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 Tariefcommissie, 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 Me H. G. Stibbe et Me 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° 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;

2° 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 1er 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 (*rapporteur*), 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 1er 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 :

	Droits applicables *gén.* %	*spéc.* %
« 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 1er 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 1er 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 1er 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 préjudicielles 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 préjudicielle 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 préjudicielle, 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 1er 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 nëerlandais* 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 1er mars 1960 (ou plus précisément : antérieurement au 1er 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 préjudicielle 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'eu 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 1er 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° 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° 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° 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.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER