Dans les affaires jointes 2 et 3-62, introduites par :

Commission de la Communauté économique européenne,

représentée par M. Hubert Ehring, conseiller juridique des exécutifs européens, en qualité d'agent,

ayant élu domicile chez M. Henri Manzanarès, secrétaire du service juridique des exécutifs européens, à Luxembourg, 2, place de Metz,

partie requérante,

contre

1) **Grand-duché de Luxembourg** (affaire 2-62)

représenté par M. Jean Rettel, conseiller juridique adjoint au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent,

ayant élu domicile au ministère des affaires étrangères à Luxembourg, 5, rue Notre-Dame,

2) **Royaume de Belgique** (affaire 3-62)

représenté par M. le Vice-Premier Ministre, ministre des affaires étrangères,

ayant désigné comme agent M. Jacques Karelle, directeur au ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur,

assisté de Me Marcel Verschelden, avocat près la cour d'appel de Bruxelles,

ayant élu domicile à l'ambassade de Belgique à Luxembourg, 9, boulevard du Prince-Henri,

parties défenderesses,

ayant pour objet la régularité contestée, pour être intervenues après le 1er janvier 1958 :

1° Des augmentations du droit spécial perçu par la Belgique et le Luxembourg à l'occasion de la délivrance de licences d'importation pour le pain d'épice;

2° De l'extension de ce droit aux produits similaires au pain d'épice de la position n° 19.08 du tarif douanier commun;

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

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

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

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

a rendu le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Faits et procédure

Attendu qu'il est constant que, par arrêtés du 16 août 1957 pour la Belgique et du 20 août 1957 pour le Luxembourg, portant

création d'un « droit spécial à l'importation », une taxe a été instituée sur le pain d'épice qui devait être perçue lors de la délivrance de licences d'importation;

que le montant de cette taxe, fixé à l'origine à 35 francs par 100 kg, a été, postérieurement au 1er janvier 1958, date d'entrée en vigueur du traité, progressivement porté à 137 francs en 1961, pour être ramené à 95 francs, puis à 70 francs à la fin de la même année;

qu'enfin, par arrêtés respectifs des 24 et 27 février 1960, le droit spécial a été étendu, dans ces deux pays, aux produits similaires au pain d'épice de la position nº 19.08 du tarif douanier commun;

attendu que la Commission ayant, par lettre du 19 mai 1961, fait grief aux gouvernements de la Belgique et du Luxembourg d'avoir manqué aux obligations de l'article 12 du traité, et après avoir reçu leurs observations, leur a adressé, le 2 octobre 1961, un avis motivé en date du 27 septembre, constatant les infractions au traité et les invitant à prendre, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires pour se conformer à celui-ci;

attendu qu'ayant obtenu prorogation de ce délai jusqu'à la fin de novembre, les gouvernements dont s'agit, par lettres des 27 novembre et 4 décembre 1961, sans nier le « caractère critiquable d'une mesure unilatérale », ont manifesté le désir d'obtenir de la Commission, sur la base de l'article 226 du traité, l'autorisation de prélever sur les importations de pain d'épice provenant des États membres une taxe équivalente au droit spécial;

attendu que, par lettre du 20 décembre 1961, la Commission s'est déclarée disposée à examiner par une procédure d'urgence la situation particulière des produits en question, à condition que le droit spécial majoré ou mis en application après le 1er janvier 1958 soit suspendu jusqu'à ce qu'il soit statué sur les mesures de sauvegarde demandées;

attendu que les gouvernements concernés n'ont pas accédé à cette proposition et que, par lettres des 1er et 17 février 1962, ils

ont déclaré se prévaloir d'une décision basée sur l'article 235 du traité, entérinée le 4 avril 1962 par le Conseil de ministres de la Communauté, prévoyant la perception de taxes à l'importation de certaines marchandises provenant de la transformation de produits agricoles;

attendu que la Commission a alors saisi la Cour de deux recours enregistrés le 21 février 1962, en vertu de l'article 169, tendant à faire constater que la Belgique et le Luxembourg avaient manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du traité;

que, par ordonnance du 19 juin 1962, la Cour a joint les deux affaires pour cause de connexité, le grand-duché de Luxembourg adoptant les conclusions et arguments du royaume de Belgique;

que la procédure a suivi un cours normal;

que, saisie par requête des défendeurs, enregistrée le 10 novembre 1962, donc introduite après la clôture des débats oraux, d'une demande de réouverture des débats, la Cour a rejeté cette demande par ordonnance du 3 décembre 1962.

