

Dans les affaires jointes n^{os} 90 et 91-63 introduites par

Commission de la Communauté économique européenne,

partie requérante,

représentée par M. Georges Le Tallec, conseiller juridique
des exécutifs européens, en qualité d'agent,

avec domicile élu auprès de M. Henri Manzanarès, secrétaire
du Service juridique des exécutifs européens, 2, place de Metz
à Luxembourg,

contre

Grand-Duché de Luxembourg (affaire 90-63),

partie défenderesse,

représenté par M. Édouard Molitor, conseiller juridique
adjoint au ministère des affaires étrangères à Luxembourg,
en qualité d'agent,

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

et

Royaume de Belgique (affaire 91-63)

partie défenderesse,

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

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

assisté de M^e Marcel Verschelden, avocat à la cour d'appel de Bruxelles,

avec domicile élu au siège de l'ambassade de Belgique à Luxembourg, 9, boulevard Prince-Henri,

ayant pour objet l'introduction, après le 1^{er} janvier 1958, par les parties défenderesses, d'un droit spécial perceptible à l'occasion de la délivrance des licences d'importation de certains produits laitiers,

LA COUR

composée de

M. Ch. L. Hammes, *président*

MM. A. M. Donner (*juge rapporteur*) et R. Lecourt, *présidents de chambre*

MM. L. Delvaux et A. Trabucchi, *juges*

avocat général : M. K. Roerner

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 arrêté royal du 3 novembre 1958 et par arrêté grand-ducal du 17 novembre 1958, les gouver-

nements belge et luxembourgeois ont institué une taxe perçue à l'occasion de la délivrance des licences d'importation pour certains produits laitiers, ces arrêtés fixant les taux maxima et l'arrêté ministériel du même jour fixant dans les deux cas les taux effectivement perçus;

que ces taux ont été ensuite modifiés de la part des deux gouvernements par une longue série d'arrêtés fixant les taux maxima et les taux effectivement perçus;

que la Commission, étant d'avis que les mesures en question, applicables aux importations des produits originaires des États membres ou en libre pratique dans ces États, sont contraires à l'article 12 du traité, a, par lettre du 8 novembre 1961, exprimé aux gouvernements belge et luxembourgeois son désaccord sur le maintien de ces mesures et les a invités à présenter leurs observations à ce sujet;

qu'après avoir reçu ces observations, la Commission a émis le 19 avril 1963 un avis motivé daté du 3 avril 1963, en vertu de l'article 169, alinéa 1, du traité, constatant que les deux gouvernements avaient manqué aux obligations découlant de l'article 12 du traité, et les invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à celui-ci dans le délai d'un mois;

que, par lettre du 8 mai 1963, le gouvernement belge a indiqué qu'il acceptait « de supprimer les taxes de licence en vigueur sur les produits laitiers, dès la mise sur pied, d'accord avec la Commission, d'une formule de remplacement adéquate », le gouvernement luxembourgeois ayant communiqué, par lettre du 9 mai 1963, qu'il se ralliait à l'attitude adoptée par le gouvernement belge pour les produits en cause;

attendu que les droits en question ayant été maintenus, la Commission a introduit le 15 octobre 1963 les présents recours;

que par ordonnance du 28 novembre 1963 la Cour a joint les deux affaires pour cause de connexité;

que la procédure a suivi son cours normal.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* conclut dans les deux affaires à ce qu'il plaise à la Cour de juger que la création et l'application d'un droit spécial perceptible à l'occasion de la délivrance de licences d'importation de poudre de lait écrémé sucré ou non, poudre de lait entier sucré ou non, lait concentré sucré en boîte, fromages à pâte dure et demi-dure, fromages fondus, fromages à pâte molle, fromages à pâte persillée, décidées par la partie défenderesse et intervenues après le 1^{er} janvier 1958, sont contraires au traité, notamment à son article 12;

qu'elle demande en outre de condamner les parties défenderesses aux dépens;

attendu que les *parties défenderesses* concluent à ce qu'il plaise à la Cour de déclarer le recours non recevable, qu'elles demandent en outre de déclarer en tout cas le recours mal fondé et de le rejeter et condamner la partie requérante aux dépens.

