CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 30 OCTOBRE 1975 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La procédure de renvoi qui nous occupe aujourd'hui porte sur la validité du règlement n° 1/71 du Conseil du 17 décembre 1970 (JO n° L 1 du 1. 1. 1971), qui est entré en vigueur le 1er janvier 1971. Ce règlement a inséré au chapitre 90 du tarif des droits d'entrée une note complémentaire aux termes de laquelle rentrent « également dans la sous-position 90.07 A, les appareils de reproduction automatique des documents par procédé électrostatique, comportant un système optique de prise de vues ».

C'est sur la base de cette disposition qu'a été classé un appareil importé, servant à la reproduction automatique de documents par procédé électrostatique et comportant un système optique de prise de vues, pour lequel l'agent en douane des chemins de fer néerlandais, demandeur au principal, a sollicité l'admission en libre pratique le 28 avril 1971 et auquel a été appliqué, par voie de conséquence, un droit de douane de 14 %.

L'agent en douane en question n'est pas d'accord avec cette décision. Il estime que l'appareil aurait dû être classé sous la position 84.54 (« autres machines et appareils de bureau ») et, partant, être soumis au droit de douane de 7,2 % applicable depuis le 1er janvier 1971. Il se fonde à cet égard sur une décision de la « Tariefcommissie » du 2 février 1970 qui est précisement arrivée à cette conclusion pour ce genre d'appareils, en motivant comme suit son point de vue : les machines relèvent généralement de la section XVI du Tarif douanier, section qui ne couvre pas, selon les notes figurant en tête de cette section, les articles du chapitre 90 ; d'autre part, d'après les Notes explicatives de Bruxelles, la position 90.07 ne vise que les appareils fonctionnant suivant un procédé photographique normal ; comme les machines à copier, par contre, ne sont pas des appareils photographiques, le classement de ces dernières sous la section XVI, et en particulier sous le chapitre 84, n'est donc pas exclu ; mais puisqu'un classement sous la position 84.35 (« machines pour l'imprimerie ») n'est pas possible, les machines en cause en l'espèce, qui servent à exécuter des travaux de bureau, ne peuvent relever, selon la « Tariefcommissie », que de la sous-position 84.54 B (« autres machines et appareils de bureau »). L'agent en douane observe en outre que les droits de douane applicables aux produits de la position 84.54 ont été consolidés par des accords conclus dans le cadre du GATT (et cela, à un taux de 7,2 % avec effet à compter du 1er janvier 1971), si bien que, malgré la classification prescrite par le règlement n° 1/71 du Conseil, l'article II du GATT s'oppose, selon lui, à la perception de droits de douane supérieurs au taux consolidé dans le cadre du GATT, pour les produits relevant de la position 84.54.

La réclamation adressée par l'agent en douane à l'inspecteur des droits d'importation et des accises a toutefois été rejetée par ce dernier, motif pris de ce que, selon un avis émis par le Conseil de coopération douanière en décembre 1965, les appareils tels que celui dont il s'agit en l'espèce relevaient de la sous-position 90.07 A. Sur ce, l'agent en douane a saisi la « Tariefcommissie ». Au cours de la procédure, celle-ci a eu des doutes quant à la validité du règlement n° 1/71 du Conseil, et cela, d'une part, parce que les appareils du genre de ceux qui sont cités dans la note complémentaire au chapitre 90 ne répondent pas, selon elle, à la défi-

1 — Traduit de l'allemand.

nition de cette sous-position tarifaire. D'autre part, la « Tariefcommissie » attache de l'importance au fait que le taux applicable aux produits de la position 84.54 a été consolidé dans le cadre du GATT et qu'en vertu des articles 60 et 65 de la Constitution des Pays-Bas, les juges néerlandais sont tenus d'appliquer les conventions internationales susceptibles de lier directement les citoyens. Enfin, la « Tariefcommissie » se pose encore la question de savoir si, en édictant le règlement n° 1/71, le Conseil n'a pas violé l'engagement pris par les États membres dans le cadre de la convention sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, de n'apporter aux positions tarifaires et aux notes de chapitres aucune modification qui pourrait altérer la portée d'une position tarifaire.

