

50ÈME ANNIVERSAIRE DE L'ARRÊT VAN GEND EN LOOS

CONFÉRENCE
LUXEMBOURG
13 MAI 2013



COUR DE JUSTICE DE
L'UNION EUROPÉENNE



GERICHTSHOF
DER
EUROPAISCHEN GEMEENSCHAFTEN

CORTE DI GIUSTIZIA
DELLE
COMUNITÀ EUROPEE



COUR DE JUSTICE
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

HOF VAN JUSTITIE
VAN DE
EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

ARREST
VOORWAARDEN VAN HET HOF

No. 11576

In de zaak 26/62:

betreffende een verzoek waarmee de Tariefcommissie - in hoogste instantie oordelend administratief rechterlijk college voor belastingzaken - zich op grond van artikel 177, lid 1 sub a en lid 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap tot het Hof van Justitie heeft gewend, teneinde in het voor haar aanhangige geding:

de naamloze vennootschap N.V. Algemene Transport- en Expeditie

Onderneming van Gend & Loos, gevestigd te Utrecht,

vertegenwoordigd door Mr. H.G. Stibbe en Mr. L.F.D. ter Kuile, advocaten te Amsterdam,
ten deze domicilie kiezende bij het Consulaat-Generaal der Nederlanden te Luxemburg,

tegen

Nederlandse administratie der belastingen,

vertegenwoordigd door de Inspecteur der invoerrechten en accijnen te Zaandam,
ten deze domicilie kiezende bij de Ambassade der Nederlanden te Luxemburg,

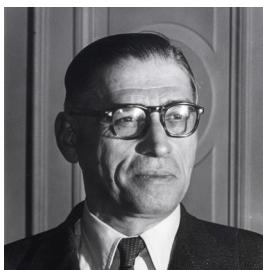




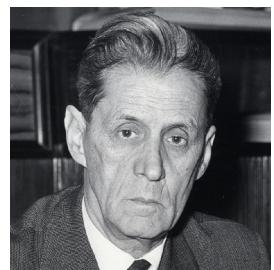
La composition de la Cour



Andreas Matthias Donner
Président



Louis Delvaux
Président de chambre



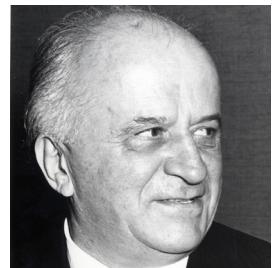
Rino Rossi
Président de chambre



Otto Riese
Juge



Charles Léon Hammes
Juge (rapporteur)



Alberto Trabucchi
Juge



Robert Lecourt
Juge



Karl Roemer
Avocat général



Albert Van Houtte
Greffier



COUR DE JUSTICE
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Recueil
de la
Jurisprudence de la Cour



1963

LUXEMBOURG

**Demande de décision préjudiciable,
au sens de l'article 177 du traité C.E.E.,
présentée par la Tariefcommissie à Amsterdam
le 16 août 1962 dans le litige**

**N.V. ALGEMENE TRANSPORT- EN EXPEDITIE
ONDERNEMING VAN GEND & LOOS**

CONTRE

ADMINISTRATION FISCALE NÉERLANDAISE

AFFAIRE N° 26-62

**Arrêt de la Cour
du 5 février 1963**

Langue de procédure : le néerlandais

SOMMAIRE DE L'ARRÊT

1. Procédure — Décision à titre préjudiciel — Compétence de la Cour — Base — Interprétation du traité
(Traité C.E.E., art. 177, a)
2. Procédure — Décision à titre préjudiciel — Question — Choix — Pertinence
(Traité C.E.E., art. 177, a)
3. Communauté C.E.E. — Nature — Sujets de droits et d'obligations — Particuliers
4. États membres de la C.E.E. — Obligations — Manquements — Tribunaux nationaux — Droits des particuliers
(Traité C.E.E., art. 169, 170)
5. Droits de douane — Augmentation — Interdiction — Effets immédiats — Droits individuels — Sauvegarde
(Traité C.E.E., art. 12)
6. Droits de douane — Augmentation — Constatation — Droits appliqués — Notions
(Traité C.E.E., art. 12)
7. Droits de douane — Augmentation — Notion
(Traité C.E.E., art. 12)

1. Pour conférer à la Cour compétence pour statuer à titre préjudiciel, il faut et il suffit qu'il ressorte à suffisance de droit de la question posée qu'elle comporte une interprétation du traité.
2. Les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement restent soustraites à l'appréciation de la Cour statuant à titre préjudiciel⁽¹⁾.
3. La Communauté économique européenne constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États

⁽¹⁾ Cf. Sommaire de l'arrêt 13-61, no 4, Recueil, VIII, p. 94.

ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants.

Le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires.

4. *La circonstance que le traité C.E.E., dans les articles 169 et 170, permet à la Commission et aux États membres d'attraire devant la Cour un État qui n'a pas exécuté ses obligations ne prive pas les particuliers du droit d'invoquer, le cas échéant, ces mêmes obligations devant le juge national.*

5. *Selon l'esprit, l'économie et le texte du traité C.E.E., l'article 12 doit être interprété en ce sens qu'il produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder.*

6. *Il résulte du texte et de l'économie de l'article 12 du traité qu'il faut, pour constater si des droits de douane et taxes d'effet équivalents ont été augmentés en méconnaissance de la défense y contenue, prendre en considération les droits et taxes effectivement appliqués à la date d'entrée en vigueur du traité (1).*

7. *Constitue une augmentation illicite au sens de l'article 12 du traité C.E.E., l'imposition, depuis l'entrée en vigueur du traité, du même produit à un taux plus élevé, sans égard au fait que cette augmentation provienne d'une majoration proprement dite du taux douanier ou d'un nouvel agencement du tarif qui aurait pour conséquence le classement du produit dans une position plus fortement taxée.*

(1) Cf. Sommaire de l'arrêt 10-61, no 1, Recueil, VIII, p. 5.

Dans l'affaire 26-62

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177, alinéa 1, *a*, et alinéa 3, du traité instituant la Communauté économique européenne, par la Tarief-commissie, tribunal administratif néerlandais statuant en dernier ressort sur les recours contentieux en matière fiscale et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ledit tribunal,

entre

la société N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos,

avec siège à Utrecht,

représentée par M^e H. G. Stibbe et M^e L. F. D. ter Kuile, tous deux avocats à Amsterdam,

avec domicile élu au consulat général des Pays-Bas à Luxembourg,

et

l'administration fiscale néerlandaise,

représentée par l'inspecteur des droits d'entrée et des accises à Zaandam,

avec domicile élu à l'ambassade des Pays-Bas à Luxembourg,

une décision à titre préjudiciel sur les questions de savoir :

- 1^o Si l'article 12 du traité C.E.E. a un effet interne, en d'autres termes, si les justiciables peuvent faire valoir, sur la base de cet article, des droits individuels que le juge doit sauvegarder;

20 Dans l'affirmative, si l'application d'un droit d'entrée de 8 % à l'importation aux Pays-Bas, par la requérante au principal, d'urée-formaldéhyde en provenance de la république fédérale d'Allemagne a représenté une augmentation illicite au sens de l'article 12 du traité C.E.E. ou bien s'il s'est agi en l'espèce d'une modification raisonnable du droit d'entrée applicable avant le 1^{er} mars 1960 qui, bien que constituant une augmentation du point de vue arithmétique, ne doit pas être considérée comme interdite aux termes de l'article 12,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. L. Delvaux et R. Rossi, *présidents de chambre*

MM. O. Riese, Ch. L. Hammes (*rapporiteur*), A. Trabucchi et R. Lecourt, *juges*

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base de la présente affaire et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

1. Le 9 septembre 1960, la société N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos (ci-après désignée par « Van Gend & Loos ») a, suivant déclaration en douane du 8 septembre, sur formulaire D 5061, importé de la république fédérale d'Allemagne aux Pays-Bas une certaine quantité d'urée-formaldéhyde, désignée dans le document d'importation comme « Harnstoffharz (résine U. F.) 70, émulsion aqueuse d'urée-formaldéhyde ».

2. A la date de l'importation, le produit en question était classé sous la position 39.01-a-1 du tarif des droits d'entrée compris dans le « Tariefbesluit » entré en vigueur le 1^{er} mars 1960; celui-ci reprenait la nomenclature du protocole conclu entre le royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg et le royaume des Pays-Bas à Bruxelles le 25 juillet 1958, ratifié aux Pays-Bas par la loi du 16 décembre 1959.

3. La position 39.01-a-1 y était libellée comme suit :

<i>Droits applicables</i>	<i>gén. %</i>	<i>spéc. %</i>
« Produits de condensation, de polycondensation et de polyaddition, modifiés ou non, polymérisés ou non, linéaires ou non (phénoplastes, aminoplastes, alkydes polyesters allyliques et autres polyesters non saturés, silicones, etc.) :		

a. produits liquides ou pâteux, y compris les émulsions, dispersions et solutions :

1. aminoplastes en émulsions, dispersions ou solutions aqueuses	10 %	8 % »
---	------	-------

4. Sur cette base, l'administration fiscale néerlandaise a appliqué le droit d'entrée de 8 % *ad valorem* à l'importation litigieuse.

5. Le 20 septembre 1960, Van Gend & Loos a introduit auprès de l'inspecteur des droits d'entrée et des accises à Zaandam une réclamation contre l'application de ce droit au cas d'espèce.

Elle avançait notamment l'argumentation suivante :

au 1^{er} janvier 1958, date d'entrée en vigueur du traité C.E.E., les aminoplastes en émulsions étaient classés sous la position

279-a-2 du tarif compris dans le « Tariefbesluit » de 1947 et grevés d'un droit d'entrée *ad valorem* de 3 %;

dans le « Tariefbesluit » entré en vigueur le 1^{er} mars 1960, la position 279-a-2 a été remplacée par la position 39.01-a;

au lieu d'appliquer uniformément, pour les échanges intra-communautaires, à tous les produits de l'ancienne position 279-a-2 un droit d'entrée de 3 %, une subdivision fut opérée : pour une position 39.01-a-1, qui comprenait exclusivement les aminoplastes en émulsions, dispersions ou solutions aqueuses, le droit d'entrée fut fixé à 8 %; pour les autres produits de la position 39.01-a, qui figuraient également sous l'ancienne position 279-a-2, le droit d'entrée de 3 % appliqué au 1^{er} janvier 1958 était maintenu;

en augmentant ainsi, après l'entrée en vigueur du traité C.E.E., le droit d'entrée sur le produit litigieux, le gouvernement néerlandais a violé l'article 12 de ce traité, qui prévoit que les États membres s'abstiendront d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles.

6. La réclamation de Van Gend & Loos fut rejetée le 6 mars 1961 comme irrecevable, parce que ne visant pas l'application même du tarif, mais son taux, par l'inspecteur des droits d'entrée et des accises à Zaandam.