QUANT A LA RECEVABILITÉ

Attendu que les *défendeurs* font tout d'abord valoir qu'aux termes de sa résolution du 4 avril 1962, le Conseil, considérant qu'il était nécessaire d'établir un règlement portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des produits laitiers, a convenu de prendre, avant le 31 juillet 1962, une décision fondée sur l'article 43 du traité, de sorte que le règlement susdit entre en vigueur le 1^{er} novembre 1962 au plus tard, et a invité la Commission à soumettre des propositions à cet effet, avant le 1^{er} mai 1962;

qu'on ne saurait donc en l'espèce reconnaître à la Communauté le droit d'agir en justice en vue d'obliger les deux pays en cause à retirer des mesures qui auraient été adoptées depuis longtemps, sous une autre forme, si elle avait satisfait à ses obligations dans les délais fixés;

attendu que la *requérante*, contestant le bien-fondé de cette exception, fait valoir tout d'abord qu'en l'espèce ce n'est pas la « Communauté », mais plus exactement la Commission qui agit en justice, et que cette dernière n'a commis aucun manquement puisqu'elle s'est conformée à la résolution du Conseil du 4 avril 1962, en présentant sa proposition dès le 7 mai 1962;

qu'il suffit, en outre, pour rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée, de constater que la violation du traité imputée aux gouvernements belge et luxembourgeois remonte respectivement au 3 novembre 1958 et au 17 novembre 1958, et qu'elle est donc antérieure de plusieurs années à la faute que les défendeurs allèguent à l'encontre de la Communauté;

que, de toute façon, la mise en œuvre d'une politique agricole commune pour les produits laitiers ne saurait en aucun cas légitimer, pour le passé, l'infraction au traité commise par les défendeurs;

attendu que les *défendeurs* rétorquent, dans la duplique, que la Commission n'est pas habilitée, en vertu de l'article 169 du traité, à saisir la Cour de justice des violations commises à n'importe quel moment par les États membres, les recours prévus à cet article étant recevables pour autant que la violation reprochée à l'État membre subsiste jusqu'après le délai que la Commission lui a imparti, dans son avis motivé, pour se conformer aux obligations du traité;

que si la Communauté viole elle-même le traité avant l'expiration de ce délai, et que cette violation a pour conséquence que l'État membre ne se conforme pas aux obligations découlant du traité, la Communauté ne saurait être considérée comme recevable à saisir la Cour de justice pour faire constater un manquement commis par cet État.

QUANT AU FOND

Attendu que la *requérante* rappelle tout d'abord qu'aux termes de l'article 12 du traité les États membres s'abstiennent d'introduire

entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation ou taxes d'effet équivalent, et qu'à défaut d'une indication limitative contraire, cette interdiction doit être interprétée comme frappant toutes les taxes pour autant que leur effet soit équivalent à celui des droits de douane à l'importation;

qu'un droit spécial, perçu à l'occasion de la délivrance de licences d'importation de certaines marchandises constituant — comme l'a reconnu la Cour de justice dans son arrêt du 14 décembre 1962 (affaires jointes 2 et 3-62) — une taxe d'effet équivalent à des droits de douane, il s'ensuit que les droits litigieux sont donc comparables à des taxes de ce genre et qu'étant institués après l'entrée en vigueur du traité, leur introduction est contraire à l'obligation du « standstill » énoncée à l'article 12 du traité;

que, d'après l'article 38, paragraphe 2, du traité, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles, sauf disposition contraire des articles 39 à 46;