II — Conclusions des parties

Attendu que la Commission demande à la Cour de « constater qu'en procédant, après l'entrée en vigueur du traité, à des augmentations du droit spécial perçu à l'occasion de la délivrance de licences d'importation pour le pain d'épice et à l'extension de la perception de ce droit aux produits similaires au pain d'épice de la position n° 19.08 du tarif douanier commun », le Luxembourg et la Belgique ont « manqué aux obligations qui (leur) incombent en vertu du traité »;

qu'elle demande en outre de condamner la Belgique et le Luxembourg aux dépens;

attendu que les défendeurs demandent à la Cour de « déclarer le recours non recevable » et de « dire n'y avoir lieu à statuer »;

qu'ils demandent en outre de « le déclarer en tout cas mal fondé », de « le rejeter et (de) condamner la partie requérante aux dépens ».

III — Argumentations des parties

QUANT A LA RECEVABILITÉ

Attendu que les défendeurs ont invoqué l'irrecevabilité des recours de la Commission au motif que celle-ci devait, au lieu de poursuivre la procédure de l'article 169, répondre en priorité et d'urgence à leur demande de mesures de sauvegarde selon l'article 226 et à leur demande d'application du règlement du Conseil de ministres adopté selon l'article 235, ces deux demandes ayant été présentées en temps voulu;

que, selon les défendeurs, cette circonstance a fait perdre à la Commission qualité et intérêt à agir, la cause de son recours étant devenue ainsi illicite;

attendu que la requérante a opposé à cette prétention la tardiveté et le manque de motivation des demandes en question, l'impossibilité de régulariser le refus de se conformer à un avis motivé par une demande postérieure de dérogation à cet avis, l'absence de tout lien entre la procédure de l'article 169 et celle de l'article 226, enfin l'intérêt de la Commission de voir trancher la controverse sur l'interprétation de l'article 12.

QUANT AU FOND

Attendu que la requérante expose que la taxe d'effet équivalent à un droit de douane au sens de l'article 12 est une taxe perçue sur les seuls produits importés;

qu'elle voit un seul effet commun à tous les droits de douane, ayant une incidence sur la circulation des marchandises : dans la taxation des seuls produits importés et à l'exclusion des produits nationaux;

que l'on ne peut, selon elle, interpréter en sens différent l'article 95, alinéa 1;

que si la Commission a reconnu la légalité du droit spécial affectant le seigle, matière première entrant dans la composition du pain d'épice, parce que le seigle relève des dispositions agricoles du traité, elle ne peut assimiler à un produit agricole le pain d'épice, produit transformé, exclu de l'annexe II du traité;

attendu que les défendeurs objectent que seule constitue une taxe d'effet équivalent au droit de douane celle dont les effets sont similaires à tous égards et non pas seulement sous un aspect déterminé, fiscal ou protecteur;

qu'ils soulignent que :

— le droit spécial incriminé n'a pas pour effet essentiel de grever les produits étrangers, mais, en vertu d'une politique souveraine de marché, d'aligner leurs prix sur le marché intérieur par une sorte de compensation;

— ledit droit spécial a pour effet de permettre l'organisation du marché national qui est licite;

— le droit sur le pain d'épice oscille en fonction du droit sur le seigle dont la légalité n'a pas été mise en doute;

— le Conseil de ministres a prévu la perception d'une taxe compensatoire sur certaines marchandises résultant de la transformation des produits agricoles.

MOTIFS

Quant à la recevabilité

Attendu que les défendeurs, soulevant l'irrecevabilité du recours, font grief à la Commission d'avoir empêché la régularisation de la situation litigieuse en exigeant abusivement la suspension des mesures critiquées avant de statuer sur les demandes de dérogation par eux formées sur la base de l'article 226 du traité

et d'un règlement pris par le Conseil de ministres, le 4 avril 1962, en vertu de l'article 235;

que par « abus de pouvoir et excès de juridisme » et, faute d'avoir statué d'urgence sur ces demandes comme elle y aurait été tenue, la Commission aurait perdu qualité pour poursuivre les défendeurs en violation du traité;

attendu que la Commission, tenue, en vertu de l'article 155, de veiller à l'application des dispositions du traité, ne peut être privée de l'exercice du pouvoir essentiel, qu'elle tient de l'article 169, d'en faire assurer le respect;

que, s'il était possible de tenir en échec l'application de l'article 169 par une demande de régularisation, cet article perdrait toute efficacité;

attendu qu'une demande de dérogation aux règles générales du traité, introduite au surplus très tardivement en l'espèce, ne peut avoir pour effet de rendre licites des mesures unilatérales prises en contradiction aux dites règles et ne peut, en conséquence, légitimer rétroactivement l'infraction initiale;

que les procédures de dérogation utilisées dans la présente affaire et dont la solution dépendait de l'appréciation de la Commission, distinctes par leur nature et leurs effets de la procédure comminatoire dont dispose la Commission en vertu de l'article 169, ne sauraient en rien paralyser cette dernière;

attendu que, sans avoir à examiner si un éventuel abus de droit de la Commission peut priver celle-ci de la totalité des moyens qu'elle tient de l'article 169, il suffit de constater qu'en l'espèce la démonstration d'un tel abus n'a été ni faite, ni offerte en preuve;

qu'il résulte d'ailleurs des débats que les défendeurs ont négligé de fournir à la Commission les éléments nécessaires pour statuer sur leurs demandes;

qu'au surplus la faute éventuelle de la Commission, justiciable d'un contentieux propre, n'affecterait en rien le recours pour violation du traité, dirigé contre des décisions qui subsistent

encore à la date de ce jour et dont la Cour est tenue d'examiner la légalité;

que les recours doivent être, en conséquence, déclarés recevables.

Quant au fond

Attendu que ces recours tendent à faire déclarer illégales l'augmentation du droit spécial à l'importation sur le pain d'épice intervenue après l'entrée en vigueur du traité et l'extension à certains produits similaires de ce même droit considéré comme une taxe d'effet équivalent au droit de douane, prohibée par les articles 9 et 12.

1. *SUR LA TAXE D'EFFET ÉQUIVALENT A UN DROIT DE DOUANE*

Attendu qu'aux termes de l'article 9 la Communauté est fondée sur une union douanière reposant sur l'interdiction des droits de douane et de « toutes taxes d'effet équivalent »;

qu'aux termes de l'article 12 est interdite l'introduction de « nouveaux droits de douane à l'importation... ou taxes d'effet équivalent » et l'augmentation de ceux qui sont déjà en vigueur;

attendu que la place de ces articles en tête de la partie réservée aux « fondements de la Communauté », celle de l'article 9 à l'entrée même du titre sur « la libre circulation des marchandises », celle de l'article 12 à l'ouverture de la section consacrée à « l'élimination des droits de douane », suffit à marquer le rôle essentiel des interdictions ainsi édictées;

attendu que la force de ces prohibitions est telle que, pour éviter de les voir tournées par la variété des pratiques douanières ou fiscales, le traité a voulu prévenir toute faille éventuelle dans leur mise en œuvre;

qu'il est ainsi précisé (article 17) que les interdictions de l'article 9 recevront application même si les droits de douane ont un caractère fiscal;

que l'article 95, placé à la fois dans la partie du traité consacrée à la « politique de la Communauté » et dans le chapitre réservé aux « dispositions fiscales », vise à colmater les brèches qu'un procédé fiscal pourrait ouvrir dans les interdictions prescrites;

que ce souci est poussé si loin qu'il est fait défense à un État soit d'imposer d'une manière quelconque plus lourdement les produits des autres États membres que les siens propres, soit de frapper les produits de ces États d'impositions intérieures de nature à « protéger » indirectement ses productions nationales;

qu'il résulte donc de la netteté, de la fermeté et de l'étendue sans réserve des articles 9 et 12, de la logique de leurs dispositions et de l'ensemble du traité, que l'interdiction des droits de douane nouveaux, liée aux principes de la libre circulation des produits, constitue une règle essentielle et qu'en conséquence toute éventuelle exception, d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être clairement prévue;

attendu que la notion de « taxe d'effet équivalent » à un droit de douane, loin d'apparaître comme une exception à la règle générale d'interdiction des droits de douane, se présente, au contraire, comme son complément nécessaire, permettant de rendre efficace cette interdiction;