7. Contre cette décision Van Gend & Loos a, le 4 avril 1961, formé un recours devant la Tariefcommissie à Amsterdam.

8. L'affaire fut portée à l'audience de la Tariefcommissie le 21 mai 1962.

Van Gend & Loos y développa, à l'appui de sa demande en annulation de la décision attaquée, les moyens déjà avancés dans sa réclamation du 20 septembre 1960.

L'administration fiscale répondit notamment qu'à l'entrée en vigueur du traité C.E.E. le produit litigieux n'était pas grevé,

au titre de la position 279-a-2, d'un droit de 3 % seulement, mais qu'en raison de sa nature et de sa destination il était classé sous la position 332 bis (« colles synthétiques et autres, non dénommées ni comprises ailleurs ») et grevé d'un droit de 10 %, de sorte qu'en fait il n'y a pas eu augmentation.

9. La Tariefcommissie, sans se prononcer formellement sur la question de savoir si le produit litigieux tombait sous la position 332 bis ou sous la position 279-a-2 du « Tariefbesluit » de 1947, estima que l'argumentation des parties soulevait une question portant sur l'interprétation du traité C.E.E.; en conséquence, elle a suspendu la procédure et, conformément à l'article 177, alinéa 3 du traité, saisi la Cour de justice, le 16 août 1962, des deux questions préjudiciales indiquées ci-dessus.

10. La décision de la Tariefcommissie a été notifiée le 23 août 1962 par les soins du greffier de la Cour aux parties en cause, aux États membres et à la Commission de la C.E.E.

11. En application de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de la C.E.E., des observations écrites ont été déposées par les parties au litige principal, par le gouvernement du royaume de Belgique, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, la Commission de la C.E.E. et le gouvernement du royaume des Pays-Bas.

12. A l'audience publique de la Cour du 29 novembre 1962, la partie requérante au principal et la Commission de la C.E.E. ont été entendues en leurs observations orales.

A la même audience des questions leur ont été posées par la Cour; les réponses écrites ont été introduites dans le délai imparti.

13. L'avocat général a pris ses conclusions orales et motivées à l'audience du 12 décembre 1962, il a proposé à la Cour de ne répondre dans son arrêt qu'à la première question qui lui est soumise et de déclarer que l'article 12 du traité C.E.E. ne contient qu'une obligation pour les États membres.

II — Arguments et observations

Attendu que les arguments contenus dans les observations présentées, conformément à l'article 20, alinéa 2, du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E., par les parties en cause, les États membres et la Commission peuvent être résumés comme suit :

A — SUR LA PREMIÈRE QUESTION

De la recevabilité

Le gouvernement néerlandais, le gouvernement belge et l'administration fiscale néerlandaise (qui, dans son mémoire, a déclaré faire entièrement siennes les observations présentées par le gouvernement néerlandais) constatent que Van Gend & Loos fait essentiellement grief aux gouvernements des pays du Benelux d'avoir, par le protocole de Bruxelles du 25 juillet 1958, violé l'article 12 du traité C.E.E. en augmentant, après l'entrée en vigueur de ce traité, un droit de douane appliqué dans leurs relations avec les autres États membres des Communautés.

Le gouvernement néerlandais conteste qu'une prétendue violation du traité par un État membre puisse être soumise à la censure de la Cour par une procédure autre que celle des articles 169 ou 170, c'est-à-dire sur l'initiative d'un autre État membre ou de la Commission ; il soutient, en particulier, que la Cour ne peut en être saisie par la procédure préjudicelle de l'article 177.

La Cour, selon lui, ne saurait, dans le cadre de la présente affaire, statuer sur un tel problème puisqu'il ne porte pas sur l'interprétation, mais sur l'application du traité dans un cas concret.

Le gouvernement belge soutient que la première question soumet à la Cour une difficulté de caractère constitutionnel, qui est de l'unique compétence du juge national néerlandais.

Celui-ci se trouve en présence de deux actes internationaux, tous les deux intégrés dans la législation nationale ; il doit décider,

sur le plan national — dans l'hypothèse où ils seraient réellement contradictoires — de la prééminence d'un traité sur un autre ou, plus exactement, de la prééminence d'une loi d'approbation nationale antérieure sur une loi d'approbation nationale postérieure.

Il s'agit là typiquement d'une question de droit constitutionnel interne, qui ne ressortit nullement à l'interprétation d'un article du traité C.E.E. et qui, ne pouvant être résolue que selon les normes constitutionnelles et jurisprudentielles du droit interne néerlandais, relève du seul juge néerlandais.

Le gouvernement belge fait encore remarquer qu'une décision sur le premier point soumis à la Cour, non seulement n'est pas nécessaire à la Tariefcommissie pour rendre son jugement, mais ne peut même exercer aucune influence sur la solution de la difficulté réelle qu'elle est appelée à résoudre.

En effet, quelle que soit la réponse de la Cour, la Tariefcommissie aura à résoudre le même problème; a-t-elle le droit de ne pas tenir compte de la loi du 16 décembre 1959 portant approbation du protocole de Bruxelles, sous prétexte qu'elle serait en contradiction avec une loi — antérieure — du 5 décembre 1957 portant approbation du traité instituant la C.E.E.?

La question posée n'est donc pas une véritable question préjudicelle, puisque sa solution ne peut permettre au juge du fond de statuer définitivement sur le litige qui est pendant devant lui.

La *Commission de la C.E.E.*, par contre, fait observer que l'effet des dispositions du traité sur le droit interne des États membres ne saurait être déterminé par le droit proprement national de chacun d'eux, mais par le traité lui-même; il s'agit donc bien d'un problème relevant de l'interprétation du traité.

La Commission signale, par ailleurs, qu'une décision d'irrecevabilité aurait pour conséquence paradoxale et choquante que les droits des particuliers seraient sauvegardés dans tous les cas de violation du droit communautaire, sauf si cette violation est le fait d'un État membre.

Quant au fond

Van Gend & Loos répond par l'affirmative à la question de savoir si l'article a un effet interne.

Elle soutient, en particulier, que :

- l'article 12 est applicable sans qu'il doive être, au préalable, intégré dans la législation nationale des États membres, puisqu'il n'impose qu'une obligation de ne pas faire ;
- il a un effet direct, sans autre élaboration de la part du législateur communautaire, tous les droits de douane appliqués par les États membres dans leurs relations commerciales mutuelles étant consolidés au 1^{er} janvier 1957 (article 14 du traité) ;
- bien qu'il ne vise pas directement les ressortissants des États membres, mais les autorités nationales, sa violation porte atteinte aux principes fondamentaux de la Communauté et non seulement celle-ci, mais aussi les particuliers doivent être protégés contre une telle violation ;
- il se prête particulièrement à être appliqué directement par le juge national, qui doit censurer l'application de droits de douane introduits ou augmentés en violation de ses dispositions.

La Commission souligne l'intérêt qui s'attache à la réponse que la Cour apportera à la première question : elle aura des conséquences non seulement sur l'interprétation, dans un cas particulier, de la disposition en cause et sur l'effet qui lui sera reconnu dans l'ordre juridique des États membres, mais aussi sur certaines autres dispositions du traité, aussi claires et aussi complètes que l'article 12.

De l'analyse de la structure juridique du traité et de l'ordre juridique qu'il institue, il ressort, selon la Commission, d'une part, que les États membres n'ont pas entendu seulement contracter

des engagements mutuels, mais instituer un droit communautaire, d'autre part, qu'ils n'ont pas voulu soustraire l'application de ce droit à la compétence normale des instances judiciaires nationales.

Or, le droit communautaire doit recevoir une application effective et uniforme dans l'ensemble de la Communauté.

Il en résulte, tout d'abord, que l'effet du droit communautaire sur le droit interne des États membres ne peut être déterminé par ce droit interne, mais le seul droit communautaire, ensuite, que les juridictions nationales sont tenues d'appliquer directement les règles du droit communautaire, enfin, que le juge national est tenu de faire prévaloir les règles du droit communautaire sur les lois nationales contraires, même postérieures.

La Commission fait observer dans ce contexte que le fait qu'une règle communautaire soit, en la forme, destinée aux États ne suffit pas à dénier aux particuliers, qui y ont intérêt, le droit d'en requérir l'application devant le juge national.

En ce qui concerne plus particulièrement la question soumise à la Cour, la Commission est d'avis que l'article 12 contient une règle de droit susceptible d'application effective par le juge national.

Il s'agit d'une disposition parfaitement claire, en ce sens qu'elle fonde, pour les États membres, une obligation concrète et dépourvue d'ambiguïté, portant sur l'élaboration de leur droit interne en une matière qui touche directement leurs ressortissants; et elle n'est pas affectée ou atténuée par une autre disposition du traité.

Il s'agit aussi d'une disposition complète et qui se suffit à elle-même, en ce qu'elle n'exige, sur le plan communautaire, aucune mesure nouvelle pour concrétiser l'obligation qu'elle définit.

Le *gouvernement néerlandais* établit une distinction entre le problème de l'effet interne et celui de l'effet direct (ou de l'applicabilité directe), le premier, selon lui, conditionnant le second.

Il estime qu'il ne peut être répondu affirmativement à la question de savoir si une certaine disposition du traité a un effet

interne que si chacun des éléments essentiels, l'intention des parties contractantes et la teneur matérielle de la disposition considérée, permet une telle conclusion.

En ce qui concerne l'intention des parties au traité, le gouvernement néerlandais soutient que l'examen de ses termes mêmes suffit à établir que l'article 12 n'oblige que les États membres, qui sont libres de décider de la manière dont ils entendent respecter cette obligation; une comparaison avec d'autres dispositions du traité confirme cette constatation.

N'ayant pas d'effet interne, l'article 12 ne peut, *a fortiori*, avoir d'effet direct.

Même si l'on devait considérer comme un effet interne le seul fait qu'il oblige les États membres, l'article 12 ne saurait avoir d'effet direct au sens qu'il autoriserait les ressortissants des États membres à faire valoir des droits subjectifs que le juge doive sauvegarder.

A titre subsidiaire, le gouvernement néerlandais fait valoir que le traité C.E.E. ne diffère pas d'un traité international classique quant aux conditions requises pour qu'il puisse avoir un effet direct. Les éléments décisifs en cette matière sont l'intention des parties et les termes du traité.

Or, la question de savoir si, en vertu du droit constitutionnel néerlandais, l'article 12 est directement applicable, ressortit à l'interprétation du droit néerlandais et n'entre pas dans les compétences de la Cour de justice.