que si l'existence d'une organisation nationale du marché peut justifier des exceptions à l'obligation d'abolir un obstacle à l'importation, ces exceptions au principe suivant lequel le développement des échanges est poursuivi par la libre circulation des produits ne sont qu'une conséquence logique des articles 40, 43 et 45 du traité, parce que le respect de ce principe rendrait en effet illusoire l'application des dispositions permettant la conclusion des accords ou contrats à long terme prévus par l'article 45, et supposant le maintien des organisations nationales du marché jusqu'à l'établissement de l'organisation commune des marchés agricoles (articles 40 et 43);

que cela prouve cependant que toutes ces dispositions ne peuvent pas, en raison même de leur but, être interprétées comme justifiant une dérogation au principe du « standstill » prévu par l'article 12 du traité, puisque le « standstill », d'une part n'assure pas le développement des échanges, mais se limite à maintenir le statu quo dès l'entrée en vigueur du traité et, d'autre part, ne gêne pas l'exécution des accords ou contrats à long terme, et n'empêche pas les États membres de maintenir leurs organisations

nationales du marché existantes, en attendant l'établissement de l'organisation commune des marchés agricoles.

que, sans déroger à ces principes, la commission a uniquement toléré, dans certains cas, que les taxes à l'importation dont le taux varie en fonction des fluctuations des prix sur le marché mondial et qui faisaient partie intégrante d'une organisation nationale du marché, telle qu'elle existait au moment de l'entrée en vigueur du traité, continuent de fonctionner comme auparavant, l'application de ces taxes n'introduisant aucun obstacle nouveau ou additionnel;

attendu que les *défendeurs* objectent qu'aucune violation du traité n'a été en l'espèce commise;

que, d'un point de vue général, le traité ne prévoit pas pour l'agriculture l'application du régime de la libre circulation des produits sans l'instauration concomitante d'une politique agricole commune fondée sur l'organisation commune des marchés;

que la politique agricole commune des produits laitiers n'ayant été établie ni lors de l'entrée en vigueur du traité, ni à la date de la notification de l'avis de la commission ou de l'introduction des présents recours, l'application des règles relatives à l'élimination des obstacles ne s'imposait pas aux dates susdites, mais aurait été contraire aux articles 39 à 46 du traité, puisqu'elle est de nature à compromettre la réalisation des buts que la politique agricole commune essaie d'atteindre et aurait pour effet de détruire la stabilité des marchés que cette politique est ensuite destinée à assurer;

qu'à titre de garantie accordée aux États membres, la permission du maintien des organisations nationales du marché jusqu'à l'établissement de l'organisation commune des marchés comporte l'inapplicabilité du « standstill » dont il est question à l'article 12 aux produits agricoles aussi longtemps que la politique agricole commune n'est pas mise en œuvre;

que le principe du « standstill » constituant au même titre que la suppression progressive des obstacles à l'importation, un

des procédés essentiels auxquels le traité fait recours pour réaliser la libre circulation des produits, il serait contradictoire de prétendre que la suppression progressive de ces obstacles n'est pas, aux conditions examinées ci-dessus, applicable aux produits agricoles, alors que le « standstill » leur serait, par contre, entièrement applicable;

que tant l'abolition progressive desdits obstacles que l'application du « standstill » entraîneraient la disparition des organisations nationales du marché, parce que les restrictions et les taxes à l'importation, qui sont partie intégrante de telles organisations, ne pourraient plus évoluer d'après les prix mondiaux et deviendraient de ce fait inefficaces;

qu'en reconnaissant que les taxes à l'importation dont le taux varie en fonction des fluctuations des prix sur le marché mondial, et qui existaient lors de l'entrée en vigueur du traité, ne sont pas incompatibles avec celui-ci et ne renforcent pas un obstacle précédent, la requérante semble admettre que les organisations nationales de marché impliquent des dérogations au « standstill », du moins tel qu'elle le conçoit;

que le maintien des organisations nationales n'a de sens que s'il leur permet d'être efficaces;

que l'activité agricole n'étant pas statique mais essentiellement évolutive, une modification des mesures déjà existantes, à la date de l'entrée en vigueur du traité, ou l'introduction de nouvelles mesures peuvent s'imposer pour assurer à l'organisation nationale du marché toute son efficacité vis-à-vis d'une nouvelle situation de fait et aux fins de l'écoulement de la production nationale;

qu'ainsi le droit, reconnu par les articles 43 et 45, de maintenir les organisations nationales du marché ne vise pas tellement le maintien des différents mécanismes appliqués lors de l'entrée en vigueur du traité que le maintien des organisations elles-mêmes, et permet de recourir à tous les moyens nécessaires à cette fin;

que, contrairement à l'opinion de la requérante, les droits litigieux ne constituent donc pas un obstacle supplémentaire par

rapport à ceux existant lors de l'entrée en vigueur du traité, mais ne sont qu'un des moyens envisagés pour maintenir efficace l'organisation nationale du marché des produits laitiers dans les deux pays intéressés;

attendu que la *requérante* affirme encore qu'aucune organisation nationale du marché n'existait pour les produits en cause en Belgique et au grand-duché de Luxembourg, lors de l'entrée en vigueur du traité;

qu'elle s'appuie, à cet effet, sur la législation en vigueur en la matière en Belgique au 1^{er} janvier 1958, et sur le fait qu'à cette date aucun texte ne permettait, à sa connaissance, de réglementer les importations de ces produits au grand-duché de Luxembourg;

attendu que les *défendeurs* se basant tant sur le rapport Spaak que sur l'article 40 du traité, sur la doctrine et sur certaines affirmations de la Commission elle-même, concluent que l'essence de l'organisation nationale du marché consiste en une réglementation interne qui aboutit pratiquement à éliminer ou à régler à volonté la concurrence étrangère;

qu'ils exposent ensuite les éléments de fait pouvant l'existence dans les deux pays en cause d'une organisation nationale du marché des produits laitiers au sens du traité.

MOTIFS

Quant à la recevabilité

Attendu que les *défendeurs*, soulevant l'irrecevabilité du recours, font grief à la communauté d'avoir manqué aux obligations découlant pour elle de la résolution du conseil du 4 avril 1962 et d'avoir ainsi provoqué le maintien d'une prétendue violation du traité, qui aurait dû disparaître dès avant l'avis motivé prévu par l'article 169;

que le droit international reconnaissant, selon eux, à la partie lésée par l'inexécution des obligations incombant à une autre partie,

le droit de se dispenser de l'exécution des siennes, la Commission aurait donc perdu qualité pour exciper de la violation du traité;

attendu toutefois que ce lien entre les obligations des sujets ne saurait être reconnu dans le cadre du droit communautaire;

qu'en effet le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle;

que, partant, en dehors des cas expressément prévus, l'économie du traité comporte interdiction pour les États membres de se faire justice eux-mêmes;

que l'inexécution des obligations incombant au conseil ne saurait donc être de nature à dispenser les défendeurs de l'exécution de leurs obligations;

attendu d'ailleurs que la résolution du Conseil de prendre une décision en vertu de l'article 43 le 31 juillet 1962 au plus tard, de sorte que le règlement pour les produits laitiers entre en vigueur le 1^{er} novembre 1962 au plus tard, n'établit pas des délais assortis des mêmes effets que ceux prévus au traité;

que cette intention des auteurs de l'acte ressort du fait qu'ils ont adopté celui-ci sous une dénomination et sous une forme qui ne sont pas celles des actes du conseil ayant force obligatoire au sens de l'article 189 du traité;

que, dès lors, par la non-observation des délais qu'il s'était fixés par sa résolution du 4 avril 1962, le Conseil n'a pas violé le traité;

attendu, en outre, que la prétendue violation de l'article 12 du traité n'a pas été causée par le comportement de la Communauté et notamment du Conseil;