que cette expression sans cesse accolée à celle de « droits de douane » marque le dessein de prohiber, non seulement les mesures ostensiblement revêtues de la forme douanière classique, mais encore toutes celles qui, présentées sous d'autres appellations, ou introduites par le biais d'autres procédés, aboutiraient aux mêmes résultats discriminatoires ou protecteurs que les droits de douane;

attendu que, pour reconnaître à une taxe un effet équivalent à celui d'un droit de douane, il importe de considérer cet effet au regard des objectifs que se propose le traité, notamment dans les partie, titre et chapitre où sont insérés les articles 9 et 12, c'est-à-dire par rapport à la libre circulation des marchandises et, plus généralement encore, des objectifs de l'article 3 tendant à éviter que soit faussée la concurrence;

qu'il importe donc peu de savoir si tous les effets des droits de douane sont réunis, ou l'un seulement d'entre eux, ou encore si, parallèlement à ces effets, d'autres buts principaux ou accessoires ont été recherchés, dès lors que la taxe porte atteinte aux objectifs susvisés du traité et résulte non d'une procédure communautaire mais d'une décision unilatérale;

attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'au sens des articles 9 et 12, la taxe d'effet équivalent peut être considérée, quelles que soient son appellation et sa technique, comme un droit unilatéralement imposé, soit au moment de l'importation, soit ultérieurement, et qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits, la même incidence qu'un droit de douane.

2. *APPLICATION AU CAS D'ESPÈCE*

Attendu que le droit sur le pain d'épice, introduit en Belgique par arrêté royal du 16 août 1957 et au Luxembourg par arrêté grand-ducal du 20 août 1957, se présente comme un « droit spécial à l'importation », « perçu à l'occasion de la délivrance des licences d'importation »;

que la légalité de ce droit, institué après la signature du traité, mais avant son entrée en vigueur, ne peut être mise en cause;

que peuvent l'être, par contre, les augmentations de ce droit postérieures au 1er janvier 1958, de même que l'extension dudit droit aux produits similaires au pain d'épice de la position nº 19.08 du tarif douanier commun, par arrêtés respectifs des 24 et 27 février 1960 pour les deux pays;

attendu que, décidées unilatéralement après l'entrée en vigueur du traité, ces aggravations d'un « droit spécial » perçu lors et à l'occasion de l'importation des produits en cause et frappant uniquement ces produits en raison de leur importation, font présumer l'existence d'une discrimination et d'une protection,

contraires au principe fondamental de libre circulation des produits que la généralisation de telles pratiques réduirait à néant;

attendu que les défendeurs combattent ces indices, au motif que l'article 95, paragraphe 1, du traité permettrait l'institution d'un tel droit, s'il constitue la contrepartie de charges intérieures pesant sur la production nationale pour les besoins d'une politique souveraine de marché;

qu'ils considèrent le droit litigieux comme le corollaire du prix de soutien institué au profit des producteurs de seigle nationaux en vertu des dérogations prévues par les dispositions agricoles du traité;

attendu cependant que l'application de l'article 95, qui ouvre le chapitre II de la troisième partie du traité, consacré aux « dispositions fiscales », ne saurait être étendue à toutes sortes de charges quelconques;

qu'en l'espèce le droit litigieux n'apparaît, ni par sa forme, ni par son but économique clairement proclamé, comme une disposition fiscale susceptible de relever de l'article 95;

qu'au surplus le champ d'application de cet article ne saurait être étendu au point de permettre une compensation quelconque entre une charge fiscale créée pour frapper un produit importé et une charge de nature différente, économique par exemple, pesant sur le produit intérieur similaire;

que si une telle compensation était permise, tout État pourrait, en vertu de sa souveraineté interne, compenser de la sorte les charges les plus diverses frappant n'importe quel produit et cette pratique ouvrirait une brèche irrémédiable dans les principes du traité;

que si l'article 95, paragraphe 1, tolère implicitement des « impositions » sur un produit importé, c'est dans la seule et restrictive mesure où les mêmes impositions frappent pareillement les produits nationaux similaires;

attendu, au surplus, qu'il convient de remarquer qu'en l'espèce le droit litigieux a pour but, non pas d'égaliser entre elles des charges qui grèveraient inégalement produits intérieurs et produits importés, mais les prix mêmes de ces produits;

que les défendeurs ont, en effet, affirmé que la taxe litigieuse tendait à « rendre équivalent le prix du produit étranger et le prix du produit belge » (mémoire en défense, p. 19);

qu'ils ont même mis en doute qu'il soit « compatible avec l'économie du traité qu'au sein du marché commun les producteurs d'un pays (puissent) acquérir la matière première meilleur marché que les producteurs d'un autre État membre » (duplique, p. 29);

que cette argumentation méconnaît le principe selon lequel l'action de la Communauté comporte l'établissement d'un régime garantissant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun (article 3, *f*);

qu'admettre la thèse des défendeurs conduirait donc à une situation absurde puisque exactement opposée à celle voulue par le traité;

attendu qu'il découle du paragraphe 2 de l'article 38 que les dérogations, admises en matière agricole, aux règles prévues pour l'établissement du marché commun, constituent des mesures d'exception d'interprétation restrictive;

qu'elles ne peuvent donc être étendues à peine de voir l'exception devenir la règle et une grande partie des produits transformés échapper à l'application du traité;

que la liste constitutive de l'annexe II doit, par conséquent, être considérée comme limitative, ainsi que le confirme la seconde phrase du troisième paragraphe de l'article 38;

attendu que le pain d'épice ne figure pas dans les produits énumérés à l'annexe II et n'a pas été ajouté à cette liste selon la procédure communautaire prévue à l'article 38, paragraphe 3;

que, pour résoudre les difficultés pouvant survenir dans un secteur économique déterminé, les États membres ont voulu instituer des procédures communautaires pour éviter l'intervention unilatérale des administrations nationales;

qu'en l'espèce cependant les majorations et extension du droit litigieux ont été décidées unilatéralement;

attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que la présomption de discrimination et de protection relevée contre les défendeurs n'a pas été détruite;

attendu qu'ils n'ont d'ailleurs pas contesté, jusqu'à leur requête en réouverture des débats du 8 novembre 1962, que, de leur politique de marché « résulte indirectement une protection » (plaidoirie belge, p. 21)), celle-ci étant seulement, d'après eux, un effet accessoire et non l'effet caractéristique du droit litigieux;

que ladite requête du 8 novembre 1962, contredisant ces affirmations, reconnaît cependant que les droits spéciaux litigieux « constituent assurément des entraves à la libre circulation des marchandises »;

qu'enfin, dans sa lettre du 27 novembre 1961, le gouvernement belge qui, dans sa duplique (p. 13), fait grief à la Commission d'être « la cause du maintien de l'état d'infraction auquel la partie défenderesse avait montré vouloir mettre fin », n'a pas nié « le caractère critiquable d'une mesure unilatérale »;

attendu que, de l'ensemble de ces considérations, résulte la réunion, dans le « droit spécial à l'importation » du pain d'épice augmenté et étendu en Belgique et au Luxembourg après l'entrée en vigueur du traité, de tous les éléments d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, prévue par les articles 9 et 12;

qu'il convient donc de dire et juger que les décisions d'augmentation ou d'extension de ce droit, intervenues après le 1er janvier 1958, ont été prises en infraction avec le traité.

Sur les dépens

Attendu que les défendeurs, ayant succombé en tous leurs moyens, doivent, en vertu de l'article 69, paragraghe 2, du règlement de procédure, être condamnés à supporter les dépens;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 3, 9, 12, 17, 38, 95, 155, 169, 226 et 235 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 la Cour de justice des Communautés européennes et notamment son article 69, paragraphe 2;

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1° Les recours 2 et 3-62 de la Commission de la Communauté économique européenne, dirigés contre le grand-duché de Luxembourg et le royaume de Belgique, sont recevables et fondés;

2° Les augmentations du droit spécial, décidées par le Luxembourg et la Belgique, à l'occasion de la délivrance de licences d'importation pour le pain d'épice, et l'extension de ce droit aux produits similaires

au pain d'épice de la position no 19.08 du tarif douanier commun, intervenues après le 1er janvier 1958, sont contraires au traité;

3o Les dépens sont à la charge des défendeurs.

Ainsi jugé à Luxembourg le 14 décembre 1962.

DONNER DELVAUX ROSSI

RIESE HAMMES TRABUCCHI LECOURT

Lu en séance publique à Luxembourg le 14 décembre 1962.

Le greffier *Pour le président*

A. VAN HOUTTE L. DELVAUX

Président de chambre