Compte tenu de ces considérations, la « Tariefcommissie », par ordonnance du 11 juin 1974 qui a été signifiée aux parties le 15 avril 1975, a sursis à statuer et demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CEE, sur les questions suivantes :

1) Est-il permis (compte tenu entre autres des considérations qui précèdent) de classer sous la position tarifaire 90.07, au moyen d'un règlement du Conseil de la CEE, par le jeu d'une note complémentaire au chapitre 90 et sans que le libellé de la position en question soit adapté à la teneur de cette note, un appareil comme celui de l'espèce qui, de l'avis de la « Tariefcommissie », ne rentre pas dans la définition de la position 90.07, mais dont les caractéristiques correspondent en revanche à la lettre à la définition d'une autre position (en l'occurrence, la position 84.54), si bien que la note 1, lettre 1, de la section XVI, telle qu'elle était libellée à l'époque où l'importation en cause a été réalisée, n'est pas d'application ?

   Dans la négative, doit-il en être conclu qu'il faut refuser toute validité à la « note complémentaire » relative au chapitre 90 qui a été insérée avec effet à partir du 1er janvier 1971 et a été réitérée à partir du 1er janvier 1972 et qui était libellée comme suit : « Sont considérés comme rentrant également dans la position 90.07 A, les appareils de reproduction automatiques des documents par procédé électrostatique, comportant un système optique de prise de vues » ?

2) Eu égard au fait qu'en vertu des articles 60 et 65 de la Constitution du royaume des Pays-Bas, les conventions conclues avec d'autres puissances et avec des organisations de droit public international ont force obligatoire dès qu'elles sont avenues et ont été publiées de la manière prescrite, eu égard en outre au fait que le traité du GATT auquel les Pays-Bas sont partie contractante, est une convention du type précité, eu égard enfin au fait que la position 84.54 dont il a déjà été question ci-dessus et le droit qui lui est afférent ont été consolidés à l'occasion de ce qu'il est convenu d'appeler le « Kennedy Round », lequel s'est déroulé dans le cadre du GATT, est-il licite que, contrairement à la consolidation précitée et sans qu'aucune disposition ne soit prévue au regard des Pays-Bas pour une marchandise relevant de cette position, un droit plus élevé soit perçu en faisant entrer cette marchandise sous un autre chapitre et sous une autre position tarifaire au moyen d'un règlement du Conseil de la CEE ?

   Les obligations conventionnelles de la Communauté prévalant sur les actes des organes de celle-ci et indépendamment de la question de savoir si une disposition du GATT est susceptible d'engendrer pour les citoyens des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice, le juge national n'est-il pas tenu, dans les litiges soumis à son appréciation, de donner application aux dispositions du GATT qui sont de nature à être

appliquées directement, lors même qu'il entrerait en conflit ce faisant avec le droit communautaire ?

3) N'y a-t-il pas contradiction entre le fait que le Conseil a arrêté une « note complémentaire » du genre de celle de l'espèce et l'engagement pris par les États membres dans le cadre de la convention du 15 décembre 1950 sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers — voir en particulier l'article II, b, ii — et portant interdiction d'apporter des modifications aux notes des chapitres et sections qui seraient de nature à altérer la portée des chapitres, des sections et des positions de la nomenclature ?

A notre avis, ces questions appellent les observations suivantes.

1. *Sur la première question*

La première question part de l'idée que selon les termes et la définition du tarif douanier, les appareils du genre de ceux qui font l'objet du litige au principal ne pouvaient pas être classés sous la position 90.07, mais uniquement sous la position 84.54, de sorte que le règlement du Conseil, dont la validité est soumise à votre examen, a par conséquent modifié la situation juridique existante.

Ce point de départ nous paraît fort critiquable.

Une modification de la situation juridique pourrait éventuellement être alléguée en rapport avec la décision de la « Tariefcommissie » du 2 février 1970 susvisée. Celle-ci visait toutefois des importations réalisées en 1967, c'est-à-dire avant l'application du tarif douanier commun. De plus, il n'est pas possible d'admettre que dans la mesure où elle aurait déjà été inspirée par des considérations de droit communautaire, du fait que l'adaptation du tarif douanier national au Tarif douanier commun était sur le point de se réaliser, elle pourrait constituer en droit communautaire — la Cour de justice n'a pas été saisie à l'époque — un critère impératif quelconque.

D'autre part, il faut noter que le classement prescrit par le Conseil est en tous points conforme à l'avis émis en 1965, à propos d'appareils à photocopier du même genre, par le Conseil de coopération douanière. Cela est important, puisque selon votre jurisprudence (voir affaire 14-70, Deutsche Bakels GmbH/ Oberfinanzdirektion München, Recueil 1970, p. 1001), de tels avis constituent, aussi dans le cadre du droit communautaire, un moyen d'interprétation valable. En outre, il semble certain que l'avis susmentionné a généralement été suivi ; on peut effectivement parler d'une pratique courante conforme dès avant l'adoption du règlement du Conseil qui est actuellement mis en cause. Cette constatation contredit de toute évidence l'assertion selon laquelle le règlement litigieux du Conseil aurait modifié la situation juridique existante.

Quant à l'observation formulée devant vous, selon laquelle le Comité de la Nomenclature n'aurait pas jugé la solution que nous venons de mentionner entièrement satisfaisante, mais aurait estimé nécessaire de rechercher le moyen de classer tous les appareils de reproduction électrostatiques sous une même position tarifaire du chapitre 90, elle ne change rien à la situation que nous venons de décrire. Ce n'est en effet que le 9 juin 1970 que la solution jugée nécessaire a fait l'objet, sur la base d'une proposition datant de 1969, d'une recommandation du Conseil de coopération douanière tendant à modifier la position 90.10 en ce sens, et elle n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 1972 (voir règlement du Conseil n° 1/72, JO n° L 1 du 1. 1. 1972, modifiant le règlement n° 950/68, JO n° L 172 du 22. 7. 1968). Enfin, il n'est pas inutile d'observer qu'en vertu de la nouvelle classification, du fait de la fixation d'un taux douanier spécial, la charge est la même qu'en cas de classement sous la position 90.07.

Nous avons tenu à placer ces considérations en tête de notre examen, car nous sommes sûrs que c'est seulement en tenant compte de cet arrière-plan qu'il est possible de répondre de façon satisfaisante aux questions posées.

Quant au fond, la première question tend essentiellement à savoir s'il est licite de prescrire un classement au moyen de notes complémentaires, sans modifier corrélativement le libellé de la position tarifaire en question. Cet examen semble devoir être effectué sur la base du droit communautaire, encore que l'ordonnance de renvoi ne précise pas quelle disposition entre à cet égard en ligne de compte.

Le Conseil et la Commission ont unanimement soutenu, en ce qui concerne cette première question, qu'une violation d'un principe de droit communautaire quelconque ne saurait être alléguée. Nous partageons cette appréciation.

D'une part, il faut en effet noter que l'établissement et la modification du Tarif douanier commun, ainsi que de sa nomenclature, relèvent, selon les articles 28 et 113 du traité CEE, de la compétence exclusive de la Communauté. Le règlement n° 1/71 du Conseil est conforme à ces disposition, en particulier lorsqu'on part de l'idée qu'il ne sert qu'à apporter une précision et à donner une interprétation authentique.

D'autre part, une règle se dégage de votre jurisprudence (affaire 80-72, Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Recueil 1973, p. 635) selon laquelle l'insertion dans le Tarif douanier commun de notes dont la force obligatoire découle des règles générales pour l'interprétation du TDC et qui font dès lors partie intégrante de ce tarif, est licite.

Enfin, il n'est pas non plus possible de soutenir que les principes d'une bonne législation s'opposent à ce qu'un produit soit classé par une note, sans adaptation du texte ni modification de la nomenclature, sous une position déterminée. Il s'agit là, en effet, d'un procédé très courant, sur lequel repose manifestement aussi le système institué par le règlement du Conseil n° 97/69 (JO n° L 14 du 21. 1. 1969), dont nul ne songerait sérieusement à mettre en doute l'utilité.