Enfin, le gouvernement néerlandais indique les conséquences qu'entraînerait, à ses yeux, une réponse affirmative à la première question posée par la Tariefcommissie :

- elle bouleverserait le système qu'ont entendu établir les auteurs du traité;
- elle créerait, à l'égard des nombreuses dispositions des règlements communautaires qui obligent explicitement les États membres, une insécurité juridique de nature à mettre en cause la collaboration de ces États;

— elle mettrait en jeu la responsabilité des États au moyen d'une procédure qui n'a pas été prévue à cet effet.

Le *gouvernement belge* soutient que l'article 12 ne figure pas parmi les dispositions — qui sont l'exception dans le traité — avec effet interne direct.

L'article 12 ne constitue pas une norme juridique de caractère général prévoyant la non-validité d'office ou la nullité absolue de toute introduction d'un droit de douane nouveau ou de toute augmentation d'un droit existant; il oblige seulement les États membres à s'abstenir de procéder à de telles mesures.

Il ne crée donc pas un droit immédiatement applicable, que les nationaux pourraient invoquer et faire respecter; il exige des gouvernements une intervention ultérieure pour atteindre l'objectif fixé par le traité; le respect de cette obligation ne peut être demandé devant le juge national.

Le *gouvernement allemand* est également d'avis que l'article 12 du traité C.E.E. ne constitue pas une règle de droit immédiatement applicable dans tous les États membres; il établit à leur charge une obligation internationale (en matière de politique douanière) qui doit être mise à exécution par les organes nationaux dotés de la compétence législative.

Les droits de douane applicables à un citoyen d'un État membre des Communautés, tout au moins pendant la période transitoire, ne résultent donc pas du traité C.E.E. ou d'actes juridiques des institutions, mais des actes juridiques posés par les États membres. L'article 12 ne fait qu'énoncer les règles que ceux-ci doivent respecter dans leur législation.

L'obligation qu'il porte n'existe d'ailleurs qu'envers les autres États contractants.

En droit allemand, une règle juridique qui fixerait un droit de douane à l'encontre des dispositions de l'article 12 serait parfaitement valable.

Dans le cadre du traité C.E.E., la protection juridictionnelle des nationaux d'un État membre n'est assurée, par des dispositions

dérogeant à celles de leur système constitutionnel national, qu'à l'égard des actes des institutions de la Communauté qui les concernent directement et individuellement.

B — SUR LA DEUXIÈME QUESTION

De la recevabilité

Le gouvernement néerlandais et le gouvernement belge estiment que la deuxième question, tout comme la première, est irrecevable.

La réponse à la question de savoir si, en fait, le protocole de Bruxelles de 1958 comporte de la part des États signataires un manquement aux obligations définies à l'article 12 du traité C.E.E. ne peut être, selon eux, donnée dans le cadre d'un avis préjudiciel, l'application du traité et non son interprétation étant en cause.

Par ailleurs, elle suppose un examen approfondi et une appréciation concrète des faits et circonstances propres à une situation déterminée, qui ne relève pas non plus de l'article 177.

Le gouvernement néerlandais fait ressortir, par ailleurs, que si un manquement d'un État à ses obligations communautaires pouvait être soumis à la Cour par une procédure autre que celle des articles 169 et 170, sa protection juridictionnelle s'en trouverait indûment amoindrie.

Le gouvernement allemand pour sa part, sans en faire formellement une exception d'irrecevabilité, soutient que l'article 12 ne fonde qu'une obligation internationale à charge des États et que la question de savoir si une réglementation nationale, prise pour son exécution, ne satisfait pas à cette obligation, ne peut dépendre d'une décision de la Cour dans le cadre de l'article 177, puisqu'elle ne concerne pas l'interprétation du traité.

Van Gend & Loos estime également que, sous la forme directe dans laquelle elle a été posée, la deuxième question nécessiterait un examen des faits qui ne relève pas de la compétence de la Cour statuant aux termes de l'article 177.

La véritable question d'interprétation qui se pose pourrait, selon elle, être libellée de la manière suivante :

Une dérogation aux règles appliquées antérieurement au 1^{er} mars 1960 (ou plus précisément : antérieurement au 1^{er} janvier 1958) peut-elle ne pas avoir le caractère de l'augmentation interdite par l'article 12 du traité, bien que cette dérogation représente une augmentation du point de vue arithmétique?

Quant au fond

Van Gend & Loos reprend en détail l'évolution de la classification des aminoplastes dans les tarifs successifs, pour prouver que c'est consciemment, et non pas par l'effet inévitable de l'adaptation de l'ancien tarif au nouveau, qu'ils ont été grevés d'un droit de 8 % au lieu de 3 %.

Le gouvernement néerlandais a ainsi augmenté, en violation de l'article 12 du traité C.E.E., un droit de douane appliqué dans ses relations commerciales avec les autres États membres.

Le *gouvernement néerlandais* et le *gouvernement belge* répondent que l'urée-formaldéhyde était, avant l'adaptation du tarif Benelux de 1958, soumise non pas au droit d'entrée de 3 % prévu à la position 279-a-2 du « Tariefbesluit » de 1947, mais au droit d'entrée de 10 % prévu à la position 332 bis (colle).

La pratique, en effet, avait démontré que les marchandises en question étaient le plus souvent utilisées comme colle et qu'en règle générale elles pouvaient être utilisées comme telle. Aussi, les ministères intéressés avaient-ils décidé que le produit litigieux devait toujours être taxé comme colle et figurer sous la position 332 bis.

Bien que la Tariefcommissie ait, dans certains cas, où sa destination n'était pas suffisamment déterminée, classé le produit qui fait l'objet du litige sous la position 279-a-2, les administrations des pays du Benelux l'avaient soumis à un droit d'entrée de 10 % dès avant la mise en vigueur de la nomenclature de Bruxelles qui, elle, ne permet plus de contestations.

Il ne peut donc être question en l'espèce d'une augmentation d'un droit de douane ni d'une dérogation aux règles de l'article 12 du traité.

Van Gend & Loos réplique à cet égard que ne pouvaient être classées sous la position 332 bis que les solutions aqueuses d'aminoplastes additionnées de charges ou liants et ne nécessitant plus que l'adjonction d'un produit durcissant pour donner une colle efficace, c'est-à-dire celles qui ne pouvaient être considérées comme simple matière première.

La Commission de la C.E.E. estime, en premier lieu, que l'interdiction de l'article 12 concerne toute marchandise susceptible de faire l'objet d'un commerce entre les États membres (dans la mesure où ce commerce porte sur des produits remplissant les conditions de l'article 9, § 2).

L'article 12 ne vise pas seulement au maintien général des droits de douane appliqués, dans leurs relations mutuelles, par les divers États membres, mais concerne chaque produit pris isolément; il ne comporte aucune exception, même partielle ou temporaire.

La Commission relève ensuite que, dans le cadre de l'article 12, il faut prendre en considération le droit effectivement appliqué lors de l'entrée en vigueur du traité; celui-ci résulte de l'ensemble des dispositions et des usages du droit administratif.

Or, une classification occasionnelle sous une autre position tarifaire est en soi insuffisante pour ne pas faire considérer comme étant effectivement appliqué aux aminoplastes le droit de 10 % correspondant à la position 332 bis.

Il faut admettre, en l'occurrence, une notion de régularité apparente : lorsqu'il existe une interprétation officielle de l'administration compétente et des instructions conformes à cette interprétation données aux agents d'exécution pour fixer les modalités de perception d'un droit, c'est là le « droit appliqué » au sens de l'article 12 du traité.

La Commission considère donc comme droit appliqué à l'entrée en vigueur du traité le droit de 10 %; il n'y a par conséquent pas eu, en l'espèce, augmentation contraire à l'article 12.

MOTIFS

I — Quant à la procédure

Attendu que la régularité de la procédure de la demande de décision préjudiciale adressée en vertu de l'article 177 du traité C.E.E. à la Cour par la Tariefcommissie, juridiction au sens de cet article, ne fait l'objet d'aucune objection;

que par ailleurs la demande à cet égard ne donne lieu à aucune critique d'office.

II — Quant à la première question

A — DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR

Attendu que le gouvernement des Pays-Bas et le gouvernement belge contestent la compétence de la Cour, au motif qu'il s'agirait en l'espèce d'une demande relative non à l'interprétation mais à l'application du traité dans le cadre du droit constitutionnel des Pays-Bas;

que plus particulièrement la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur une prééminence à reconnaître, le cas échéant, aux dispositions du traité C.E.E. soit sur la législation néerlandaise, soit sur d'autres accords passés par les Pays-Bas et intégrés dans leur droit national; que la solution d'un tel problème tomberait sous la compétence exclusive des juridictions nationales, sous réserve d'un recours selon les conditions fixées par les articles 169 et 170 du traité;

attendu cependant qu'en l'espèce la Cour n'est pas appelée à juger de l'application du traité selon les principes du droit interne

néerlandais, qui reste du ressort des juridictions nationales, mais qu'il lui est demandé exclusivement, conformément à l'article 177, *a*, du traité, d'interpréter la portée de l'article 12 dudit traité dans le cadre du droit communautaire et sous l'aspect de son incidence sur les particuliers;

que ce moyen manque donc de base en droit;

attendu que le gouvernement belge évoque encore l'incompétence de la Cour, motif pris de ce que la réponse susceptible d'être apportée par celle-ci à la première question de la Tariefcommissie ne serait pas relevante pour la solution du litige soumis à cette juridiction;

attendu cependant que pour conférer compétence à la Cour en la présente affaire, il faut et il suffit qu'il ressorte à suffisance de droit que la question posée vise une interprétation du traité;

que les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions, ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement, restent soustraites à l'appréciation de la Cour;

attendu que le libellé des questions posées les fait paraître relatives à l'interprétation du traité;

qu'elles entrent ainsi dans la compétence de la Cour;

que ce moyen n'est pas non plus fondé.

B — QUANT AU FOND

Attendu que la Tariefcommissie pose en premier lieu la question de savoir si l'article 12 du traité a un effet immédiat en droit interne, dans le sens que les ressortissants des États membres pourraient faire valoir sur la base de cet article des droits que le juge national doit sauvegarder;

attendu que pour savoir si les dispositions d'un traité international ont une telle portée il faut en envisager l'esprit, l'économie et les termes;

attendu que l'objectif du traité C.E.E. qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants;

que cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au delà des gouvernements, vise les peuples, et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les États membres que leurs citoyens;

qu'il faut d'ailleurs remarquer que les ressortissants des États réunis dans la Communauté sont appelés à collaborer, par le truchement du Parlement européen et du Comité économique et social, au fonctionnement de cette Communauté;

qu'en outre le rôle de la Cour de justice dans le cadre de l'article 177, dont le but est d'assurer l'unité d'interprétation du traité par les juridictions nationales, confirme que les États ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions;

qu'il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants;

que, partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique;

que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires;

attendu qu'en égard à l'économie du traité en matière de droits de douane et taxes d'effet équivalent, il convient de souligner que l'article 9, qui fonde la Communauté sur une union douanière, comporte comme règle essentielle l'interdiction de ces droits et taxes;

que cette disposition figure en tête de la partie du traité qui définit les « fondements de la Communauté »; qu'elle se trouve appliquée et explicitée par l'article 12;

attendu que le texte de l'article 12 énonce une interdiction claire et inconditionnelle qui est une obligation non pas de faire, mais de ne pas faire;

que cette obligation n'est d'ailleurs assortie d'aucune réserve des États de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne;

que cette prohibition se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables;

attendu que l'exécution de l'article 12 ne nécessite pas une intervention législative des États;

que le fait, par cet article, de désigner les États membres comme sujets de l'obligation de s'abstenir n'implique pas que leurs ressortissants ne puissent en être les bénéficiaires;

attendu que, par ailleurs, l'argument tiré des articles 169 et 170 du traité qu'ont invoqué les trois gouvernements qui ont présenté à la Cour des observations dans leurs mémoires tombe à faux;

qu'en effet la circonstance que le traité, dans les articles susvisés, permet à la Commission et aux États membres d'attraire devant la Cour un État qui n'a pas exécuté ses obligations n'implique pas pour les particuliers l'impossibilité d'invoquer, le cas échéant, devant le juge national ces obligations, tout comme le fait que le traité met à la disposition de la Commission des moyens pour assurer le respect des obligations imposées aux assujettis

n'exclut pas la possibilité, dans les litiges entre particuliers devant le juge national, d'invoquer la violation de ces obligations;

qu'une limitation aux seules procédures des articles 169 et 170 des garanties contre une violation de l'article 12 par les États membres supprimerait toute protection juridictionnelle directe des droits individuels de leurs ressortissants;

que le recours à ces articles risquerait d'être frappé d'inefficacité s'il devait intervenir après l'exécution d'une décision nationale prise en méconnaissance des prescriptions du traité;

que la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des États membres;

attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que selon l'esprit, l'économie et le texte du traité l'article 12 doit être interprété en ce sens qu'il produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder.

III — Quant à la deuxième question

A — DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR

Attendu que, selon les observations des gouvernements belge et néerlandais, le libellé de cette question semblerait exiger, pour sa solution, de la part de la Cour un examen de la classification tarifaire de l'urée-formaldéhyde importée aux Pays-Bas, classification sur laquelle Van Gend & Loos et l'inspecteur des droits d'entrée et des accises à Zaandam défendent des opinions divergentes au regard du « Tariefbesluit » de 1947;

que la position du problème ne comporterait pas une interprétation du traité, mais viserait un cas d'application de la législation douanière néerlandaise à la classification des aminoplastes, qui sort de la compétence attribuée par l'article 177, *a*, à la juridiction communautaire;

que, partant, la demande de la Tariefcommissie excéderait la compétence de la Cour;

attendu cependant que la portée véritable de la question posée par la Tariefcommissie revient à savoir si, en droit, une augmentation effective des droits de douane grevant un produit déterminé et qui résulterait non pas d'une hausse du barème, mais d'un nouveau classement du produit à la suite du changement de sa qualification tarifaire, contrevient à la prohibition de l'article 12 du traité;

attendu que sous cet aspect la question posée vise une interprétation de cette disposition du traité et plus particulièrement de la portée qu'il convient d'attribuer à la notion de droits appliqués avant la mise en vigueur du traité;

que dès lors la Cour est compétente pour répondre à la question.

B — QUANT AU FOND

Attendu qu'il résulte du texte et de l'économie de l'article 12 du traité qu'il faut, pour constater si des droits de douane ou taxes d'effet équivalent ont été augmentés en méconnaissance de la défense y contenue, prendre en considération les droits et taxes effectivement appliqués à la date d'entrée en vigueur du traité;

attendu, par ailleurs, qu'au regard de la prohibition de l'article 12 du traité une telle augmentation illicite peut provenir aussi bien d'un nouvel agencement du tarif, qui aurait pour conséquence le classement du produit dans une position plus fortement taxée, que d'une majoration proprement dite du taux douanier;

attendu qu'il importe peu de savoir de quelle manière l'augmentation des droits de douane est survenue, dès lors que, dans un même État membre, le même produit s'est trouvé, depuis l'entrée en vigueur du traité, imposé à un taux plus élevé;

que l'application de l'article 12, conformément à l'interprétation qui a été donnée ci-dessus, entre dans la compétence du

juge national qui doit rechercher si le produit imposable, en l'espèce l'urée-formaldéhyde en provenance de la république fédérale d'Allemagne, se trouve frappé par les mesures douanières mises en vigueur aux Pays-Bas d'un droit d'importation supérieur à celui qui le grevait au 1^{er} janvier 1958;

que la Cour n'est pas compétente pour vérifier à ce sujet le bien-fondé des affirmations contradictoires qui lui ont été présentées au cours de la procédure, mais doit les abandonner à l'appréciation des instances nationales.

IV — Quant aux dépens

Attendu que les frais exposés par la Commission de la C.E.E. et les gouvernements des États membres qui ont soumis leurs observations à la Cour ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

qu'en l'espèce la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant la Tariefcommissie; qu'ainsi la décision sur les dépens incombe à cette juridiction;

par ces motifs :

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

la partie requérante au principal et la Commission de la C.E.E. entendues en leurs observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 9, 12, 14, 169, 170 et 177 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

se prononçant sur la demande à elle soumise à titre préjudiciel par la Tariefcommissie, par décision du 16 août 1962, dit pour droit :

- 1^o L'article 12 du traité instituant la Communauté économique européenne produit des effets immédiats et engendre dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder;**
- 2^o Pour constater si des droits de douane ou taxes d'effet équivalent ont été augmentés en méconnaissance de la défense contenue à l'article 12 du traité, il faut prendre en considération les droits et taxes effectivement appliqués par l'État membre dont il s'agit à l'entrée en vigueur du traité;**
une telle augmentation peut provenir aussi bien d'un nouvel agencement du tarif qui aurait pour conséquence le classement du produit dans une position plus fortement taxée que d'une majoration du taux douanier appliqué;
- 3^o Il appartient à la Tariefcommissie de statuer sur les dépens de la présente instance.**

Ainsi jugé à Luxembourg le 5 février 1963.

DONNER	DELVAUX	ROSSI
RIESE	HAMMES	TRABUCCHI
		LECOURT

Lu en séance publique à Luxembourg le 5 février 1963.

<i>Le greffier</i> A. VAN HOUTTE	<i>Le président</i> A. M. DONNER
-------------------------------------	-------------------------------------

**Conclusions de l'avocat général
M. KARL ROEMER**

12 décembre 1962

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

	Page
Introduction	33
Examen juridique	34
I — Ordre de l'examen	34
II — Première question	35
1. Recevabilité	35
2. Examen de la première question	38
III — Seconde question	47
1. Recevabilité	48
2. Examen de la seconde question	50
IV — Conclusion	58

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

La présente affaire a son origine dans un procès en instance devant la Tariefcommissie, un tribunal administratif néerlandais. Ce dernier est saisi d'une action en annulation d'une décision du fisc néerlandais du 6 mars 1961, relative à l'application d'un certain droit de douane pour l'importation d'urée-formaldéhyde en provenance de la république fédérale d'Allemagne. Cette décision se fonde sur le nouveau tarif douanier néerlandais entré en vigueur le 1^{er} mars 1960 et qui a été élaboré dans le protocole de Bruxelles du 25 juillet 1958 par le royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg et le royaume des Pays-Bas; il a été ratifié dans ce dernier pays par la loi du 16 décembre 1959.

Les parties à la procédure sont d'accord avec la Tariefcommissie sur le fait qu'au moment de l'importation (9 septembre 1960) les marchandises importées ont été correctement classées sous une position tarifaire déterminée du tarif douanier en vigueur. Mais ce tarif a été établi par dérogation au tarif ancien (¹) en vigueur d'après la nomenclature de Bruxelles (²), ce qui a entraîné une modification des anciennes positions tarifaires.

Alors que la denrée en question, comme deux décisions de la Tariefcommissie permettent de s'en rendre compte, était classée avant le 1^{er} mars 1960 dans une catégorie frappée d'un droit de 3 % d'après le tarif douanier néerlandais (« Tariefbesluit » 1947), après l'introduction de la nomenclature de Bruxelles elle a été frappée d'un droit plus élevé à la suite du regroupement d'anciennes positions tarifaires.

C'est pourquoi la partie plaignante a jugé que cette modification du tarif douanier par le protocole de Bruxelles contrevenait

(¹) Entré en vigueur en 1948 dans les trois pays du Benelux en vertu de la convention douanière du 5 septembre 1944.

(²) Fixé dans l'accord du 15 décembre 1950 sur la nomenclature tarifaire pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers.

à l'article 12 du traité C.E.E. et que la décision prise par l'administration des douanes devait être annulée compte tenu des dispositions du traité C.E.E.

La Tariefcommissie n'a pas tranché ce problème, mais elle l'a soumis à la Cour le 16 août 1962, d'après l'article 177 du traité, en lui demandant de trancher deux questions à titre préjudiciel. Elle désirait savoir :

- « 1) Si l'article 12 du traité C.E.E. a un effet interne comme le prétend la requérante, en d'autres termes si les ressortissants des États membres peuvent faire valoir, sur la base de l'article en question, des droits subjectifs que le juge doit sauvegarder;
- 2) Dans l'affirmative, s'il y a eu augmentation illicite du droit d'entrée ou bien s'il s'agit seulement d'une modification raisonnable des droits applicables antérieurement au 1^{er} mars 1960, modification qui, bien que représentant une augmentation du point de vue arithmétique, ne doit toutefois pas être considérée comme interdite aux termes de l'article 12. »

Selon l'article 20 du statut de la Cour de justice de la C.E.E., le greffier a notifié la demande de décision préjudiciale aux parties à la procédure devant le tribunal national, aux États membres et à la Commission. Les parties au procès, les gouvernements du royaume des Pays-Bas, du royaume de Belgique, de la république fédérale d'Allemagne et la Commission de la C.E.E. ont remis des observations écrites. Au cours des débats oraux, seule la requérante et la Commission de la C.E.E. ont pris la parole. Nous mentionnerons le contenu de toutes ces remarques en étudiant la demande de décision préjudicelle.

Examen juridique

I — ORDRE DE L'EXAMEN

Certaines observations écrites ont suggéré à la Cour de commencer par répondre à la seconde question.

Selon la conception du gouvernement néerlandais, celle-ci repose sur l'idée qu'il y aurait un conflit entre l'article 12 du traité C.E.E. et le protocole de Bruxelles (qui constitue la base du tarif

douanier critiqué). Cette idée reposerait sur une fausse interprétation du traité C.E.E. L'accord Benelux n'aurait pas entendu déroger de façon illicite au traité C.E.E. Répondre en ce sens à la seconde question, c'est ôter tout objet à la première.