que les arrêtés belge et luxembourgeois litigieux sont antérieurs aussi bien à la résolution du 4 avril 1962 qu'aux délais fixés par

elle, et que rien ne prouve que, du fait de l'expiration desdits délais, ils auraient changé de nature;

que, par contre, selon les thèses des défendeurs mêmes, l'exécution souhaitée de la résolution du 4 avril 1962 les aurait tout au plus amenés à retirer lesdites mesures sans les régulariser rétroactivement;

qu'ainsi ni la nature des arrêtés litigieux ni leur appréciation juridique au vu du traité ne sauraient être modifiées par l'inobservation des délais fixés par la résolution du 4 avril 1962;

attendu, enfin, que les défendeurs paraissent soutenir que, tant que la Communauté n'avait pas encore rempli l'obligation d'établir une politique agricole commune, elle était irrecevable dans les recours fondés sur l'article 169, deuxième alinéa, pour manquement d'un État membre à éliminer les obstacles en matière agricole envisagés par les articles 12 et 13 du traité;

que cette question revient en fait à celle de savoir dans quelle mesure les dispositions du titre concernant l'agriculture dérogent à l'article 12; qu'elle relève en conséquence non pas de l'examen de la recevabilité mais de celui du fond;

que, partant, le recours est recevable.

Quant au fond

attendu qu'il n'est pas contesté que les mesures incriminées constituent des droits de douane à l'importation ou taxes d'effet équivalent au sens de l'article 12 du traité, introduits après l'entrée en vigueur de celui-ci;

attendu que les défendeurs se bornent à affirmer l'inapplicabilité de cette disposition en l'espèce;

qu'à ces fins ils exposent que l'article 38, paragraphe 2, admet l'application des règles prévues pour l'établissement du

marché commun aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 du traité;

qu'il ressortirait notamment des articles 43 et 45 que les organisations nationales de marché continuent de fonctionner tant qu'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, ne s'y est substituée;

qu'il résulterait de ces dispositions combinées avec celles de l'article 44 que jusqu'à cette substitution l'élimination des obstacles aux échanges, en l'espèce des droits de douane entre les États membres, n'est pas obligatoire;

que, dès lors, les mesures incriminées, faisant partie intégrante de l'organisation des marchés belge et luxembourgeois des produits laitiers, ne tomberaient pas sous le coup de l'article 12 tant qu'une organisation commune desdits marchés n'est pas entrée en vigueur;

attendu qu'il convient de distinguer entre la prohibition de toute augmentation ou création de nouveaux droits de douane de l'article 12, et les dispositions suivantes concernant la suppression progressive des droits de douane entre les États membres;

que le seul problème posé est celui de savoir si l'institution de nouveaux droits de douane en matière agricole tombe sous le coup de l'article 12;

que, dès lors, la thèse des défendeurs, pour autant qu'elle vise à prouver que la suppression progressive des droits de douane en matière agricole ne saurait s'effectuer qu'en relation étroite avec la substitution d'une organisation commune du marché agricole aux organisations nationales de marché n'est pas pertinente en l'espèce;

que l'article 12 interdit l'introduction de nouveaux obstacles douaniers afin de faciliter la fusion des marchés nationaux et l'établissement d'un marché commun;

que, sans constituer par elle-même une mesure de désarmement économique, ladite interdiction de tout nouvel armement douanier

constitue une condition indispensable à la substitution tant d'un marché commun aux différents marchés nationaux que d'une organisation agricole commune aux organisations nationales;

attendu qu'ainsi l'article 12 constitue une règle essentielle et que toute éventuelle exception, d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être clairement prévue;

attendu que les articles 39 à 46 du traité ne contiennent aucune disposition s'opposant explicitement à l'interdiction de nouveaux obstacles douaniers dans le secteur agricole;

qu'au contraire, l'article 44, en reprenant les termes mêmes de l'article 13 édictant la « suppression progressive des droits de douane », pour autant qu'il vise une dérogation éventuelle aux dispositions concernant l'élimination des droits de douane, ne fournit aucun élément susceptible d'en tirer une dérogation quelconque au principe de l'article 12;

qu'en outre le deuxième paragraphe de l'article 44, en prévoyant que les prix minima ne doivent pas avoir pour effet une réduction des échanges existant entre les États membres, s'inspire d'un souci identique à celui de l'article 12;

qu'il en est de même pour l'article 45, dont le deuxième paragraphe prévoit que les accords envisagés prennent pour base, en ce qui concerne les quantités, le volume moyen des échanges pendant les trois années précédentes et prévoient un accroissement approprié;

que, dès lors, les articles 39 à 46 ne contiennent aucun élément dérogatoire à l'article 12;

attendu que les défendeurs allèguent cependant qu'une telle conclusion méconnaît la nature et le fonctionnement des organisations nationales de marché;

qu'ils font valoir que le droit reconnu aux États membres de maintenir lesdites organisations impliquerait liberté de recourir non seulement aux moyens utilisés à la date de l'entrée en vigueur du traité, mais également à tous ceux nécessaires pour la conser-

vation de leur efficacité et l'adaptation au changement des circonstances;

attendu qu'une telle distinction entre les organisations de marché, d'une part, et les mécanismes et instruments légaux qui le constituent, d'autre part, ne saurait être admise;

que l'organisation d'un marché consiste dans un ensemble de mécanismes et moyens de droit sur la base desquels les autorités compétentes tentent de contrôler et régulariser le marché;

qu'une organisation de marché ne saurait donc être isolée des moyens qui la constituent, ni avoir d'existence indépendante de ces moyens;

que le maintien éventuel d'une organisation nationale ne saurait signifier autre chose que le maintien des moyens dont elle résulte, sous peine de faire perdre à la notion d'organisation nationale toute force et tout contenu certain et déterminé;

que n'est pas fondée la thèse selon laquelle l'interdiction de faire appel à de nouvelles mesures doit progressivement conduire à une perte d'efficacité des organisations nationales et, partant, mettre en danger l'activité agricole pendant la période transitoire;

que le traité prévoit expressément des moyens et des procédures spéciales permettant de remédier aux difficultés dont il s'agit, sous contrôle ou avec l'autorisation des autorités communautaires;

qu'ainsi l'article 12 s'applique également aux mesures appliquées dans le cadre d'une organisation nationale de marché, pour autant qu'elles constituent des droits de douane ou des taxes d'effet équivalent;

attendu qu'il devient ainsi superflu d'examiner la question de savoir s'il existe ou non des organisations belge et luxembourgeoise du marché dont s'agit;

qu'il résulte de tout ce qui précède que les mesures litigieuses ont été prises en violation de l'article 12;

qu'en conséquence le recours est fondé.

Quant aux dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens :

que les défendeurs ont succombé en leurs moyens;

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 le traité instituant la Communauté économique européenne, en particulier ses articles 12, 13, 38 à 46, 169 et 189;

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

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare les présents recours recevables et arrête :

1^o Le gouvernement du royaume de Belgique et le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, en établissant et en appliquant après le 1^{er} janvier 1958 un droit spécial perceptible à l'occasion de la délivrance de licences d'importation de poudres de lait écrémé sucré ou non, poudres de lait entier sucré ou non, lait concentré sucré en boîte, fromages à pâte dure ou demi-dure, fromages fondus, fromages à pâte molle, fromages à pâte persillée, ont manqué aux obligations prévues à l'article 12 du traité.

2° Les parties défenderesses sont condamnées aux dépens.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 13 novembre 1964.

HAMMES

DONNER

LECOURT

DELVAUX

TRABUCCHI

Lu en séance publique à Luxembourg le 13 novembre 1964.

Le greffier

Le président

A. VAN HOUTTE

Ch. L. HAMMES