Si nous ajoutons à tout cela le fait que lorsqu'il s'agit simplement de préciser la situation juridique existante, une modification de la nomenclature pourrait à tort donner l'impression que la classification a été modifiée, l'examen de la première question nous oblige à constater que les motifs qui y sont indiqués ne permettent pas de mettre en doute la validité du règlement n° 1/71.

2. Sur la deuxième question

La deuxième question se rapporte à la circonstance que le droit de douane afférent à la position tarifaire 84.54 a été consolidé par des accords conclus dans le cadre du GATT. Dans cette mesure, il vous est demandé de dire si le fait qu'un règlement du Conseil a classé les produits en cause sous une autre position tarifaire, pour laquelle le taux des droits de douane est plus élevé, contrevient à cette consolidation. Il s'agit en particulier d'examiner si, en vertu de sa Constitution, le juge néerlandais n'est pas tenu de donner application aux dispositions du GATT qui sont de nature à être appliquées directement, même lorsque le droit communautaire comporte une règle différente.

En ce qui concerne cette question, il nous suffirait au fond de constater qu'en réalité, le règlement litigieux du Conseil n'a pas modifié la classification du Tarif douanier commun, ni, partant, entraîné un relèvement des droits de douane, de sorte qu'il ne saurait être question d'un conflit avec des règles du GATT.

Dans la mesure où nous ne voulons toutefois pas nous contenter de cette considération, mais examiner le problème soulevé en rapport avec le GATT, nous devons faire, observer ce qui suit.

Nous avons l'impression que la « Tariefcommissie » se fonde sur des concessions

de consolidation nationale et sur le tarif douanier national, ainsi que sur son application telle que la juge exacte la « Tariefcommissie ». Or, cette conception nous paraît erronée.

Nous soulignerons tout d'abord que le domaine des droits de douane relève de la compétence exclusive de la Communauté et que, conformément à l'article XXIV du GATT, le Tarif douanier commun s'est substitué, à compter du 1er juillet 1968, aux tarifs nationaux. Depuis la fin de la période de transition, la Communauté est aussi compétente, selon l'article 113 du traité CEE, en matière de politique commerciale, étant entendu que, selon l'article 111, elle était, déjà pendant la période de transition compétente pour conduire les négociations concernant le TDC avec les pays tiers. Il ne fait aucun doute que le GATT et les accords conclus dans le cadre de ce dernier relèvent de ce domaine. Pendant la période de transition, la Communauté a repris, avec l'accord des partenaires du GATT, les droits et obligations découlant du GATT pour les États membres ; ainsi qu'il résulte de l'arrêt rendu dans les affaires 21 à 24-72 (International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor Groenten en Fruit, Recueil 1972, p. 1219), la Communauté est donc liée par le GATT. Quant aux concessions accordées dans le cadre du GATT, c'est la Communauté qui, déjà pendant la période de transition, les a négociées, avec cette conséquence que la liste communautaire a remplacé les listes de concessions des États membres. A cette occasion, conformément à la règle qui veut que les concessions soient toujours accordées sur la base du tarif du partenaire qui les octroie, la Communauté s'est évidemment référée au Tarif douanier commun. Il est donc certain que l'exécution des accords de consolidation ne relève plus des États membres, de sorte qu'il n'est plus possible d'invoquer certaines classifications appliquées antérieurement dans ces derniers. De même, il paraît exclu que des conflits entre des obligations découlant du GATT et des actes communautaires puissent être examinés selon le droit constitutionnel national. Ils doivent indubitablement être résolus d'une manière uniforme pour l'ensemble de la Communauté, mais du point de vue du droit communautaire, il ne saurait absolument pas être question d'une violation de règles du GATT ou d'accords conclus dans le cadre du GATT.