Il nous semble indiqué, pour des motifs de bonne procédure, de consacrer tout d'abord quelques instants à cette thèse.

En principe, nous estimons que, dans sa réponse à des questions d'interprétation, la Cour est tenue de suivre l'ordre adopté par le tribunal qui l'a saisie, cela à tout le moins lorsque cet ordre se détermine en fonction du degré d'importance des questions à trancher pour le procès national et si les questions posées sont, d'après le système du droit communautaire, dans un rapport matériel et logique qui permette de respecter l'ordre choisi. Mais nous n'aurons pas à approfondir ce problème dans le cas d'espèce.

Il ne serait possible de penser à inverser cet ordre que si, à première vue, avant d'entrer dans l'examen proprement dit, il devait apparaître que la seconde question est plus simple et devrait faire l'objet d'une réponse dans un sens qui, à coup sûr, rendrait inutile l'examen de la première. Mais, à notre avis, en l'espèce, il n'est pas possible de reconnaître indubitablement que la seconde question n'a que l'aspect mentionné par le gouvernement néerlandais, qu'elle présente un moindre degré de difficulté et qu'elle exige un examen moins poussé, ni qu'il y ait toute vraisemblance que la réponse à lui donner aille dans le sens indiqué par le gouvernement néerlandais. Cette réflexion suffit pour conserver l'ordre d'examen choisi par la Tariefcommissie lequel, en outre, nous semble-t-il, répond aussi à la logique. Une interprétation du contenu de l'article 12 ne peut en effet intéresser le juge néerlandais que s'il sait qu'il doit appliquer cette règle.

II — PREMIÈRE QUESTION

I. *Recevabilité*

Il faut examiner d'office si la demande de la Tariefcommissie est recevable au sens de l'article 177 du traité. Il s'agit d'une ques-

tion à laquelle les intéressés ne peuvent pas renoncer, car nous nous trouvons dans une procédure objective d'interprétation du traité. Naturellement, cela n'exclut pas que les intéressés soulèvent des questions de recevabilité. C'est ainsi que le gouvernement néerlandais et le gouvernement belge ont attiré l'attention sur les points suivants relatifs à la première question :

- 1) Elle ne concerne pas l'interprétation d'un article du traité, mais elle est relative à un problème de droit constitutionnel néerlandais.
- 2) La réponse à la première question n'a pas d'influence sur la solution des véritables difficultés du procès néerlandais. Même en cas de réponse affirmative à cette question, le juge néerlandais reste placé devant le problème de savoir à quelle loi de ratification (celle du traité C.E.E. ou bien celle du protocole de Bruxelles) il doit donner la préférence.

Ces remarques doivent être examinées avant la solution des problèmes d'interprétation qui ont été posés.

Sur le point 1

La question de savoir si la Tariefcommissie a soumis à la Cour un problème de droit constitutionnel néerlandais amène cette remarque : il nous apparaît certain que le *texte* de la première question (« si l'article 12... a un effet interne ») fait penser que la Cour est placée devant une tâche qui dépasse ses compétences prévues à l'article 177. Il est impossible d'éclaircir de façon exhaustive la question de savoir quels sont les effets juridiques réels d'une convention internationale sur les ressortissants d'un État membre, sans tenir compte du droit constitutionnel national.

Mais d'un autre côté il est clair que la question ne porte pas exclusivement sur des problèmes de droit constitutionnel. Les effets d'un traité international dépendent en premier lieu du point de savoir quelle portée juridique ses auteurs ont entendu donner à ses différentes dispositions, si elles ne contiennent que des programmes, des déclarations de volonté, des obligations de faire

sur le plan international, ou bien si une partie d'entre elles doit avoir un effet direct sur l'ordre juridique des États membres. Si l'examen se limite à cet aspect, sans porter un jugement sur le point de savoir comment le droit constitutionnel national adopte les conséquences voulues du traité dans l'ordre juridique national, il se déroule dans le domaine de l'interprétation du traité. Même si la rédaction de la première question est peu heureuse, elle permet d'y voir une demande d'interprétation qui soit recevable et que la Cour peut dégager sans difficulté des faits présentés et peut examiner d'après l'article 177.

Sur le point 2

La seconde objection concerne la question de savoir si la solution du problème posé en droit communautaire présente de l'importance pour la solution du procès national.

A mon avis, la Cour n'a en principe aucune compétence pour examiner cette question préalable. Comme le montre le texte de l'article 177, alinéa 2, qui doit aussi s'appliquer dans le cas du renvoi d'après l'alinéa 3 (« ... si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire... »), les tribunaux nationaux ont à cet égard une certaine liberté d'appréciation. Ils se font une idée de la solution du procès national et se demandent sur quel point leur processus d'idées en droit et en fait doit être complété à l'aide d'une interprétation du traité d'après l'article 177 qui ferait autorité. La Cour qui, en principe, ne doit pas appliquer le droit national, ne peut ni contrôler ni corriger les considérations qui se fondent sur le droit national, sous peine d'être accusée de dépasser les limites de sa compétence. Elle doit donc accepter le jugement que le juge national a porté sur les éléments de décision qui lui apparaissent nécessaires.

Il est vrai que, dans des cas exceptionnels, une autre solution peut jouer en cas de faute manifeste d'appréciation (par exemple, en cas de faute contre les lois de la logique, d'erreur dans l'application des principes généraux du droit ou encore de méconnais-

sance de questions juridiques nationales résolues de façon claire, ce qui ferait apparaître la procédure de renvoi comme un abus de procédure).

En ce qui concerne notre cas concret, il ne faut pas oublier qu'après une réponse positive à la première question il s'en pose une seconde. Il est possible que son examen amène une interprétation de l'article 12 selon laquelle il n'existerait pas de conflit entre le traité C.E.E. et le protocole de Bruxelles, parce que l'article 12 permettrait des dérogations dans certains cas spéciaux. En outre, nous ne pouvons pas apprécier l'importance que le juge néerlandais attacherait à un conflit éventuellement existant et comment il le trancherait. Pour tous ces motifs, il n'est pas possible de nier l'importance de l'interprétation demandée pour la solution du procès national et de refuser ainsi de répondre à la première question.

Comme la première question ne soulève manifestement pas d'autres problèmes dans le cadre de la recevabilité, la Cour peut passer à l'examen de la question de fond.

2. Examen de la première question

Nous avons déjà mentionné que la question n'a pas été rédigée de façon heureuse. Mais son sens apparaît clair lorsqu'on la voit à la lumière du droit constitutionnel néerlandais.

D'après son interprétation par la jurisprudence, l'article 66 de la Constitution néerlandaise donne aux conventions internationales la primauté sur le droit national lorsque les clauses des conventions ont un effet général obligatoire, c'est-à-dire lorsqu'elles sont directement applicables (« self executing »). La question est donc de savoir si le traité C.E.E. permet de déduire ce caractère juridique de l'article 12 ou si ce dernier ne contient que l'obligation des États membres de ne pas prendre de règles de droit en sens contraire, obligation dont la violation n'entraînerait pas l'inapplicabilité du droit national.

Les opinions énoncées au cours de la procédure ne sont pas unanimes. La partie plaignante dans le procès néerlandais et la Commission de la C.E.E. soutiennent que l'article 12 a un effet interne direct dont le sens est que les administrations et tribunaux des États membres doivent le respecter directement. Selon cette opinion, la première question devrait recevoir une réponse affirmative. Les gouvernements néerlandais, belge et allemand par contre ne voient dans l'article 12 qu'une obligation pour les États membres.

Dans ses observations écrites et au cours des débats oraux, la Commission a tenté de fonder sa conception en présentant une vaste analyse sur la structure de la Communauté. De manière très impressionnante, elle a exposé que, par comparaison avec le droit international conventionnel et la pratique juridique générale interétatique, les traités européens constituent une innovation profonde et qu'il serait faux de ne les examiner qu'à la lueur des principes généraux du droit des gens.

C'est à juste titre que ces constatations ont été faites dans une procédure qui pose la question de principe des rapports entre droit communautaire et droit interne.

Celui qui est familier avec le droit de la Communauté sait qu'en fait il ne s'épuise pas dans des rapports contractuels entre plusieurs États en tant que sujets du droit des gens. La Communauté a ses propres institutions, indépendantes des États membres, dotées du pouvoir de prendre des actes administratifs et d'énoncer des règles juridiques qui créent directement des droits et des obligations non seulement pour les États membres et leurs administrations, mais aussi pour les ressortissants des États membres. Nous le déduisons clairement des articles 187, 189, 191 et 192 du traité.

Le traité C.E.E. contient en outre des dispositions dont il est certain qu'elles sont destinées à agir directement sur le droit national et à le modifier ou à le compléter. Que l'on pense aux dispositions des articles 85 et 86 en matière de concurrence (interdiction de certaines ententes, interdiction de l'usage abusif d'une

position dominante sur le marché commun), à l'application des règles sur la concurrence par les administrations des États membres (article 88), ainsi qu'à l'obligation des instances nationales de collaborer avec les institutions communautaires en matière de jurisprudence et d'exécution forcée (articles 177 et 192 du traité; articles 26 et 27 du statut de la Cour). A cet égard, on peut aussi indiquer des dispositions qui seront de nature à avoir des effets directs dans un stade ultérieur, par exemple, les dispositions du titre consacré à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (articles 48 et 60).

Mais d'un autre côté il ne faut pas oublier qu'un grand nombre de dispositions du traité parlent en toutes lettres des *obligations* des États membres.

Citons, dans la première partie relative aux principes de la Communauté, l'article 5 avec l'ordre adressé aux États membres de prendre toutes les mesures appropriées pour exécuter les *obligations* découlant du traité, ou l'article 8 qui prévoit la constatation que les objectifs fixés pour la première étape ont été atteints et que certaines *obligations* ont été respectées. Dans le titre relatif à la libre circulation des marchandises, on peut mentionner l'article 11 (obligations en matière de droits de douane) et l'article 37 (obligations en ce qui concerne les monopoles commerciaux d'État). Enfin, nous indiquerons encore, sans prétendre être complet, l'article 106 dans lequel les États membres s'engagent à autoriser des paiements dans une monnaie déterminée.

La terminologie nuancée du traité et le contenu matériel et le contexte permettent sûrement de considérer que ces règles ne concernent en fait qu'une obligation des États membres.

En outre, nous trouvons toute une série de dispositions qui, bien que rédigées sous une forme de *déclaration*, ne visent manifestement, d'après leur contenu et leur contexte, que des obligations des États membres et non pas des effets juridiques internes directs.

Il s'agit des dispositions sur l'abolition des droits à l'importation, la suppression des droits à l'exportation, la baisse des droits de douane à caractère fiscal (articles 13, 16, 17), sur l'intro-

duction progressive du tarif douanier commun (article 23), sur la suppression des contingents d'importation (article 32), sur la transformation des contingents bilatéraux en contingents globaux et sur l'augmentation de ces derniers (article 33), sur la transformation des monopoles commerciaux d'État (article 37), sur l'abrogation progressive des limitations à la liberté d'établissement (article 52), sur l'élimination des restrictions aux mouvements de capitaux (article 67) et sur l'élimination des discriminations dans le trafic (article 79).

Par comparaison, il est relativement rare de rencontrer dans la terminologie du traité les termes d'« interdiction » ou d'« interdit », comme par exemple aux articles 7, 9, 30, 34, 80, 85 et 86. Et même, dans un certain nombre de ces prescriptions, surtout lorsqu'elles ne s'adressent pas aux ressortissants, le texte ou le contexte fait nettement ressortir, par renvoi à des réglementations à prendre ultérieurement ou à d'autres règlements d'exécution, qu'un effet juridique direct ne peut en résulter (articles 9, 30 et 34).

Ce qui est remarquable, c'est que, même dans les dispositions qui contiennent la formule « incompatible avec le marché commun » (article 92 pour les aides accordées par les États), il n'est pas possible de penser à une application directe, car, d'après l'article 93, lorsque la Commission constate l'incompatibilité avec le traité de telles réglementations sur ces aides, elle a le pouvoir de décider que l'État en cause doit les *supprimer* ou les *modifier* dans un délai donné.

Cette analyse nous permet de dégager une première conséquence : c'est que de vastes passages du traité ne contiennent certainement que des obligations pour les États membres et non pas des règles ayant un effet interne direct.

C'est en conformité avec ce système que, dans le cadre de la juridiction supranationale, la répression des infractions au traité a été organisée. D'après l'article 169, la Commission assigne à l'État membre qui n'exécute pas ses obligations découlant du traité un délai au cours duquel il peut se *conformer* à l'avis de la

Commission. Selon l'article 171, cet État doit *prendre les mesures* que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Si, dans le droit de la Communauté, les rédacteurs du traité avaient conçu comme règle générale le principe de l'application directe des règles du traité dans le sens d'une prééminence par rapport au droit national, la procédure de sanction pourrait se borner à constater la nullité des mesures contraires au traité. La règle de l'article 171 tout au moins, si ce n'est même aussi la fixation du délai prévu à l'article 169, serait superflue.

Si nous réfléchissons à la place que peut avoir l'article 12 dans ce système, dans cette échelle de possibilités juridiques, il convient de commencer par se remettre son texte dans l'esprit. Le voici :

« Les États membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles. »

Il nous semble sûr que la forme choisie, ce que d'ailleurs personne ne met en doute, n'exclut pas plus l'idée d'une obligation juridique que d'autres articles du traité qui ont recours à la même formule. Lui donner un rang juridique inférieur ne correspondrait pas à la signification de l'article 12 dans le cadre du traité. En outre, nous estimons que la possibilité d'exécution de l'obligation ne dépend pas d'autres actes juridiques des institutions de la Communauté, ce qui nous permet, dans un certain sens, de parler d'effets juridiques directs de l'article 12.

Cependant, l'élément décisif dans la question de la Tarief-commissie est de savoir si cet effet se termine chez les gouvernements des États membres ou s'il doit pénétrer dans le domaine juridique national pour y provoquer une application directe par les administrations et tribunaux. C'est ici que commencent les véritables difficultés d'interprétation.

Ce qu'il faut tout d'abord remarquer, c'est que les États membres y sont désignés comme destinataires, tout comme dans d'autres dispositions qui, manifestement, n'ont pour but que des obligations des États (articles 13, 14, 16, 17, etc.). Les États

membres s'abstiendront d'introduire de nouveaux droits de douane ou n'augmenteront pas ceux qui sont appliqués. Il faut en déduire que l'article 12 n'envisage pas la pratique administrative, c'est-à-dire le comportement des administrations nationales.

Mais, indépendamment de la désignation du destinataire, l'article 12 fait penser à la rédaction d'autres dispositions dont il me semble certain qu'elles ne créent que des obligations des États membres, car elles parlent expressément d'obligations, même si ce n'est que dans des alinéas ultérieurs (voir notamment les articles 31 et 37).

Ici il conviendrait en outre de mentionner l'article 95 qui décide qu'aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires, pour continuer ainsi dans son alinéa 3 : « les États membres éliminent ou corrigent, au plus tard au début de la deuxième étape, les dispositions existant à l'entrée en vigueur du présent traité qui sont contraires aux règles ci-dessus. »

Il faut remarquer en outre dans la formule de l'article 12 qu'elle n'utilise pas des termes tels que « interdiction », « interdit » « incompatible », « sans effet », qu'on retrouve dans d'autres dispositions du traité. C'est précisément lorsqu'une disposition est destinée à être directement appliquée, c'est-à-dire à l'être par les administrations des États membres, qu'il est impossible de renoncer à une indication précise des effets juridiques envisagés.

Mais il faut avant tout se demander si, *par son contenu*, l'article 12 paraît de nature à être appliqué directement. Il est à souligner que, tout au moins dans le stade actuel, les États membres conservent encore dans une grande mesure des pouvoirs législatifs en matière douanière. Dans certains États membres, ils aboutissent à des lois formelles. L'application directe de l'article 12 prendrait donc souvent le sens d'un contrôle des actes législatifs par les administrations et les tribunaux des États membres à l'aide des dispositions de l'article 12.

Si l'on examine l'objet de cette disposition, il apparaît qu'en dépit de la première apparence elle a une nature très complexe. Une application directe qui ne soulèverait pas de problèmes ne paraît donc guère possible.

L'article 12 s'applique entre autres aux taxes d'effet équivalent. Nous avons vu récemment dans un autre procès les difficultés que pouvait amener la délimitation exacte de cette notion. De plus, l'article 12 vise les droits de douane ou taxes d'effet équivalent *appliqués* à un moment donné. Dans la pratique de notre Cour, nous avons appris que même le terme « appliqué » peut causer des difficultés sérieuses d'application. Enfin, ce procès lui-même montre combien peut soulever de problèmes la constatation d'une augmentation des tarifs appliqués lorsqu'elle tient à une modification de la nomenclature tarifaire.

Ces difficultés apparaissent encore plus nettement lorsqu'on pense qu'en matière de législation douanière les États ne sont pas seulement soumis à une obligation de ne pas faire. D'après le traité, ils sont tenus d'adapter constamment leur réglementation douanière à l'évolution du marché commun. Or, si le système douanier se modifie continuellement, le contrôle du respect de la clause supplémentaire de standstill de l'article 12 n'est sûrement pas facile.

Nous comprenons difficilement comment, vu ce fait, la Commission peut espérer que l'application directe de l'article 12 augmentera la sécurité juridique.

Peut-on réellement supposer que les entreprises se basent, sur le plan commercial, sur une certaine interprétation, une certaine application des dispositions du traité, ou bien ne se fonderont-elles pas plus sûrement sur les dispositions douanières nationales positives?

A elles seules, ces considérations donnent déjà assez de motifs pour se prononcer contre l'application interne directe de l'article 12. Mais il faut encore ajouter ceci :

La situation de droit constitutionnel dans les États membres et plus particulièrement l'appréciation des rapports entre droit supranational ou international et législation nationale ultérieure sont loin d'être uniformes.

Si l'on reconnaissait à l'article 12 un effet interne direct, il en résulterait cette situation que, dans une partie des États membres seulement, des infractions à l'article 12 entraîneraient la nullité et la non-applicabilité de la réglementation douanière nationale. Cela nous paraît être le cas aux Pays-Bas, dont la Constitution (article 66) donne aux conventions internationales, avec des règles générales obligatoires et directement applicables, un rang supérieur aux lois nationales, au Luxembourg [où la jurisprudence, en l'absence de disposition explicite de la Constitution, en est arrivée en gros au même résultat (¹)] et peut-être en France [peut-être, parce que l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 n'est pas très net au sujet des lois postérieures et contient en outre une réserve de réciprocité (²)].

D'un autre côté, il est certain que la Constitution belge ne contient pas de dispositions sur la force juridique des traités internationaux par rapport au droit national. Ils semblent avoir en jurisprudence le même rang que le droit national.

De même, le texte de la Constitution italienne ne contient aucune disposition permettant d'en déduire que les traités internationaux ont la suprématie sur le droit national. Jurisprudence et doctrine dominante ne donnent pas aux traités un rang supérieur, tout au moins par rapport aux lois nationales ultérieures.

Enfin, en ce qui concerne le droit constitutionnel allemand, l'article 24 de la loi fondamentale décide que la Fédération peut déléguer par mesure législative des droits de souveraineté à des institutions internationales. L'article 25 dispose que les règles

(¹) Pescatore : « L'autorité en droit interne des traités internationaux », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1962, p. 99 et s.

(²) « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

générales du droit des gens font partie intégrante du droit fédéral, qu'elles ont priorité sur les lois et qu'elles produisent directement des droits et obligations pour les habitants du territoire fédéral. Cependant, la jurisprudence n'en déduit pas, contrairement à certains auteurs, une prééminence des traités internationaux sur les lois nationales promulguées ultérieurement⁽¹⁾.

Les auteurs du traité avaient cette situation du droit constitutionnel sous les yeux lorsqu'ils ont rédigé les textes juridiques communautaires. A notre avis, elle fait apparaître comme douteux que, en ce qui concerne cette disposition très importante pour la législation douanière, les auteurs aient pu vouloir admettre les conséquences d'une évolution inégale du droit, qui tiennent au principe de l'application directe, alors qu'elles ne sont pas en harmonie avec un objectif essentiel de la Communauté.

Mais une évolution uniforme du droit ne serait pas non plus garantie dans les États dont le droit constitutionnel donne aux conventions internationales la primauté sur le droit national.

Le traité ne connaît pas d'instrument sûr pour écarter ce risque. L'article 177 ne prévoit qu'un droit de renvoi à titre préjudiciel et une obligation de le faire lorsqu'il s'agit d'une question d'*interprétation* du traité et non pas du problème de la *compatibilité* du droit national avec le droit communautaire. On pourrait donc penser que des tribunaux nationaux omettent de procéder à un renvoi à titre préjudiciel à la Cour parce qu'ils ne voient pas de difficultés d'interprétation, mais qu'ils en viennent à des résultats différents dans leur interprétation propre du traité. De cette manière, il pourrait se produire des divergences dans l'application du droit entre les tribunaux des différents États ainsi qu'entre les tribunaux d'un seul et même État.

