc. imprégnés ou non) susceptible d'être facilement remplacé après pollution.»

Les notes présentent aussi trois exceptions qui peuvent être justifiées ou non par le texte de la nomenclature du Conseil de coopération douanière, mais qui en tout cas ne sont pas pertinentes pour la question actuelle.

Enfin, la Commission se réfère à un «corrigendum» aux notes sur lequel le Conseil de coopération douanière s'est mis d'accord en octobre 1979, c'est-à-dire après que le Finanzgericht a rendu son jugement dans cette affaire et plus ou moins à la même date que le renvoi à la Cour par le Bundesfinanzhof. L'effet de ce corrigendum (dont le texte est joint en annexe aux observations écrites de la Commission) est d'affirmer expressément que «les masques de protection contre les poussières, les odeurs, etc. dont l'organe filtrant non remplaçable est constitué par plusieurs couches de tissus non tissés, même traitées avec du charbon activé ou intercalées d'une couche de fibres synthétiques» sont couverts par la position tarifaire 59.03 et exclus de la position tarifaire 90.18.

A l'audience, l'agent de la Commission nous a exposé dans ses grandes lignes la genèse de ce corrigendum. Il nous a dit qu'au début de 1979, un des États membres de la Communauté (il ne nous a pas dit lequel) a soulevé la question avec la Commission et que cette question a été discutée lors d'une réunion du comité de la nomenclature du TDC en mars de cette année là. Tout d'abord, les représentants des États membres ont émis des opinions différentes à ce sujet, mais à la fin, ils sont parvenus à une décision unanime aboutissant à classer le produit sous la position tarifaire 59.03. Cette opinion a été communiquée au Conseil de coopération douanière à l'occasion d'une réunion qui s'est tenue en juin de la même année. Ce Conseil l'a renvoyée à un groupe de travail, sur le rapport duquel le Conseil de coopération douanière a approuvé la décision en octobre.

La question se pose de savoir dans quelle mesure cette «décision» lie la Cour.

La compétence du Conseil de coopération douanière pour adopter des notes explicatives découle des articles III et IV de la convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, signée à Bruxelles le 15 décembre 1950. Selon le texte anglais de l'article IV (c) son objectif est «to act as a guide to the interpretation and application of the nomenclature». (Le texte français n'emploie pas de terme équivalant à «guide». Si l'on compare cette rédaction à celle de l'article IV (e), qui se rapporte à des propositions d'amendements de la convention, et à celle de l'article IX (d), qui permet aux parties contractantes en litige de se mettre d'accord pour accepter une recommandation du Conseil de coopération douanière comme obligatoire, il apparaît clairement, à notre avis, que les notes explicatives ne peuvent pas amender la nomenclature et ne sont pas destinées à avoir un effet obligatoire. Dans l'affaire 11/79 (Cleton) (Recueil 1979/3079, voir attendu 12 de l'arrêt), la Cour s'y est référée, à juste titre,

pensons-nous, comme «à un simple instrument d'interprétation de nature administrative». En réalité, c'est parce qu'elles ont cette nature qu'il est possible de se référer à une note explicative comme à un moyen d'interprétation même si elle a été publiée après la date de l'importation ou de l'exportation en question dans une affaire particulière. Il existe dans la jurisprudence de la Cour des précédents qui enjoignent de ne pas tenir compte des notes explicatives au tarif douanier commun si elles sont en contradiction avec les termes de ce tarif lui-même — voir affaire 149/73 Witt/HZA de Hambourg-Ericus (Recueil 1973, p. 1587 et affaire 183/73 Osram/Oberfinanzdirektion de Francfort (Recueil 1974, p. 477, attendu 12 de l'arrêt) et voir également les affaires 69 et 70/76 Dittmeyer/HZA de Hambourg--Waltershof (Recueil 1977, p. 231). A notre avis, il doit en être de même des notes explicatives du Conseil de coopération douanière. Il s'ensuit, à notre sens que si vous adoptez notre thèse quant à l'interprétation correcte des termes de la position tarifaire 90.18, vous devriez ne tenir aucun compte du «corrigendum» d'octobre 1979.

En conclusion, nous estimons que vous devez répondre affirmativement à la question posée à la Cour par le Bundesfinanzhof.