A l'instar de la Commission, il nous faut encore ajouter à cela un autre élément, qui n'est nullement dénué d'importance, dans le cas où il faudrait constater qu'il y a conflit entre le droit communautaire et certaines règles du GATT, spécialement en ce qui concerne les accords de consolidation. Un conflit de ce genre n'aurait effectivement de l'importance pour les procédures judiciaires nationales que s'il fallait admettre que le GATT, et spécialement son article II qui traite des concessions en matière de droits de douane, engendre des droits pour les particuliers. Or, selon la jurisprudence bien établie de la Cour, cela n'est précisément pas le cas. Nous nous permettons de renvoyer à cet égard aux considérations détaillées que la Cour a développées dans l'arrêt rendu dans les affaires 21 à 24-72, ainsi que dans l'arrêt rendu dans l'affaire 9-73 (Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach, Recueil 1973, p. 1135), qui examine en particulier l'article II du GATT.

Ces constatations nous permettent incontestablement d'affirmer que l'examen de la deuxième question non plus n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement du Conseil n° 1/71.

3. *Sur la troisième question*

La troisième question enfin exige que nous examinions encore si l'adoption par le Conseil du règlement n° 1/71 ne contrevient pas à certains engagements pris par les États membres dans le cadre de la convention sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les

tarifs douaniers, qui est entrée en vigueur le 11 septembre 1959, et plus précisément, s'il n'y a pas eu méconnaissance de l'obligation prévue à l'article II, b, ii, de « n'apporter dans les notes de chapitres ou de sections aucun changement susceptible de modifier la portée des chapitres, sections et positions qui figurent dans la Nomenclature ».

A cet égard aussi, il nous suffit en fait de constater, en nous référant à l'avis émis par le Conseil de coopération douanière en 1965 que nous avons déjà cité, que par sa note complémentaire au chapitre 90, le Conseil n'a apporté qu'une précision, qu'il n'a procédé qu'à une interprétation authentique, qu'il n'a donc pas modifié le classement tarifaire, ni altéré la portée des positions tarifaires, ni non plus, par voie de conséquence, violé la convention susmentionnée.

Toutefois, dans la mesure où nous voulons étendre l'examen et vérifier aussi si cette convention lie la Communauté et si elle peut engendrer pour les particuliers des droits qui doivent être respectés, à l'encontre des actes de la Communauté, lors de procédures judiciaires nationales, il nous faut, à l'instar de la Commission, faire la constatation suivante.

D'un côte, nous pouvons sans doute partir de l'idée que la Communauté est liée par la convention. Tous les neuf États membres l'ont signée, mais comme l'élaboration et la modification de la nomenclature du Tarif douanier commun relèvent de la compétence exclusive de la Communauté, celle-ci a repris les droits et reconnu les obligations qui découlent de cette convention. Nous pouvons renvoyer à ce sujet au dernier considérant du règlement n° 97/69 (JO n° L 14 du 21. 1. 1969, p. 1) et à la décision du Conseil du 21 juin 1971 (JO 1971, n° L 137, p. 10). Un autre élément important est le fait que la Communauté participe aux activités du Conseil de coopération douanière et du comité de la nomenclature en qualité d'observateur.

En ce qui concerne par contre le problème de savoir si la convention engendre des droits pour les particuliers, la solution peut difficilement être différente de celle qui vaut pour le GATT. La Commission l'a démontré de manière convaincante, en se référant au texte et au but de la convention. C'est ainsi, d'une part, que selon l'article 2, a), de la convention, l'obligation d'établir le tarif douanier conformément à la nomenclature n'est pas absolue. La nomenclature du Tarif douanier commun ne semble d'ailleurs pas être identique à celle de la convention. L'article 9, d'autre part, prévoit qu'en cas de différend au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention, les parties contractantes engagent des négociations directes. Enfin, il n'est pas non plus possible de soutenir que la Communauté a unilatéralement reconnu l'applicabilité directe de cette convention, qui vise essentiellement à faciliter la coopération entre les administrations douanières.

Il s'ensuit que, dans le cadre de la troisième question non plus, la validité du règlement litigieux du Conseil ne saurait être mise en doute.

4. En conclusion, nous vous proposons de répondre aux questions posées par la « Tariefcommissie » en ce sens qu'aucun élément ne permet d'affirmer que l'insertion d'une note complémentaire au chapitre 90 du Tarif douanier commun par le règlement du Conseil n° 1/71 n'est pas valide.