

dont la navigabilité et l'entretien sont à charge des autorités publiques.

- 2) Il n'existe aucune règle susceptible d'être invoquée par des particuliers en vue de contester la perception, sur des marchandises en transit vers la république d'Autriche, d'une taxe telle que les droits d'embarquement ou de débarquement perçus, en Italie, en vertu du décret-loi n° 47, du 28 février 1974, transformé en loi n° 117, du 16 avril 1974.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling
Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Bahlmann
			Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 mars 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 14 DÉCEMBRE 1982 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La Cour de cassation italienne est actuellement saisie d'une série de procédures portant sur la légalité de la perception de certaines taxes qui frappent du pétrole brut importé de pays tiers non membres du GATT, débarqué dans le port de Trieste et pompé en partie vers la république fédérale d'Allemagne et en partie vers l'Autriche par l'oléoduc transalpin et qu'exploite la société de droit privé SIOT.

En ce qui concerne le détail des nombreux faits, nous renvoyons au rapport d'audience. Aux fins de la bonne compréhension des questions qui nous sont posées, nous nous bornerons à rappeler brièvement ici les points suivants:

Aux termes de la loi italienne n° 82 du 9 février 1963, les marchandises provenant de l'étranger et destinées à l'importation

¹ — Traduit de l'allemand

étaient assujetties dans tous les ports italiens à une taxe d'État de débarquement. En outre, dans certains ports gérés par des établissements publics juridiquement autonomes — prétendument aussi à Trieste, ce qui est cependant contesté —, était perçue une taxe sur les marchandises débarquées, embarquées ainsi qu'en transit, indépendamment de l'origine et de la destination des produits taxés.

Étant donné que la taxe de débarquement avait été déclarée illégale en tant que taxe d'effet équivalant aux droits de douane dans l'arrêt rendu dans l'affaire 34/73¹, le régime d'imposition italien applicable aux marchandises transportées par voie maritime a été réorganisé en 1974 par le décret-loi n° 47 du 28 février 1974. Ses dispositions prévoient qu'une «taxe d'État», calculée en fonction du poids de la marchandise, est désormais perçue dans tous les ports sur les marchandises embarquées et débarquées. Le décret-loi dispose, en outre, que la taxe sur les marchandises embarquées et débarquées («taxe portuaire»), citée en second lieu dans la loi de 1963, demeure applicable dans les ports qui y sont indiqués. Le montant de la «taxe d'État» est déterminé, pour chaque port, par décret du président de la République, compte tenu du coût moyen de la gestion des services; elle est apparemment affectée au Trésor public. Le montant de la «taxe portuaire» est également fixé par un tel décret; elle est en partie affectée aux établissements publics locaux des ports autonomes, leur utilisation étant à cet égard réglementée dans le détail. Pour autant que cela revêt de l'intérêt pour la présente procédure, les taxes ont été fixées par un décret du président de la République du 13 mars 1974, qui est entré en vigueur le 23 avril 1974. Aux termes de ses dispositions, des taux identiques étaient applicables pour les deux taxes ainsi que pour l'ensemble des ports

et ne variaient qu'en fonction du type des marchandises; le produit de la «taxe portuaire» devait être affecté aux établissements publics gérant les ports et, entre autres, être utilisé pour la construction de nouvelles installations portuaires ainsi que l'extension des installations existantes.

En conséquence, la circonscription douanière de Trieste a exigé de la SIOT, l'une des demanderesses au principal, laquelle exploite notamment la partie italienne de l'oléoduc transalpin — pour le détail de ses activités, nous renvoyons au rapport d'audience — le paiement des deux taxes mentionnées pour du pétrole brut qui avait été débarqué dans le port de Trieste, après l'entrée en vigueur du décret précité du président de la République, jusqu'au 2 avril 1975 et introduit dans l'oléoduc transalpin.

La SIOT a contesté la perception de ces taxes parce qu'elle estime qu'elle est, sous divers aspects, incompatible avec le droit communautaire et les dispositions du GATT.

En ce qui concerne le *droit communautaire*, elle considère que:

- les taxes seraient incompatibles avec les articles 12 et 13 du traité CEE en tant que taxes d'effet équivalent en droits de douane;
- parce que introduites unilatéralement après l'expiration de la période de transition, elles constitueraient une intervention dans la politique commerciale de la Communauté et violeraient donc l'article 113 du traité CEE;
- s'agissant de la «taxe portuaire», on serait en présence d'une grave distorsion de la concurrence au sens de l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE parce qu'elle grèverait des entreprises privées qui exécutent des prestations propres correspondantes

¹ — Arrêt rendu le 10 octobre 1973 dans l'affaire 34/73, — Fratelli Variola SpA/Amministrazione italiana delle finanze, Recueil 1973, p. 981.

alors que le produit de la taxe est affecté à des entreprises publiques;

- les taxes devraient enfin être considérées également comme incompatibles avec le règlement n° 542/69 du Conseil du 18 mars 1969 relatif au transit communautaire (JO L 77 du 29. 3. 1969, p. 1 et suiv.) ainsi qu'avec l'accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire, qui a été conclu par le règlement du Conseil n° 2813/72 du 21 novembre 1972 (JO L 294 du 29. 12. 1972, p. 86 et suiv.).

Pour ce qui est du GATT, la SIOT allègue — parce qu'il y aurait lieu de qualifier les taxes litigieuses de taxes d'effet équivalent aux droits de douane — une violation tant de l'article II, paragraphe 1, alinéa b), qu'en particulier de l'article V, paragraphe 3, dans lequel le libre transit a fait l'objet de la réglementation suivante:

- «3. Toute partie contractante pourra exiger que le trafic en transit passant par son territoire fasse l'objet d'une déclaration au bureau de douane intéressé; toutefois, sauf lorsqu'il y aura un défaut d'observation des lois et réglementations douanières applicables, les transports de cette nature en provenance ou à destination du territoire d'autres parties contractantes ne seront pas soumis à des délais ou à des restrictions inutiles et seront exonérés de droits de douane et de tous droits de transit ou de toute autre imposition en ce qui concerne le transit, à l'exception des frais de transport, ou des redevances correspondant aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus.»

C'est ce qui a donné lieu aux procédures juridictionnelles, d'abord devant le

tribunal local puis devant la corte d'appello de Trieste. La SIOT n'a pas obtenu gain de cause devant cette dernière. Dans quatre arrêts rendus entre le mois d'avril 1977 et le mois de février 1978, il a été affirmé que le régime de taxation contesté n'était incompatible ni avec le droit communautaire ni avec les dispositions du GATT. Les produits nationaux et étrangers étant imposés de la même manière, il s'agirait en fait d'impositions *intérieures*; en outre, étant donné que les produits en cause ne provenaient ni des États membres du GATT ni de ceux de la Communauté, il y aurait lieu de considérer que les marchandises ne relèvent pas davantage de la réglementation du GATT que des dispositions du traité CEE.

Là-dessus, l'affaire a été portée devant la Cour de cassation italienne sur la base de plusieurs pourvois en cassation.

Dans son appréciation de l'affaire, celle-ci est également parvenue à la conclusion qu'il s'agissait non pas de droits à l'importation, mais d'impositions *intérieures* parce que *toutes* les marchandises n'étaient taxées qu'à l'occasion de l'embarquement et du débarquement. L'interdiction d'augmenter les taxes frappant les importations des pays tiers et d'introduire de nouvelles taxes de ce type ne s'appliquerait donc pas et, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, une interprétation de l'article 13 du traité CEE ne serait donc pas nécessaire. La même conclusion s'imposerait également au regard de l'article II du GATT qui régit les taxes à l'importation.

En revanche, une interprétation de l'article V, paragraphe 3, du GATT ainsi que d'autres dispositions du droit communautaire que les taxes sont censées avoir violées, à savoir les deux règlements précités n° 542/69 et n° 2813/72 ainsi que les principes régissant la politique commerciale commune et la

concurrence tels qu'ils sont consacrés dans l'article 90, paragraphe 1, et l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE, paraît nécessaire à la Cour de cassation.

En conséquence, elle a, par ordonnance du 21 mai 1981, sursis à statuer dans la procédure pendante devant elle et déferé à la Cour, en application de l'article 177, paragraphe 3 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

- a) A titre préliminaire: la Communauté étant substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par l'accord du GATT, les dispositions stipulées par celui-ci font-elles partie de celles dont l'interprétation relève de la compétence préjudicielle attribuée à la Cour de justice par l'article 177 du traité, même dans le cas où le juge national est invité à en faire application ou, en tout cas, à en fournir l'interprétation au regard de rapports entre particuliers, à des fins autres que celles d'apprécier la validité ou l'invalidité d'un acte communautaire?
- b) En cas de réponse affirmative à la question précédente: Quels sont, le cas échéant (et, s'ils varient dans le temps, dans quel ordre chronologique), les effets qui résultent, à l'intérieur de l'ordre juridique de la Communauté et de celui des États membres, du fait que la Commission est substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par l'accord du GATT? En particulier, le juge national, aux fins d'en tirer argument en vue de l'interprétation ou bien une règle en vue de l'application d'une disposition nationale postérieure supposée contraire aux dispositions de l'accord, doit-il considérer — dans le respect de la répartition des compétences déterminée par l'article 177 du traité — que l'accord du GATT, spécialement par rapport aux dispositions mentionnées dans la question suivante, s'applique au niveau d'un simple engagement international, sans produire d'effets directs dans l'ordre juridique interne, ou bien produit des effets à l'intérieur de celui-ci dans les rapports entre particuliers et, dans cette deuxième hypothèse, dans une position d'égalité ou de subordination par rapport à la disposition nationale contraire?
- c) Dans le cas également d'une réponse positive à la question a) et quelle que soit la réponse à la question b), aux fins de fournir, en tout cas, au juge national des indications utiles à l'interprétation de la disposition nationale: Est-il interdit — conformément à la réglementation édictée par l'article V, paragraphe 3, de l'accord du GATT en ce qui concerne les marchandises provenant de pays non adhérents, mais destinées au marché de pays adhérents — au législateur national et, le cas échéant, dans quelles limites et à quelles conditions, de prévoir l'application de taxes (telles que la taxe fiscale sur les marchandises débarquées et embarquées dans tous les ports maritimes nationaux et la taxe portuaire sur les marchandises débarquées et embarquées uniquement dans certains d'entre eux, visées, respectivement, aux alinéas 1 et 2 de l'article 2 du décret-loi n° 47 du 28. 2. 1974, transformé en loi n° 117 du 16. 4. 1974) tant au produit national ou nationalisé qu'aux produits importés, à l'occasion des opérations de débarque-

ment et d'embarquement de ces mêmes produits dans les ports maritimes du pays adhérent, taxes qui frappent le produit importé même lorsque, provenant d'un pays tiers, il se trouve simplement en transit sur le territoire national parce qu'il est destiné à un autre pays adhérent, et même lorsque — pour ce qui est, en particulier, de celles de ces taxes qui sont prévues pour des ports déterminés, gérés par des établissements publics autonomes, auxquels elles sont en partie destinées — les opérations de débarquement et d'embarquement et d'acheminement ultérieur vers le marché de destination définitif sont effectuées exclusivement par l'opérateur économique au moyen de structures et d'installations construites, gérées et entretenues par l'opérateur lui-même, sans que soit exécuté par l'établissement public portuaire aucun service direct et spécifique?

- d) Indépendamment des réponses aux questions précédentes sous a), b) et c):

1. Est-il interdit au législateur national — conformément aux

principes dont s'inspire l'ordre juridique communautaire en matière de libre jeu de la concurrence et de politique commerciale commune, au regard, en particulier, des règles énoncées, respectivement, dans les articles 90, paragraphe 1, et 113, paragraphe 1, du traité, et par rapport au régime spécifique du transit communautaire défini dans les règlements n° 542/69 du Conseil du 18 mars 1969 et n° 2813/72 du Conseil du 21 novembre 1972 — et, le cas échéant, dans quelles limites et à quelles conditions et en présence de quelles exigences, notamment formelles, relatives à la provenance de la marchandise et à son régime de transit, de prévoir l'imposition de droits (tels que la taxe fiscale sur les marchandises débarquées et embarquées dans tous les ports maritimes nationaux et la taxe portuaire sur les marchandises débarquées et embarquées uniquement dans certains d'entre eux, visées, respectivement, aux alinéas 1 et 2 de l'article 2 du décret-loi n° 47 du 28. 2. 1974, transformé en loi n° 117 du 16. 4. 1974) tant sur le produit national ou nationalisé que sur le produit importé, à l'occasion des opérations de débarquement et d'embarquement de ces mêmes produits dans des ports maritimes du pays membre, droit qui frappe le produit importé même lorsque, provenant d'un pays tiers, il se trouve simplement en transit sur le territoire national parce qu'il est destiné au marché de la république fédérale d'Allemagne et au marché d'Autriche, et même lorsque — pour ce qui est, en particulier, de ceux de ces droits qui sont prévus pour des ports déterminés, gérés par des établissements publics autonomes, auxquels ils sont en partie destinés — les opérations de débarquement

et d'embarquement et d'acheminement ultérieur vers le marché de destination définitive sont effectuées exclusivement par l'opérateur économique au moyen de structures et d'installations construites, gérées et entretenues par l'opérateur lui-même, sans l'exécution d'aucun service direct ou spécifique par l'établissement public portuaire.

2. En cas d'interdiction de telles impositions, le particulier dispose-t-il d'une voie de recours devant le juge national pour répéter les sommes payées à ce titre ou bien pour s'opposer au paiement exigé par l'État?

Ces questions appellent de notre part les observations suivantes:

I — Compte tenu de certains raisonnements que l'ordonnance de renvoi laisse entrevoir, nous commencerons par une remarque *préliminaire* d'ordre général. Nous songeons ici au fait que la Cour de cassation envisage (p. 22 de l'ordonnance de renvoi) qu'il puisse s'avérer nécessaire au regard des réponses aux questions qu'elle a posées, d'examiner la constitutionnalité des dispositions italiennes litigieuses conformément aux règles de procédure et de compétence prévues à cet égard. Cela signifie, d'après ce que nous en savons, que s'il apparaissait que les dispositions italiennes considérées en l'espèce sont incompatibles avec le droit communautaire, par rapport auquel elles constituent du droit postérieur, il y aurait lieu de les considérer comme inapplicables après que la Cour constitutionnelle italienne a constaté qu'il y a lieu d'y voir également une violation de l'article 11 de la Constitution italienne.

La demanderesse SIOT a, à juste titre, insisté sur le fait que cette approche était erronée — s'il s'avérait que du droit communautaire directement applicable est en cause. En effet, la Cour s'est déjà clairement prononcée sur cette problématique dans la décision préjudicielle 106/77¹. Il y a été clarifié ce que l'applicabilité directe du droit communautaire signifie précisément aussi pour les juridictions nationales. Selon cet arrêt, il convient de partir de l'idée que le droit interne incompatible avec le droit communautaire est simplement inapplicable et que le droit communautaire empêche la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux contraires au droit communautaire directement applicable. Il est donc clair, notamment, que dans l'intérêt de la pleine efficacité du droit communautaire, les juridictions des États membres doivent laisser inappliquées, de leur propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, c'est-à-dire qu'il importe donc peu que l'élimination préalable de celle-ci intervienne par la voie législative ou par une autre voie, telle que la déclaration d'inconstitutionnalité dans le cadre de la procédure nationale prévue à cet effet.

Eu égard aux réflexions que comporte l'ordonnance de renvoi, il nous paraît effectivement utile d'attirer de nouveau explicitement l'attention de la Cour de cassation italienne sur cette jurisprudence claire.

II — Sur la première question

Il y a d'abord lieu d'établir si la Cour peut *interpréter les dispositions du GATT*,

¹ — Arrêt rendu le 9 mars 1978 dans l'affaire 106/77, Administration des finances de l'État/Société anonyme Simmenthal, Recueil 1978, p. 629.

et ce même lorsqu'elles n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre de l'appréciation de la validité d'actes communautaires.

La SIOT, le port de Trieste, les gouvernements du Royaume-Uni et du Danemark, de même, enfin, que la Commission des Communautés européennes, ont plaidé en faveur d'une réponse affirmative sans réserve à cette question. Les gouvernements de la république fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas et d'Italie considèrent, en revanche, certaines limites comme utiles; les deux premiers n'entendent reconnaître une compétence d'interprétation que dans la mesure où il s'agit de dispositions directement applicables et non pas d'obligations pures et simples des États; le gouvernement italien estime que parce que le GATT n'a pas encore été globalement reçu dans l'ordre juridique communautaire, une compétence de la Cour pour interpréter ses dispositions ne pourrait exister que dans la mesure où la Communauté est effectivement substituée aux États membres dans le cadre du GATT.

Cette question a pour objet — parce qu'il ne s'agit manifestement pas d'une interprétation du traité au sens de l'article 177 du traité CEE — de déterminer la portée de la partie de la disposition précitée qui a trait à l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté. A cet égard, la jurisprudence a déjà précisé que ces actes englobent également les accords conclus par la Communauté (voir les affaires 40/72¹, 147/73², 181/73³, 87/75⁴, 52/77⁵,

65/77⁶, 179/78⁷ et 104/81⁸. Parce qu'il en résulte en vertu de l'article 228 du traité CEE des obligations de droit communautaire, il y aurait lieu de considérer ces accords comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique communautaire (voir, en particulier, les arrêts rendus dans les affaires 181/73³, 87/75⁴ et 104/81⁸. En outre, aucune restriction n'a été énoncée à cet égard et la compétence pour interpréter les accords n'a pas été reconnue seulement dans les cas portant sur la validité d'actes communautaires comme, par exemple, dans l'affaire 40/72¹; elle a, par ailleurs, été admise également lorsque le litige portait sur la compatibilité de dispositions nationales avec le droit communautaire comme dans les affaires 87/75⁴ et 104/81⁸ dans lesquelles la Cour a retenu l'applicabilité directe de certaines clauses de tels accords.

Il nous paraît également important qu'il ait déjà été établi dans la jurisprudence relative au GATT que la Communauté est liée par cet accord parce qu'elle a assumé des compétences précédemment exercées par les États membres dans le domaine d'application du GATT (voir affaires 21 à 24/72⁹) et que la Communauté est responsable à la place des États membres de l'exécution des engagements prévus par le GATT (affaire 38/75¹⁰).

1 — Arrêt rendu le 7 février 1973 dans l'affaire 40/72, I. Schroeder KG/république fédérale d'Allemagne, Recueil 1973, p. 125.

2 — Arrêt rendu le 4 décembre 1973 dans l'affaire 147/73, Carlheinz Lensing Kaffee-Tee-Import KG/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Recueil 1973, p. 1543.

3 — Arrêt rendu le 30 avril 1974 dans l'affaire 181/73, R. & V. Haegeman/État belge, Recueil 1974, p. 449.

4 — Arrêt rendu le 5 février 1976 dans l'affaire 87/75, Conceria Daniele Bresciani/Amministrazione italiana delle finanze, Recueil 1976, p. 129.

5 — Arrêt rendu le 30 novembre 1977 dans l'affaire 52/77, Leonce Cayrol/Giovanni Rivoira & Figli, Recueil 1977, p. 2261.

6 — Arrêt rendu le 24 novembre 1977 dans l'affaire 65/77, Jean Razanatsimba, Recueil 1977, p. 2229.

7 — Arrêt rendu le 28 mars 1979 dans l'affaire 179/78, Procureur de la République/Michelangelo Rivoira et autres, Recueil 1979, p. 1147.

8 — Arrêt rendu le 26 octobre 1982 dans l'affaire 104/81, Hauptzollamt Mainz/Christian Kupferberg & Cie KG aA, Recueil 1982, p. 3641.

9 — Arrêt du 12 décembre 1972 dans les affaires jointes 21 à 24/72, International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit, Recueil 1972, p. 1219.

10 — Arrêt rendu le 19 novembre 1975 dans l'affaire 38/75, Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen, Recueil 1975, p. 1439.

Cela résulte du fait que la Communauté a progressivement assumé les compétences des États membres en matière de politique tarifaire et commerciale et que, depuis la fin de la période de transition — conformément à l'article 114 du traité CEE —, les accords tarifaires et commerciaux sont conclus exclusivement par la Communauté. Comme nous l'avons entendu, cela a d'ailleurs été admis sans difficulté dans la pratique du GATT. La Communauté participe désormais en tant que telle aux négociations menées dans le cadre du GATT et seule la Communauté conclut également dans ce cadre — dans lequel est élaborée une partie importante de la politique commerciale — les accords nécessaires.

En conséquence, on conçoit effectivement que le rapport entre la Communauté et le GATT soit assimilé à un accord que la Communauté a conclu et, partant, que les dispositions du GATT — en tout cas dans la mesure où la Communauté est substituée aux États membres — soient également considérées comme faisant *partie intégrante de l'ordre juridique communautaire*. Si l'on admet cette approche et, partant, le principe d'une compétence d'interprétation de la Cour au titre de l'article 177, on ne peut cependant, pas davantage pour le GATT qu'au regard d'autres accords, raisonnablement considérer qu'une limitation de cette compétence s'impose. L'aspect déterminant à cet égard réside assurément dans l'application uniforme des dispositions qui valent pour l'ensemble de la Communauté et dans lesquelles s'exprime la politique commerciale commune. Sans conteste, on ne saurait donc distinguer selon qu'une disposition du GATT revêt de l'importance pour l'appréciation d'actes communautaires — ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent dans la jurisprudence relative au GATT — ou qu'il y a lieu de recourir aux dispositions du GATT sous un autre aspect, par exemple, pour déterminer la portée d'une loi nationale par rapport au

GATT ou pour apprécier la compatibilité d'une loi nationale avec le GATT — ce qui est soumis à la seule condition qu'il s'agisse de dispositions directement applicables.

Lorsque le gouvernement français adopte à cet égard un point de vue restrictif — ainsi que cela ressort des observations qu'il a présentées dans les affaires 267 à 269/81¹ en se référant à la jurisprudence pertinente, il en a assurément méconnu la portée. L'arrêt rendu dans les affaires 21 à 24/72² a, en effet, nullement consacré le principe selon lequel une interprétation du GATT ne pouvait être envisagée que dans la mesure où ses dispositions sont directement applicables, mais dans le cas précité, le contrôle de la validité d'un acte communautaire à la lumière du GATT n'a pas été effectué simplement parce que la disposition invoquée à l'époque ne pouvait pas être considérée comme directement applicable — ce qui était alors jugé indispensable.

III — Sur la deuxième question

Elle tend à faire établir quels sont les effets que les *dispositions du GATT* produisent à l'égard de *dispositions nationales* postérieures supposées contraires, si l'on peut parler d'un effet direct dans les ordres juridiques nationaux et si l'on peut, le cas échéant, reconnaître aux dispositions du GATT une position de supériorité.

A ce sujet, le port de Trieste, les gouvernements d'Italie, du Royaume-Uni et du Danemark ont estimé qu'un effet direct

1 — Affaires jointes 267 à 269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/SPI et Michelin Italiana, dont nous traiterons ensuite.

2 — Arrêt du 12 décembre 1972 dans les affaires jointes 21 à 24/72, International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit, Recueil 1972, p. 1219.

du droit GATT ne pouvait pas être admis; cette opinion paraît également partagée par la Commission qui prône, d'une manière générale, la prudence dans la reconnaissance d'un effet direct à des accords qui lient la Communauté. La SIOT, en revanche, soutient qu'il est parfaitement possible de reconnaître un effet direct à l'article V, paragraphe 3, du GATT qui entre seul en ligne de compte dans la procédure au principal.

1. Sur ce point également, nous pouvons en substance nous référer à la jurisprudence existante. Comme vous le savez, elle a apporté des réponses négatives à des questions correspondantes concernant les articles XI, paragraphe 1, et II, paragraphe 2, du GATT (affaires 21 à 24/72¹ et 9/73²), et ce non pas au regard du contenu spécifique et de l'économie de ces dispositions, mais sur la base de considérations générales qui visent les finalités et la structure du GATT et valent, par conséquent, pour l'ensemble de ses dispositions.

La Cour a rappelé qu'aux termes de son préambule, l'accord est fondé sur le principe de négociations entreprises sur une base de réciprocité et son application suppose un équilibre entre les avantages et les inconvénients des parties contractantes. Ses dispositions seraient souples et permettraient des dérogations ainsi que l'adoption de mesures en présence de difficultés exceptionnelles. Par ailleurs, les modalités de règlement des différends dans lesquels les consultations et les négociations jouent un rôle essentiel, revêtiraient de l'importance. L'article XXIII prévoirait des mesures particulières en cas d'inexécution d'obligations,

telles que l'examen de propositions, l'adoption de recommandations, l'autorisation accordée à certaines parties contractantes dont les intérêts seraient lésés de suspendre l'exécution de leurs propres obligations. Enfin, il existerait la possibilité de dénoncer l'accord voire, en cas de préjudice grave, d'annuler unilatéralement certaines obligations contractuelles.

Compte tenu de ces réflexions dont la pertinence ne paraît pas avoir été remise en cause, on ne peut aujourd'hui qu'apporter également une réponse négative à la question posée. Parce que le GATT — comme la Commission l'a souligné à juste titre — est caractérisé moins par le droit d'exiger le respect de ses dispositions que par le droit d'obtenir au moyen de négociations l'établissement ou le rétablissement d'un équilibre global des avantages et des inconvénients, on ne peut certainement pas reconnaître à ses dispositions un effet direct au sens de la jurisprudence pertinente, lequel — en raison de la rigidité qu'il comporte — constituerait manifestement un corps étranger dans un système normatif marqué par la souplesse.

2. Cette conception, que l'on rencontre d'ailleurs également dans la doctrine (voir Kapteyn, *The International Lawyer*, 1974, p. 81; Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p. 106 et 187, en particulier au regard de l'application jusqu'à présent encore provisoire du GATT), peut encore être étayée par deux réflexions supplémentaires.

D'une part, il est significatif qu'une telle appréciation soit portée dans presque tous les pays membres de la Communauté et qu'à cet égard, des raisons en partie afférentes au droit constitutionnel et aux effets dans l'ordre juridique

1 — Arrêt du 12 décembre 1972 dans les affaires jointes 21 à 24/72, *International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit*, Recueil 1972, p. 1219.

2 — Arrêt rendu le 24 octobre 1973 dans l'affaire 9/73, *Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach*, Recueil 1973, p. 1135.

interne jouent un rôle. Cela vaut pour la Belgique, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Luxembourg, la France et la république fédérale d'Allemagne. Une approche différente semble prévaloir aux Pays-bas bien qu'une jurisprudence pertinente fasse jusqu'à présent défaut. L'appréciation est effectivement différente en Italie mais l'ordonnance de renvoi donne précisément l'impression que la Cour de cassation est désormais encline à repenser sa jurisprudence constante en vertu de laquelle le GATT est apte, en raison de sa réception dans l'ordre juridique national au moyen d'une loi de ratification, à conférer des droits subjectifs aux particuliers. Compte tenu de cette situation de fait, il paraît difficilement défendable de supposer que l'état de droit ainsi décrit ait pu se modifier d'une manière déterminante par le seul fait que la Communauté — sans aucun acte explicite — s'est substituée aux États membres.

D'autre part, il importe de relever que les autres parties contractantes du GATT ne paraissent pas non plus partir d'une applicabilité directe de ses dispositions. Si c'était effectivement le cas et si une thèse différente était retenue pour la Communauté, cela n'aboutirait pas seulement à entraver les possibilités de négociations de la Communauté et à avantager d'une certaine manière les autres parties contractantes. Cela rendrait, en outre, impossible la pratique suivie jusqu'ici, et qui permettait de réagir à la violation de certaines dispositions par des mesures particulières du droit national, c'est-à-dire par une adaptation appropriée de la législation nationale en fonction des éléments constitutifs de la violation.

3. Si l'on partage cette thèse, il devient naturellement sans objet d'examiner plus particulièrement l'article V, qui revêt une importance spécifique en l'espèce. On pourrait donc laisser ouverte la question

de savoir si cet article, au moins remplit les conditions requises d'une application directe, comme le soutient la SIOT en rappelant que, parce que l'article V interdit absolument la perception de tous droits à l'exception de ceux qui sont déterminés avec précision, il s'agit d'une disposition claire, complète, qui établit une obligation inconditionnelle ne laissant place à aucun pouvoir discrétionnaire.

Permettez-nous cependant de faire au moins deux brèves observations à cet égard.

D'une part, l'article V contient également des notions très imprécises telles que «délais inutiles» (unnötige Fristen, unnecessary delays) ou — en ce qui concerne les droits ou taxes et dispositions relatives au transit — le mot «équitable» (angemessen; reasonable). Cela — et pas tant la constatation que l'interprétation de l'article V s'avère particulièrement controversée, comme la présente procédure l'a également montré — paraît effectivement plaider en faveur du point de vue du gouvernement italien, selon lequel l'article V serait dépourvu de la précision nécessaire à son applicabilité directe (une opinion qu'exprime également Jackson, loc. cit., p. 512).

D'autre part, l'article V ne paraît pas présenter le caractère inconditionnel requis parce que les protocoles relatifs à l'application provisoire des parties I et III du GATT (voir protocole de Genève du 30 octobre 1949 et protocole d'Annecy du 10 octobre 1949 par lequel l'Italie, entre autres, adhère au GATT) comportent une réserve concernant la partie II du GATT dans laquelle l'article V figure. Il y est indiqué que cette partie ne serait appliquée que dans la mesure où cela est compatible avec la législation existante; à cet égard, le gouvernement italien a fait valoir que ce point pourrait revêtir de l'importance en l'espèce parce

que l'Italie aurait connu des dispositions sur les taxes portuaires longtemps avant la création du GATT.

4. Eu égard à certains arguments exposés au cours de la procédure, il nous semble encore utile d'ajouter dans ce contexte deux remarques:

D'une part, il n'est certainement pas possible d'apprécier différemment le problème soulevé selon qu'il s'agit de la validité d'un acte communautaire ou de la compatibilité du droit national avec les dispositions du GATT. En effet, si ce dernier problème — lorsqu'il doit être apprécié dans le cadre d'une procédure juridictionnelle nationale — est subordonné à la condition que des dispositions communautaires directement applicables soient en cause, il en est assurément de même lorsqu'il s'agit d'apprécier le droit national à la lumière du GATT qui — comme nous l'avons vu — est devenu dans un certain sens partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.

D'autre part, nous nous référons à une réflexion du gouvernement danois qui part de la jurisprudence déjà évoquée de la Cour de cassation italienne pour s'interroger sur le point de savoir si le droit communautaire s'oppose à ce que des juridictions italiennes appliquent directement des dispositions du GATT auxquelles l'État italien entendait conférer des effets directs. L'arrêt rendu dans l'affaire 38/75¹ comporte sans doute à cet égard toutes les considérations nécessaires dans la mesure où il souligne (voir seizième attendu) que, la Communauté étant substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par le GATT, l'effet juridique contraignant de ces engagements doit être apprécié par rapport aux dispositions afférentes dans

l'ordre juridique communautaire et non pas par rapport à celles qui leur donnaient précédemment effet dans les ordres juridiques nationaux. Il y a lieu, à ce propos, de rappeler notamment l'indispensable uniformité dans l'application du droit communautaire qu'il serait difficile de concilier avec le fait que, fût-ce seulement dans un État membre, un régime de taxation soit écarté par référence à l'application directe du GATT alors qu'un tel résultat ne serait pas concevable dans d'autres États membres.

IV — Sur la troisième question

Elle tend à obtenir l'interprétation de l'article V, paragraphe 3, du GATT, et ce au regard de taxes telles que celles qui sont perçues dans les ports italiens et dans la mesure où il s'agit de l'imposition de marchandises qui — provenant de pays tiers — sont destinées à d'autres pays adhérents au GATT. A ce propos, il faut, en ce qui concerne la «taxe portuaire», partir du fait que l'établissement public portuaire auquel la taxe est destinée ne fournit à la demanderesse SIOT aucun service direct et spécifique. Cette question a été posée sans tenir compte de la réponse à la deuxième question. Il est sans doute permis d'en déduire que la juridiction de renvoi envisage la possibilité d'une interprétation du droit national qui soit conforme au GATT et au droit communautaire et qu'elle ne part donc pas d'un conflit de lois dont la solution — dans le sens d'une non-application du droit national — supposerait nécessairement que l'on reconnaisse des effets directs au GATT et au droit communautaire.

1. Le problème d'interprétation posé est abordé d'une manière très diverse par les parties à la procédure. Il y a, d'un côté, la Commission et le gouvernement italien qui défendent une interprétation relativement étroite de l'interdiction énoncée

¹ — Arrêt rendu le 19 novembre 1975 dans l'affaire 38/75, Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen, Recueil 1975, p. 1439.

dans l'article V. Selon cette interprétation, la disposition ne viserait que les impositions qui frappent spécifiquement le transit ou pour lesquelles le transit serait à tout le moins le fait générateur, mais nullement les impositions qui grèvent indistinctement tous les produits qui transitent par un port. La SIOT et le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne ainsi que — comme cela ressort des observations du gouvernement de la République fédérale — le gouvernement autrichien plaident en revanche pour une interprétation large de l'interdiction. A leur avis, elle aurait pour but d'exclure toute entrave au transit. Elle s'appliquerait donc également aux taxes qui ne frappent pas spécifiquement le transit mais qui ne doivent être acquittées qu' *à l'occasion* du transit; en définitive, selon ce point de vue, seule l'imposition du transit qui a pour contrepartie les services quelconques serait admissible.

Après avoir examiné tous les arguments exposés à l'appui des deux points de vue, nous sommes parvenu à la conclusion que les meilleures raisons plaident en faveur d'une *interprétation large* de l'interdiction énoncée dans l'article V du GATT.

a) Pour ce qui est, d'abord, *des termes* de l'article V du GATT — comme vous le savez, seules les versions anglaise et française font foi —, ils ne permettent guère, à notre avis, de prendre clairement position dans l'un ou l'autre sens. L'utilisation de la formulation «impositions en ce qui concerne le transit» («charges imposed in respect of transit») laisse certainement à penser, notamment lorsqu'on la compare avec certaines tournures dans l'article II, paragraphe 1, lettre b), («droits perçus) *à l'occasion* de l'importation»; «charges imposed on/or in connection with importation»), que

l'article V ne vise pas non plus les taxes qui ne sont perçues qu'à l'occasion du transit. Mais on trouve également dans ce contexte — et cela s'oppose certainement à une interprétation restrictive — simplement l'utilisation du terme «droits de douane», donc sans référence particulière au transit, de même qu'il y a lieu de reconnaître que l'interprétation proposée par la Commission et le gouvernement italien ferait apparaître un pléonasme. C'est pourquoi nous estimons qu'aux fins de l'interprétation de l'article V, il convient de reconnaître à ses finalités apparentes un poids plus grand, voire décisif.

b) Dans la mesure où l'on se fonde sur le *contexte systématique* et où l'on fait valoir qu'il est possible de déduire de l'ensemble du contenu de l'article V qu'il s'agit seulement d'obligations se situant dans le cadre d'opérations douanières et administratives — ce qui justifie la supposition que les taxes que l'article V vise doivent présenter un lien avec des opérations douanières et administratives concernant le transit, c'est-à-dire qu'un lien simplement *occasionnel* avec le transit ne suffirait pas —, il faut sans aucun doute admettre qu'il est possible de trouver certains indices en ce sens. Il est ainsi question, par exemple, de la déclaration au bureau de douane intéressé et l'on attire l'attention sur l'observation des lois et réglementations douanières applicables; par ailleurs, il est fait mention des règlements appliqués au trafic en transit ou des règlements et formalités relatifs au transit.

Or, on peut y opposer — et cela laisse à supposer que l'article V vise également les impositions perçues non pas *en raison* mais *seulement à l'occasion* du transit — que cette disposition comporte également des dérogations à l'interdiction d'imposition en cas de services fournis en contre-

partie. A cet égard, il est clair que cela ne saurait signifier que des redevances perçues au titre de services rendus sont admissibles en ce qui concerne le transit alors que les marchandises ayant une autre destination ne sont pas imposées; en effet — abstraction faite du caractère général des termes utilisés qui mentionnent simplement l'imposition et pas seulement les impositions spécifiques au transit —, cela ne serait pas compatible avec l'exigence du caractère équitable de telles impositions que prescrit l'article V, paragraphe 4. Il est par ailleurs évident que les dérogations prévues à la fin du paragraphe 3 ne seraient pas très compréhensibles si l'on supposait que l'article V ne vise que les impositions pour lesquelles le transit constitue le fait générateur; car dans le cas des services pris en considération dans la réglementation dérogatoire, qui, en outre, ne peuvent pas seulement être rendus dans le cadre du transit, ce sont en effet ces services et pas le transit qui constituent le fait générateur de l'imposition.

c) A l'appui de son point de vue, la Commission croit, par ailleurs, pouvoir tirer un argument essentiel de l'article III du GATT qui a pour objet l'égalité de traitement avec les produits nationaux, notamment en ce qui concerne l'imposition. Si des impositions frappent, comme en l'espèce, indistinctement les marchandises en transit et d'autres marchandises, et si l'on déduit néanmoins de l'article V une interdiction de l'imposition frappant les marchandises en transit, il en résulterait — de l'avis de la Commission — la conséquence «inexplicable» que la marchandise en transit bénéficierait d'un traitement plus favorable que le traitement national que l'article III impose en matière d'impositions intérieures et qu'il y aurait lieu de considérer comme le standard maximal du GATT.

En l'occurrence, la Commission méconnaît cependant le fait que les articles III et V poursuivent des finalités différentes qui ne permettent pas un tel «amalgame»

des dispositions. L'article III vise exclusivement les marchandises *importées* et ne régit donc que l'imposition de marchandises qui arrivent sur le marché intérieur; celle-ci doit satisfaire à l'exigence de la neutralité sur le plan de la concurrence, c'est-à-dire un aspect qui n'entre manifestement pas en ligne de compte pour le transit. En revanche, l'article V vise *non pas les marchandises destinées au marché intérieur* mais la circulation des marchandises. L'article V constitue ainsi une réglementation particulière par rapport à l'article III et il est donc exclu de l'interpréter à la lumière des principes de base qui régissent l'article III. Étant donné, en outre, que parmi les exceptions qu'il mentionne, l'article V ne cite pas purement et simplement les impositions intérieures et que le GATT ne prévoit ni là ni ailleurs simplement un traitement national pour le transit — contrairement au point de vue défendu par le gouvernement italien, il ne peut pas non plus, à notre avis, être déduit de l'exigence de son caractère équitable consacré dans l'article V, paragraphe 4 —, l'interprétation de l'article V ne peut effectivement être guidée par l'idée qu'il importe d'assurer que le transit ne soit pas exonéré des impositions intérieures générales.

d) Un élément décisif aux fins de la détermination de la portée de l'article V en ce qui concerne les impositions légales qui frappent le transit réside certainement — nous l'avons déjà indiqué — dans son esprit et ses finalités apparentes pour la recherche desquels il est utile de se référer également à d'autres accords d'un contenu comparable tels que, par exemple, la convention de Barcelone du 20 avril 1921, la convention sur l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, la charte de la Havane ou l'accord de New York du 3 juillet 1965 sur le commerce de transit. Cette réglementation a pour objet — comme l'indique clairement son intitulé et les formulations au début du deuxième paragraphe — de garantir le *libre transit* et non pas le

respect d'une quelconque interdiction de discrimination. Mais l'objectif précité ne paraît pas réalisable d'une manière satisfaisante lorsque le transit peut être assujéti aux impositions intérieures. La demanderesse SIOT l'a très concrètement illustré en évoquant une situation dans laquelle le transit doit s'effectuer à travers plusieurs pays. Si l'on cumulait dans ce cas l'application de plusieurs régimes d'impositions intérieures, cela aurait pour conséquence évidente que la marchandise grevée ne serait plus concurrentielle dans le pays de destination effective; il ne saurait plus être question d'une liberté de transit, celui-ci étant au contraire rendu beaucoup plus difficile, voire paralysé.

Seule une interprétation de l'article V qui non seulement exclut les impositions spécifiques au transit mais aboutit à une large interdiction des impositions aurait donc un sens. Sont donc seules possibles — et cette opinion est également défendue dans la doctrine (voir Jackson, p. 509; Bratschi, *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen*, p. 35) — les taxes sur les marchandises en transit qui sont explicitement citées comme exceptions dans l'article V, c'est-à-dire celles auxquelles correspondent des services rendus (transport, prestations administratives).

2. Au cours de la procédure, les parties ont abondamment débattu des services rendus qui pourraient justifier la taxe d'État et la taxe portuaire perçues à Trieste sur le pétrole acheminé par la SIOT.

La SIOT a décrit en détail les installations qu'elle a elle-même érigées dans une zone particulière du port pour laquelle elle acquitte un droit de conces-

sion, et comment elle veille à leur entretien. Elle a exposé d'une manière exhaustive quels sont les services qu'elle assure elle-même, notamment lors du déchargement du pétrole pour lequel le port ne dispose pas d'installations particulières, et quelles sont les prestations fournies par d'autres entreprises et installations qu'elle rétribue directement, indépendamment des taxes litigieuses. Elle en conclut qu'elle n'utilise aucun service du port et qu'elle ne bénéficie pas non plus des avantages offerts par l'infrastructure générale du port parce que ses propres installations de déchargement se trouvent dans une zone séparée du port et qu'elle assure elle-même le libre accès et la sécurité de celles-ci. Le fait que les taxes litigieuses ne correspondent guère à des services déterminés et qu'elles ne soient pas calculées en fonction de ceux-ci résulterait de ce que la taxe d'État est identique pour tous les ports bien que la loi prescrive qu'elle soit fixée pour chaque port compte tenu du coût moyen de la gestion des services, qu'elle soit également exigible en cas de déchargement sur la plage ou au mouillage où il n'est certainement fourni aucun service, et que la «taxe portuaire» ne s'applique pas dans tous les ports, ce qui démontre qu'elle n'est manifestement pas liée à des services déterminés.

Le gouvernement italien, notamment, a répondu à cet argument en faisant valoir qu'indépendamment de services particuliers sous forme d'opérations individuelles, il convient en tout cas de tenir compte des avantages d'ordre général que tout usager du port peut tirer de la construction et de l'entretien des structures portuaires en général; des services plus étendus seraient en général fournis dans les ports dans lesquels des taxes portuaires particulières doivent être versées aux établissements publics portuaires. Le port de Trieste a, en outre, exposé la théorie — apparemment pour la première fois au cours de la procédure orale devant la Cour — selon

laquelle ce sont les services fournis aux véritables destinataires de la marchandise qui seraient déterminants et, à cet égard, les services rendus par la SIOT — qui agirait en quelque sorte comme agent pour le compte du port — aux acheteurs du pétrole lors du débarquement entraîneraient également en ligne de compte. Pour sa part, la SIOT a en revanche insisté sur le fait qu'en sa qualité de concessionnaire, elle devait être considérée non pas comme une sorte d'agent de l'établissement public portuaire mais comme étant elle-même, en tant que société de services assurant le fonctionnement de l'oléoduc, un usager du port, raison pour laquelle elle aurait d'ailleurs toujours été traitée comme assujettie à la taxe.

Il n'est, en l'espèce, certainement pas nécessaire de résoudre ce différend dans le détail parce que nous ne nous prononçons pas sur la *compatibilité* des taxes litigieuses avec les dispositions du GATT et le droit communautaire et que nous sommes seulement appelé à donner une interprétation des dispositions pertinentes. Il appartient en revanche au juge national d'apporter la solution nécessaire au litige, ce juge ayant certes déjà constaté — comme le révèle l'ordonnance de renvoi — que des services directs et spécifiques ne sont pas fournis par l'établissement public portuaire à la SIOT et, à cet égard, elle est manifestement considérée comme usager du port et non pas comme agent de l'établissement public portuaire.

D'une manière générale, nous pouvons tout au plus encore ajouter ici que l'on peut également considérer comme services relevant de l'article V du GATT, des avantages qui résultent de l'utilisation de l'infrastructure générale d'un port. En outre, on peut partager le point de vue de la Commission selon lequel, lorsque la valeur de tels services ne peut

pas être déterminée avec précision, il suffit dans un tel cas, pour l'application de la disposition dérogatoire de l'article V, qu'une taxe due présente un lien raisonnable avec les avantages effectifs et que la répartition du coût des services entre les usagers apparaisse comme objective et rationnelle.

3. A propos de la troisième question, il a enfin encore été indiqué que la disposition du GATT invoquée ne pouvait directement entrer en ligne de compte que pour le pétrole acheminé vers l'Autriche; à ce propos prévalait d'ailleurs également le point de vue que la Communauté assume à cet égard une responsabilité vis-à-vis de l'Autriche, pays adhérent au GATT. En revanche, on s'est demandé ce qu'il en était lorsqu'il s'agit d'un transit à travers un État membre de la Communauté vers un autre de ses États membres.

La SIOT a estimé notamment qu'à cet égard, on ne pouvait guère recourir au GATT. Cela résulterait de la circonstance que, parce qu'il viserait à réaliser davantage qu'une simple union douanière, le traité CEE s'est substitué au GATT. Une telle conclusion serait étayée par les dispositions de l'article 234 du traité CEE, aux termes desquelles le traité n'affecte pas les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du traité, entre un ou plusieurs États membres d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ainsi que par l'article 233 qui comporte une réserve en ce qui concerne les unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. En outre, il serait à cet égard intéressant d'évoquer l'arrêt rendu dans l'affaire 10/61¹, dans lequel la Cour aurait explicitement constaté à

¹ — Arrêt rendu le 27 février 1962 dans l'affaire 10/61, Commission des Communautés européennes/gouvernement de la République italienne, Recueil 1962, p. 1.

propos du fait qu'un État membre invoque un accord conclu dans le cadre du GATT que, dans les domaines qu'il régit, le traité CEE prime les accords conclus entre les États membres avant son entrée en vigueur. C'est pourquoi la SIOT s'est efforcée de montrer dans ses observations écrites qu'il est possible d'aboutir à un résultat analogue pour le transit auquel prennent part des États membres de la Communauté, par une interprétation pertinente de la notion de «taxes d'effet équivalant aux droits de douane» et, dans la mesure où il s'agit de transit intracommunautaire, en appliquant par analogie l'interdiction des taxes d'effet équivalant aux droits de douane à l'exportation, ainsi qu'en se référant, pour ce qui est du transit de produits importés des pays tiers, à l'idée que l'imposition de marchandises en transit doit à cet égard être considérée comme une atteinte portée au niveau de protection déterminé par le tarif douanier commun. Pour les détails de cette argumentation sans aucun doute impressionnante, nous renvoyons aux développements écrits détaillés de la demande-resse SIOT.

Notre impression, à cet égard, est — et c'est la raison pour laquelle nous renonçons à reconstituer le détail du raisonnement développé par la SIOT — que l'on peut également obtenir un résultat utile en ce qui concerne le transit intracommunautaire sans recourir à de telles constructions, comme la SIOT l'a d'ailleurs elle-même reconnu au cours de l'audience orale. En effet, même s'il paraît défendable de soutenir que le GATT n'est plus directement applicable dans les rapports entre les États membres de la Communauté, force sera de reconnaître que le transit communautaire doit également être régi par des principes qui correspondent en substance à ceux de l'article V du GATT.

A ce sujet, il convient d'abord de rappeler l'article 36 du traité CEE aux termes duquel des interdictions *de transit* ne sont également admises que sous certaines conditions comme dérogations au principe de la libre circulation des marchandises. Cette allusion succincte — il n'est nulle part ailleurs question du transit dans le traité — montre clairement que le traité part du *principe de la liberté du transit*. Il va tellement de soi qu'il n'avait pas besoin d'être spécialement mentionné. Mais face à une telle évidence, il est tout à fait permis de supposer que l'économie de cette règle correspond à celle qui est internationalement reconnue dans le GATT.

Il importe par ailleurs de noter que le traité CEE — dans le cadre du GATT — a institué non seulement une union douanière mais une Communauté beaucoup plus homogène visant à créer des conditions analogues à celles du marché intérieur. Il s'agit de réaliser — comme l'indique l'arrêt rendu dans les affaires 37 et 38/73¹ (septième attendu) — l'unité de marché entre les États membres et l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent doit être si complète «que toute entrave quelconque, pécuniaire, administrative ou autre, soit écartée». Or, si le principe de la liberté de transit s'applique entre tous les adhérents au GATT, on ne saurait supposer qu'il existe dans les rapports entre certains d'entre eux, précisément après le resserrement de leurs relations qui va au-delà du libre-échange prévu par le GATT, une situation qui — en ce qui concerne les règles de transit — reste en retrait par rapport au niveau du GATT.

¹ — Arrêt rendu le 13 décembre 1973 dans les affaires jointes 37 et 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/NV Indiamex et De Belder, Joris W. L. De Belder et Robert De Belder, Recueil 1973, p. 1609

Enfin, il est également significatif que la Communauté soit liée, dans ses rapports avec d'autres partenaires du GATT, au principe de l'article V du GATT parce qu'elle s'est substituée aux États membres dans le domaine du commerce. Mais il semble dès lors guère défendable que les rapports entre les États membres de la Communauté soient régis par un régime moins favorable que celui qui est applicable aux rapports avec les pays tiers.

S'il est donc établi que les principes de l'article V du GATT s'appliquent non seulement à la marchandise en transit acheminée vers l'Autriche mais également au transit à travers l'Italie à destination de la république fédérale d'Allemagne, on peut encore y ajouter — au cas où cela revêtirait de l'importance dans la procédure au principal — que le *principe de la liberté de transit* est certainement apte, en tant que *principe communautaire*, à produire des effets directs en ce qu'il confère des droits dans le chef des particuliers puisque les réflexions générales, importantes pour le GATT, qui ne reconnaissent pas d'effet direct à l'article V du GATT, ne sont naturellement pas fondées à cet égard. A ce propos, peu importe, en définitive, de savoir à partir de quand, exactement, on doit considérer que cet effet existe. Il se produit en fait certainement au cours de la période (1974/75) entrant en ligne de compte dans la procédure au principal, à laquelle, d'une part, le tarif douanier commun était déjà en vigueur depuis des années et, d'autre part, était également achevée la période de transition à l'issue de laquelle la Communauté était devenue seule compétente pour réaliser la politique commerciale. C'est pourquoi il n'est sans doute pas nécessaire d'examiner davantage la question de savoir — question qui pourrait surgir au regard de la jurisprudence relative à l'application de taxes d'effet équivalant aux droits de douane vis-à-vis de pays tiers — si la taxe portuaire — pour la taxe d'État qui n'a été introduite qu'en 1974, la situation

est en tout état de cause claire — devait effectivement être acquittée dès 1963 à Trieste et si pour des marchandises en transit et si sa perception n'est pas intervenue qu'en raison d'une interprétation erronée des dispositions pertinentes laquelle a, entre-temps, déjà été corrigée dans le cadre de procédures judiciaires.

V — Sur la quatrième question

Par la quatrième question, qui se compose de quatre — ou, si l'on veut, de cinq — éléments, la Cour est enfin invitée à *interpréter différentes dispositions du droit communautaire* au regard des taxes perçues sur des marchandises en transit litigieuses dans la procédure au principal. Il s'agit, en particulier, de déterminer ce qui résulte à cet égard de l'article 90 du traité CEE qui régit le domaine de la concurrence loyale, de l'article 113 du traité CEE qui a trait à la politique commerciale commune ainsi que, d'une part, du règlement n° 542/69 du Conseil relatif au transit communautaire et, d'autre part, du règlement n° 2813/72 du Conseil portant conclusion d'un accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire. Il s'agit, en outre, de préciser si — au cas où il y aurait lieu de déduire de ces dispositions l'interdiction des impositions — les particuliers disposent d'une voie de recours devant le juge national pour réclamer le remboursement des taxes ou pour s'opposer au paiement exigé.

Eu égard à ce qui vient déjà d'être exposé au sujet des trois premières questions, il devrait être possible d'apporter sur cette base une solution aux problèmes de la procédure au principal. Aussi semble-t-il en fait superflu d'examiner davantage la série des problèmes soulevés dans la quatrième question.

Nous souhaitons cependant y consacrer au moins quelques remarques dont il ressortira que les dispositions citées ne peuvent pas contribuer à la solution des questions litigieuses.

1. Cela vaut d'abord pour l'article 90, qui ne revêt apparemment de l'importance qu'en ce qui concerne les «taxes portuaires».

La SIOT envisage son application en faisant valoir que les dispositions pertinentes italiennes procurent des *aides* aux établissements publics portuaires. Elles seraient financées illégalement par des taxes qui faussent le tarif douanier commun et grèvent une entreprise qui se trouve en concurrence avec l'établissement public portuaire pour l'activité de déchargement; en outre, il y aurait lieu de relever qu'en l'espèce, on aurait atteint la limite fixée par l'article 90, paragraphe 2, à savoir que le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

L'on a, à juste titre, opposé à cette thèse — et cela montre que la demanderesse ne peut rien obtenir sur la base de l'article 90 — qu'il ne saurait être question d'une violation de l'article 92 parce que l'aide incriminée ne provient pas de l'État. En réalité, il n'existerait entre la demanderesse et l'établissement public portuaire de Trieste aucun rapport de concurrence parce que les deux parties exercent leurs activités dans des domaines différents et qu'il y aurait lieu également de supposer que la demanderesse agit au titre d'une concession accordée par l'établissement public portuaire. Au reste, la jurisprudence aurait déjà précisé au sujet de l'article 90, paragraphe 2, sur la pertinence duquel la demanderesse elle-même se fonde, que cette disposition du traité n'est pas directement applicable (voir l'arrêt rendu dans l'affaire 10/71 ¹).

2. L'article 113 du traité CEE, aux termes duquel après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes généraux uniformes, n'est invoqué par la SIOT qu'au motif que, dans la mesure où elles s'appliquent au transit, les taxes italiennes litigieuses ne pourraient pas, en vérité, être considérées comme des impositions intérieures, mais seraient au contraire de nature à entamer le niveau de protection uniforme de la Communauté vis-à-vis de pays tiers, tel qu'il résulte du tarif douanier commun.

En plaçant la problématique dans ce cadre, on pourrait tout au plus — à condition qu'il y ait lieu de considérer les taxes sur les marchandises en transit comme des taxes d'effet équivalant aux droits de douane dans la mesure où elles ne correspondent pas à des services rendus — rappeler la jurisprudence en vertu de laquelle les États membres ne peuvent, à partir de la mise en place du tarif douanier commun, introduire unilatéralement de *nouvelles* taxes sur les importations en provenance directe de pays tiers ou relever le niveau de celles existantes à cette date (affaires jointes 37 et 38/73 ², vingt-deuxième à vingt-cinquième attendus). Cela aboutit, sans doute, en ce qui concerne les importations effectuées par la voie du transit, au même résultat que celui que suggèrent les considérations sur l'application dans le droit communautaire du principe énoncé dans l'article V du GATT, en tout cas lorsqu'on part de l'idée que les «taxes portuaires» n'étaient pas encore perçues sur le transit à Trieste en 1963 mais n'ont été instituées — comme les taxes fiscales — qu'en 1974. Mais si l'on part de l'idée qu'au moment de l'entrée en vigueur du tarif douanier commun, des taxes portuaires étaient déjà applicables également à Trieste en ce qui concerne le transit, il aurait été possible, en vertu de l'arrêt précité, de les maintenir sans les modifier parce qu'aucun

1 — Arrêt rendu le 14 juillet 1971 dans l'affaire 10/71, Ministère public luxembourgeois/Madeleine Müller, veuve J. P. Hein, et autres, Recueil 1971, p. 732.

2 — Arrêt rendu le 13 décembre 1973 dans les affaires jointes 37 et 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/NV Indiamex et De Belder, Joris W. L. De Belder et Robert De Belder, Recueil 1973, p. 1609.

acte communautaire n'a été adopté à cet égard.

3. Il faut enfin noter à propos du *règlement n° 542/69* et de *l'accord entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche* sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire, en admettant que ce dernier — ce qui paraît résulter de son article 1, paragraphe 2 — vise également le transit à travers les États membres à destination de la république d'Autriche, qu'ils ont manifestement pour but — comme le montrent clairement leurs motifs — d'éviter la succession de plusieurs procédures douanières de chacun des États, c'est-à-dire d'aboutir à une simplification des formalités. En réalité, ils n'ont pas pour objet d'éliminer les obstacles qui résultent de la percep-

tion de taxes; cet aspect est au contraire réglé ailleurs comme le montre, par exemple, l'article 27 du *règlement n° 542/69* qui est consacré à la constitution d'une garantie pour assurer la perception des droits et autres impositions. Les règlements précités ne constituent donc — comme le révèlent leurs considérants — qu'un complément aux dispositions qui ont trait à l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives ainsi que des taxes et mesures d'effet équivalent. Ce qui peut donc tout au plus être dit à leur propos, c'est qu'ils supposent comme établi et confirment d'une certaine manière le principe de la liberté du transit dans le sens d'une exonération de l'imposition; rien de déterminant ne peut assurément en être déduit aux fins de la définition de ce principe — en ce qui concerne l'imposition.

VI — Eu égard à ce qui précède, nous vous proposons de répondre comme suit aux questions posées par la Cour de cassation italienne:

1. Dans la mesure où la Communauté s'est substituée aux États membres dans le cadre du GATT et où les engagements prévus par le GATT sont devenus ceux du droit communautaire, la Cour est compétente pour interpréter les dispositions du GATT, même lorsqu'il ne s'agit pas d'apprécier la validité d'actes communautaires.
2. Les dispositions du GATT ne produisent dans les ordres juridiques nationaux aucun effet direct de nature à fonder des droits que les particuliers peuvent invoquer contre du droit national qui n'est pas conforme aux dispositions du GATT.
3. L'article V du GATT doit être interprété en ce sens que le transit de marchandises qui sont destinées à des États adhérents au GATT ne doit pas être entravé ni, en particulier, faire l'objet d'impositions, à moins qu'elles ne correspondent à des services déterminés ou à des avantages accordés par l'État au travers duquel le transit s'effectue.

Un principe correspondant s'applique également en tant que principe du droit communautaire en ce qui concerne le transit communautaire ainsi que dans le cas de l'importation dans un État membre de marchandises provenant de pays tiers à l'occasion de laquelle le territoire d'un autre État membre doit être traversé.