Après tous ces examens, qui s'appuient sur une vue de l'ensemble du système du traité, sur le texte, le fond et le contexte

⁽¹⁾ Gerhard Bebr : « The Relationship between Community Law and the Law of the Member States » (*Restrictive Practices, Patents, Trade Marks and Unfair Competition in the Common Market*).

de la disposition à interpréter, nous en venons à cette conclusion que l'article 12 doit être qualifié juridiquement de la même manière que les autres règles sur l'union douanière. Pour toutes, l'article 11 a une signification de principe lorsqu'il parle en termes explicites d'« obligations... en matière de droits de douane », ce qui exclut un effet interne direct au sens de la première question. Notre conviction est donc que la question n° 1 de la Tariefcommissie doit recevoir une réponse négative.

III — SECONDE QUESTION

Cette proposition signifie que la seconde question du renvoi ne doit pas être traitée dans votre arrêt ni dans ses conclusions. Le tribunal qui saisit la Cour a posé expressément cette question de façon subsidiaire pour le cas où la Cour déciderait que le juge national doit appliquer directement l'article 12 du traité. Mais, même sans la réserve du juge qui saisit la Cour, la seconde question perd son importance après la réponse négative donnée à la première.

Cependant, nous savons bien que la tentative de solution des problèmes qui sont abordés dans ce litige peut amener des réponses dont le contenu présente des contradictions sensibles. Nous pensons là non seulement aux divergences dans les exposés des parties au procès, mais aussi à la multiplicité des opinions que nous rencontrons sur le problème posé par ce procès dans la théorie et dans la pratique du droit public et du droit des gens. Pour ces motifs, nous soumettrons la seconde question de la Tariefcommissie à un examen subsidiaire dans lequel nous partirons de l'hypothèse où, sur la première question, vous auriez répondu que l'article 12 lie le juge national.

Sur la seconde question, seuls le gouvernement néerlandais et le gouvernement belge, la Commission de la C.E.E. et la partie plaignante dans la procédure néerlandaise ont présenté des remarques personnelles.

1. Recevabilité

Tout comme pour la première question, le gouvernement belge et le gouvernement néerlandais ont commencé par soulever quelques problèmes de recevabilité. Ils font notamment valoir que :

- 1) La seconde question est irrecevable parce qu'elle concerne l'application du traité et non pas son interprétation;
- 2) La seconde question cherche à tourner la procédure des articles 169 et 170 du traité; les particuliers ne pourraient pas s'en prendre indirectement à l'attitude des États membres; il ne serait pas admissible de porter devant la Cour une prétendue violation du traité en se fondant sur l'article 177.

Sur le point 1

A la lecture du texte de la seconde question, on ne peut cacher l'impression que c'est une application du traité qui est attendue de la Cour.

L'article 177 du traité, pour autant qu'il présente de l'intérêt ici, ne parle que d'interprétation du traité. Par interprétation, on entend la définition du sens d'une disposition lorsque sens et objectif ne sont pas clairs d'après leur texte. Il faut en distinguer l'application d'une règle à un cas particulier, l'examen du point de savoir si certains faits peuvent être soumis à une disposition légale et l'appréciation des faits qui en résulte. Les limites entre interprétation et application sont parfois difficiles à distinguer, surtout lorsque l'interprétation se limite à un aspect particulier et lorsque le problème d'interprétation est clarifié par l'exposé des faits auquel procède le tribunal qui saisit la Cour, ce qui peut apparaître utile pour faciliter la tâche de celle-ci. Cependant, nous ne voudrions pas admettre que dans le cas d'espèce la demande du tribunal néerlandais tende à un examen de l'application du traité par la Cour. Nous pouvons renvoyer ici à la première procédure de renvoi (13-61), au cours de laquelle la Cour a constaté qu'il

était permis au tribunal national de formuler de manière concrète et simple l'objet des questions formant le renvoi (*Recueil*, VIII, p. 102).

Sur la base de l'ensemble du contenu de la décision de renvoi, la Cour a la possibilité de déduire la substance et le but de la question posée et d'y répondre de façon générale dans le cadre de ses compétences. En tout cas, nous resterons dans les limites de la compétence de la Cour et nous ne nous étendrons pas sur l'application du traité à un cas particulier. Il ne sera pas nécessaire de procéder à des constatations de fait à cette fin. Mais, contrairement à ce qu'admet le gouvernement néerlandais, elles ne seraient pas exclues dans une procédure de renvoi à titre préjudiciel (cf. article 103, § 2, du règlement de procédure, lequel renvoie aux articles 44 et suivants de ce même règlement). La seconde question n'est donc pas sûrement irrecevable dans son entier.

Sur le point 2

Les doutes relatifs au rapport entre la présente procédure et celle des articles 169 et 170 du traité, et au risque de tourner cette procédure, amènent à faire les remarques suivantes :

L'article 169 réglemente la constatation judiciaire des violations du traité commises par les États membres. Elle peut être réclamée par la Commission lorsque l'État membre intéressé ne se conforme pas à cet avis de la Commission. L'article 170 prévoit une procédure analogue : elle est introduite par le recours d'un État membre, le cas échéant sans avis préalable de la Commission.

Dans le cas d'espèce, si la Cour traite la seconde question dans les limites de sa compétence, elle n'a qu'à donner une interprétation générale de l'article 12, de son sens et de son but, en laissant au juge national les conclusions à en tirer. Le dispositif et les attendus n'ont pas à dire un mot sur le comportement d'un État membre et l'arrêt n'a pas à constater si cette attitude est compatible avec le traité ou si elle en constitue une violation.

La Cour n'a donc pas à porter une appréciation qui est réservée à la procédure des articles 169 et 170.

Si l'on voulait soutenir que les articles 169 et 170 entendent exclure que des tribunaux *nationaux* constatent que certaines mesures d'un État membre dont ils relèvent seraient nulles en raison d'une infraction aux règles du traité, on contesterait ainsi l'existence de règles du traité qui peuvent être appliquées directement par les tribunaux nationaux. En effet, une applicabilité directe doit avoir pour résultat que les règles pourvues de cette qualité puissent déployer leurs effets sans restriction et même, le cas échéant, à l'encontre d'un droit national en sens contraire. Elle fait défaut lorsqu'une constatation préalable de notre Cour est nécessaire.

Les articles 169 et 170, devons-nous conclure, concernent en premier lieu les cas où une règle du traité n'est pas applicable directement, mais contient simplement un ordre à l'adresse des États membres. Ici, sur un plan juridique et logique, il y a place pour une procédure de contrainte, c'est-à-dire pour une procédure dont le but est de modifier la situation juridique, mais non pas dans le cas d'une situation de conflit, dans laquelle le droit de la Communauté, en vertu de son applicabilité directe, s'imposerait de lui-même face au droit national.

Comme la seconde question n'a été posée que pour le cas d'une réponse affirmative à la première, c'est-à-dire en admettant que l'article 12 a un effet direct interne, on ne peut donc pas voir dans votre réponse un moyen pour la Cour de tourner illégalement l'article 169.

Nous ne voyons pas d'autre problème dans le cadre de la recevabilité. Nous pouvons donc aussitôt en venir à l'examen proprement dit de la seconde question.

2. Examen de la seconde question

Compte tenu des remarques sur la recevabilité, elle doit être comprise en ce sens que seuls de purs problèmes d'interprétation sont à considérer.

D'après l'exposé fait par le tribunal néerlandais, cela veut dire que la Cour doit définir les critères permettant de savoir s'il y a une augmentation des droits de douane importante d'après l'article 12. En partant du texte de l'article 12, il s'agit avant tout, pour le procès néerlandais, d'une interprétation des termes « appliqué » et « augmenter ».

Dans ses observations écrites, la Commission s'est efforcée d'établir un ordre systématique pour les nombreuses questions secondaires en lesquelles la seconde question peut se décomposer.

En ce qui concerne l'interdiction d'augmenter les droits à l'importation, on peut apercevoir les problèmes particuliers suivants :

- 1) L'interdiction est-elle valable pour chaque produit en particulier, ou se porte-t-elle sur le niveau général des droits à l'importation?
- 2) L'interdiction est-elle absolue, ou permet-elle certaines exceptions qui résultent, d'après son sens et son objectif, de l'article 12 lui-même ou de ses rapports avec d'autres dispositions du traité?

Le terme « appliqué » amène également quelques questions secondaires :

- 1) S'agit-il de savoir quels sont les taux qui sont appliqués en fait dans la pratique douanière?
- 2) Faut-il tenir compte d'une pratique douanière qui a été provoquée par de fausses déclarations en douane?
- 3) Comment faut-il apprécier dans la pratique douanière les décisions de la Tariefcommissie?
- 4) Faut-il se placer au point de vue de la pratique douanière des Pays-Bas ou à celui des pays du Benelux en général?

Pour le premier ensemble de problèmes, la Commission souligne tout d'abord, ce que d'ailleurs aucune des parties n'a mis en doute, que l'interdiction de l'article 12 est valable pour chaque produit. Le texte ne donne aucun indice du contraire; notamment, l'utili-

sation du pluriel (droits de douane) est éloquente. De même, on peut déduire des autres dispositions douanières de ce chapitre qu'elles sont applicables pour chaque produit (article 14), sauf s'il est fait mention expresse d'un calcul d'ensemble pour les mesures douanières (perception douanière totale, article 14).

En outre, on ne peut nier que l'article 12 a un effet absolu qui ne tolère aucune exception. Sa fonction correspond, en matière de droits de douane, à celle de l'article 31 pour les restrictions quantitatives. Dans l'arrêt 7-61, la Cour s'est prononcée sur l'article 31 et elle a constaté avec force son effet absolu qui ne tolère aucune exception.

La Commission, et nous estimons que c'est à bon droit, en tire la conséquence que même les difficultés que peut entraîner le remaniement de la nomenclature tarifaire ne donnent en principe aucune possibilité de s'écartier de l'interdiction de l'article 12. La Commission fait remarquer que, dès avant la conclusion du traité, les États membres se sont occupés des problèmes de la transposition des tarifs douaniers dans la nomenclature de Bruxelles. Ils ont donc été conscients de ses difficultés. Si, cependant, ils ont omis d'énoncer dans l'article 12 une réserve à cet effet, on ne peut y voir qu'un indice de l'effet absolu de cet article.

Comme cela résulte du texte de la convention de Bruxelles sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers (du 15 décembre 1950), les parties contractantes ont la possibilité, à l'intérieur des positions de la nomenclature tarifaire, de créer des sous-positions pour y classer des produits et pour maintenir ainsi une différenciation des tarifs douaniers. La nomenclature de Bruxelles n'entraîne donc pas nécessairement comme conséquence la suppression de certains droits de douane.

Les États membres de la C.E.E. peuvent en outre éliminer certaines difficultés provenant du remaniement de la nomenclature en réduisant leurs droits de douane intercommunautaires pour certaines positions au-dessous de la mesure prescrite par le traité, en évitant ainsi de violer la règle de l'article 12.

Si l'on pouvait s'imaginer que dans certains cas il subsiste cependant des difficultés insurmontables, nous devrions remarquer que les explications générales, peu étoffées, des gouvernements néerlandais et belge intéressés ne laissent pas apparaître l'existence de ces difficultés. De plus, leur force de persuasion est atténuée par les déclarations du secrétaire d'État néerlandais aux finances dans le débat parlementaire sur le protocole Benelux (¹) qui font apercevoir qu'il existait déjà, pour le produit en cause ici, d'après l'ancienne loi douanière de 1947, certaines difficultés de technique administrative douanière qui tenaient à la détermination exacte de la composition de ce produit et de ses possibilités d'emploi. On pourrait en tirer l'impression que les difficultés tenant à la transposition de la nomenclature des droits de douane n'ont pas été déterminantes pour le traitement prévu par le protocole de Bruxelles.

Mais en fin de compte nous pouvons passer sous silence ces questions de fait. Nous constatons simplement qu'il n'est pas possible de reconnaître l'existence d'une possibilité juridique de déroger à l'interdiction absolue de l'article 12 pour les besoins de la modification de la nomenclature douanière, tout au moins en ce qui concerne les données de l'espèce.

De même, l'article 233, qui décide explicitement que le traité C.E.E. ne s'oppose pas à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, ne permet pas d'assouplir la clause de standstill de l'article 12. Comme le fait apparaître l'adjonction des mots « dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent traité », l'idée principale de cette disposition est de permettre aux États du Benelux d'accélérer et d'intensifier l'intégration régionale indépendamment du traité. Mais elle ne peut pas servir à justifier une violation des dispositions fondamentales élémentaires du droit de la Communauté qui ont été imposées également à tous les États membres et qui peuvent être respectées sans mettre en question

(¹) Annexe IV de la demande.

les objectifs de l'union régionale qui connaissait un tarif extérieur commun dès avant l'entrée en vigueur du traité C.E.E.

La notion de « droit de douane appliqué » est au centre du second ensemble de questions.

Ici aussi nous pouvons commencer par renvoyer à un arrêt de la Cour. Dans l'affaire 10-61, elle a constaté que, pour l'article 12 comme pour l'article 14, c'est le droit de douane effectivement appliqué et non le droit légalement applicable qui constitue l'élément décisif. Cette conception s'appuie sur la constatation qu'il serait difficile pour la Cour de contrôler le droit national (la légalité de la pratique douanière existante) ainsi que sur le fait que la différence entre tarif « légalement applicable » et « tarif appliqué en fait » est courante dans le traité, comme le montre l'article 19.

Nous ne voyons aucune raison de mettre en question le principe de cette décision. Mais dans ce procès il existe encore certains aspects particuliers du problème qui méritent de retenir l'attention.

Il a été exposé que, dans certains cas, un droit de douane de 3 % seulement a été appliqué à des produits du genre de ceux qui ont fait l'objet de la décision douanière litigieuse, sur la base de fausses déclarations en douane. Ces cas ne présentent aucune difficulté. Il nous semble évident qu'une telle pratique ne doit en aucun cas être prise en considération, même s'il est établi qu'il ne faut pas s'en tenir aux droits de douane légalement applicables mais à la pratique de fait, car la *ratio legis*, selon laquelle c'est la pratique de l'administration des douanes qui est décisive pour les mesures commerciales, n'exige pas la protection des personnes dont le comportement est à l'origine de l'application incorrecte du tarif douanier. De fausses déclarations en douane ne peuvent donc jamais fonder une pratique déterminante pour le régime douanier du traité.

Il a été soulevé en outre la question de l'importance des décisions de la Tariefcommissie prises après l'entrée en vigueur du traité et qui ont déclaré applicable aux produits en cause dans l'espèce un droit de douane de 3 % et non pas de 10 % et qui ont donc considéré comme illégale la pratique du fisc néerlandais.

Pour éclaircir le problème, la Cour s'est fait remettre des explications écrites par les parties à la procédure orale. Comme leur contenu ne laisse aucun doute, rien ne s'oppose à leur utilisation dans la présente affaire. Voici l'image qu'ils nous donnent :

D'après les explications de la requérante, dans le procès néerlandais, l'importation d'urée-formaldéhyde pure (donc du produit en cause ici) a été frappée d'un droit de douane de 3 % jusqu'à septembre 1956. A partir de cette date, l'administration des douanes a perçu un droit de 10 % sur ce même produit. La première modification de la pratique douanière a amené la requérante à engager un procès administratif qui a entraîné le 6 mai 1958 la décision ci-dessus mentionnée de la Tariefcommissie. Cette décision a eu pour conséquence que, pour les importations postérieures à septembre 1956, le droit de douane plus élevé qui avait été versé a été remboursé en partie, si bien que la charge est restée au chiffre de 3 %. Elle a entraîné cette autre conséquence que jusqu'en septembre 1959 c'est un taux de 3 % qui a été appliqué. A cette date, il s'est produit une nouvelle modification de la pratique douanière, caractérisée par l'application d'un taux de 10 %, d'où un nouveau recours administratif. Le 2 mai 1960, la Tariefcommissie a rendu une seconde décision dont le contenu était identique à celle du 6 mai 1958. Elle a eu pour effet le remboursement partiel du droit versé pour les importations faites entre septembre 1959 et le 1^{er} mars 1960 (entrée en vigueur du nouveau tarif douanier).

Si toutes ces indications sont exactes, et il n'y a aucune raison d'en douter, il faut constater que toutes les importations d'urée-formaldéhyde faites par la requérante et qui, d'après ses propres indications, auraient constitué la plus grande part de cette sorte d'importations aux Pays-Bas, ont été soumises provisoirement à un droit de 10 %, mais qu'à la suite de décisions judiciaires il a été procédé à une rectification qui a ramené en fait jusqu'au 1^{er} mars 1960 la charge douanière à 3 %.

Il faut maintenant se demander si, par application des principes énoncés dans son arrêt 10-61, la Cour ne peut tenir compte

que de la pratique douanière qui a existé en fait jusqu'au 1^{er} janvier 1958. A notre avis, ce n'est pas le cas. En effet, on ne peut pas oublier que si le rôle de la pratique douanière est mis en vedette, c'est avant tout parce que la Cour ne voulait pas procéder au contrôle de la légalité de la pratique effective.

En l'espèce, la situation a été clarifiée sur le plan judiciaire par une instance *nationale* et cela peu de temps après l'entrée en vigueur du traité. L'occasion en a été un recours qui a été introduit plusieurs mois avant l'entrée en vigueur du traité et dont le résultat final a été une rectification rétroactive à la date du 1^{er} janvier 1958 au profit des milieux économiques intéressés.

Ainsi apparaît une différence de fait que nous ne pouvons pas négliger. Le but essentiel de la règle de standstill de l'article 12 est d'empêcher une aggravation des difficultés du commerce entre les États membres. Cette règle se base sur la pratique, parce que, coutumièrement, les relations économiques se règlent en fonction de la pratique administrative. Dans notre cas, la pratique douanière a donné lieu assez longtemps à des contestations. Mais le conflit s'est soldé à l'avantage des importateurs. La rectification de la pratique sur la base de la situation juridique n'a donc pu apporter aucun préjudice à la pratique commerciale.

Si donc, dans le cas de l'application de l'article 12, il est tenu compte d'une modification rétroactive de la pratique douanière provoquée par un jugement peu de temps après l'entrée en vigueur du traité, on ne peut y voir une violation de la règle de standstill, mais une application qui répond à l'esprit général du traité.

Enfin, il s'est encore posé la question de savoir quelle est la pratique douanière qu'il faut considérer comme déterminante, celle des Pays-Bas ou bien celle qui régissait l'ensemble des États du Benelux au 1^{er} janvier 1958. Pour la solution de cette question, il est possible, à notre avis, de passer sous silence le problème de savoir si, dans l'union douanière des États du Benelux, il existait, quant au tarif extérieur commun, un instrument pour garantir une pratique douanière uniforme. De même, on peut passer sous

silence le point de savoir si, en dehors des Pays-Bas, il existait une pratique dans les États du Benelux pour le produit en question et, le cas échéant, si elle a évolué dans un sens différent, ou bien si les importations sont restées limitées aux Pays-Bas. En effet, croyons-nous, il ne nous reste aucune liberté dans l'appréciation juridique. A la différence de l'article 19, qui parle de quatre zones douanières et qui englobe donc la zone Benelux, l'article 12 parle des *États membres*. Nous devons en tirer la conclusion que pour la règle de standstill de l'article 12, qui envisage d'ailleurs la *pratique douanière* et non la *situation juridique*, la situation de fait dans chaque État membre est déterminante. Chacun des États membres du traité doit répondre envers tous ses partenaires et les institutions de la Communauté de l'exécution du traité.

A notre avis, dans le cadre de l'article 177, la Cour ne peut donner sur cette seconde question plus que ces directives d'interprétation. Mais elles sont aussi suffisantes pour permettre au juge néerlandais d'appliquer correctement à son cas d'espèce les dispositions du traité, sous réserve qu'il ait à envisager l'application directe de l'article 12.

Pour nous résumer, nous pouvons constater ceci pour la seconde question :

L'article 12 a un effet absolu pour chaque produit en particulier; il ne tolère d'exception ni pour supprimer les difficultés que comporte le remaniement de la nomenclature, ni au profit d'unions régionales à l'intérieur de la Communauté. La question de savoir si l'introduction d'un nouveau tarif douanier entraîne des relèvements de droits doit être résolue d'après le tarif douanier appliqué en fait pour chaque produit à la date du 1^{er} janvier 1958. La pratique douanière déterminante doit être recherchée sans tenir compte des cas de fausses déclarations en douane. Par contre, il faut tenir compte des rectifications obligatoires de la pratique douanière qui se sont produites aux Pays-Bas peu de temps après l'entrée en vigueur du traité, à la suite de décisions d'un tribunal administratif. Enfin, la pratique douanière dans chaque État membre est déterminante.

IV — CONCLUSION

Nous proposons à la Cour de limiter l'arrêt à la première question et de préciser que l'article 12 ne contient qu'une obligation pour les États membres.

A row of handwritten signatures in blue ink. From left to right:

- A. M. DONNER
- J. DELVAUX
- R. ROSSI
- G. RIESE
- H. HAMMES
- A. TRABUCCHI
- L. LECOURT

Uitgesproken ter openbare zitting gehouden te Luxemburg op vijf
februari negentienhonderddrieënzestig.

Two handwritten signatures in blue ink.

- To the left: "De Griffier" above "A. VAN HOUTTE".
- To the right: "De President" above "A. M. DONNER".



COUR DE JUSTICE DE
L'UNION EUROPÉENNE