

- considérée comme incompatible avec la liberté du transit ainsi définie la perception de droits ou redevances représentatifs des coûts de transport ou du coût d'autres prestations liées au transit, étant entendu que sont à prendre en considération, à cet effet, non seulement les prestations directes et spécifiques liées au mouvement des marchandises, mais encore les avantages plus généraux qui résultent de l'utilisation des eaux ou installations portuaires dont la navigabilité et l'entretien sont à la charge des autorités publiques.
2. L'accord de transit entre la CEE et l'Autriche sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire ne comporte aucun engagement spécifique entre parties au sujet du traitement fiscal des marchandises en transit.
 3. L'article V de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui énonce le principe de la liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes, ne peut avoir un effet direct dans le cadre du droit communautaire et les particuliers ne sauraient l'invoquer en vue de contester la perception d'une taxe telle qu'un droit d'embarquement et de débarquement sur les marchandises en transit vers l'Autriche. Cette constatation ne préjuge en rien l'obligation, pour la Communauté, d'assurer, dans ses rapports avec les États tiers, parties à l'Accord général, le respect des dispositions de celui-ci.

Dans l'affaire 266/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation d'Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

SOCIETÀ ITALIANA PER L'OLEODOTTO TRANSALPINO (SIOT), ayant son siège social à Trieste,

et

MINISTÈRE ITALIEN DES FINANCES, MINISTÈRE DE LA MARINE MARCHANDE, CIRCONSCRIPTION DOUANIÈRE DE TRIESTE ET PORT AUTONOME DE TRIESTE,

ainsi que dans six autres litiges, joints au premier, qui opposent, à titre principal, reconventionnel ou incident, les mêmes ou certaines des mêmes parties,

une décision à titre préjudiciel sur la compétence de la Cour de justice en matière d'interprétation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le

commerce (GATT), les effets de la substitution de la Communauté aux États membres dans l'exécution des engagements prévus par cet accord, l'effet des dispositions du GATT dans l'ordre juridique interne, l'interprétation de l'article V, paragraphe 3, du GATT, des articles 90, paragraphe 1, et 113, paragraphe 1, du traité CEE ainsi que des règlements du Conseil 542/69 du 18 mars 1969 et 2813/72 du 21 novembre 1972 au regard de la taxe fiscale et de la taxe portuaire prévues par le décret-loi n° 47 du 28 février 1974, transformé en loi n° 117 du 16 avril 1974, et sur les droits des particuliers en cas d'illégalité de ces taxes,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

La loi italienne n° 82, du 9 février 1963 (Gazzetta ufficiale du 23. 2. 1963) a

institué, à son article 27, une taxe d'État (taxe fiscale) de débarquement sur les marchandises provenant de l'étranger, débarquées dans les ports, rades ou côtes de l'État en vue de leur importation définitive ou temporaire et, à ses articles 33, 34 et 35, une taxe (taxe portuaire) sur les marchandises débarquées ou embarquées dans des ports déterminés, dont celui de Trieste.

Par arrêt du 10 octobre 1973 (Variola, affaire 34/73, droit de débarquement; Recueil 1973, p. 981), la Cour a jugé qu'une taxe qui frappe uniquement les marchandises importées, du seul fait qu'elles sont débarquées dans les ports nationaux, constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, incompatible avec le droit communautaire.

A la suite de cet arrêt, la matière des taxes et droits maritimes a été réorganisée par l'article 2 du décret-loi n° 47, du 28 février 1974, portant dispositions relatives à la taxe de débarquement et d'embarquement applicable aux marchandises transportées par voie aérienne et voie maritime (Gazzetta ufficiale du 13. 3. 1974), converti en loi n° 117 du 16 avril 1974 (Gazzetta ufficiale du 4. 5. 1974).

La Commission qui avait, le 10 mars 1971, entamé contre l'Italie, au sujet de la taxe de débarquement, une procédure en constatation de manquement à l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, s'est désistée de son recours devant la Cour et celle-ci a prononcé la radiation de l'affaire (172/73) par ordonnance du 1^{er} mai 1974 (JO C 69, p. 5).

L'article 2, alinéa 1, du décret-loi n° 47/1974, devenu la loi n° 117/1974, prévoit que, dans tous les ports, rades et côtes de l'État est due une taxe d'État (taxe fiscale) sur les marchandises embarquées et débarquées, calculée par tonne de marchandises.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, demeure applicable la taxe portuaire sur les marchandises embarquées et débarquées dans les ports indiqués à la loi n° 82/1963.

Selon l'article 2, alinéa 3, première partie, le montant de la taxe fiscale est déterminé, pour chaque port, par décret du président de la République, compte tenu de la nature des marchandises et du coût moyen de la gestion des services. Selon l'article 2, alinéa 3, deuxième partie, le taux de la taxe portuaire, également fixé par décret du président de la République, ne peut dépasser le double de la limite maximale prévue pour la taxe fiscale; le même décret doit déterminer l'affectation des principales recettes aux établissements publics locaux des ports autonomes et les affectations spécifiques.

Les deux taxes, d'un taux identique pour tous les ports, ne variant qu'en fonction du type des marchandises, ont été fixées par décret du président de la République du 13 mars 1974 (Gazzetta ufficiale du 23. 4. 1974). Celui-ci a également réglé l'affectation aux établissements publics gérant les ports intéressés du produit de la taxe portuaire.

Conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables, la circonscription douanière de Trieste a exigé de la Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT), pour diverses quantités de pétrole brut importées de pays non membres du GATT, débarquées dans le port de Trieste et introduites dans l'oléoduc transalpin à destination de la république fédérale d'Allemagne et de l'Autriche, entre le 23 avril 1974 et le 2 avril 1975, le paiement de la taxe fiscale et de la taxe portuaire pour un montant total de 3 275 590 580 liras.

La société SIOT a contesté la perception de ces taxes, qu'elle estime contraires au droit communautaire, à l'accord du GATT et à certaines dispositions de droit interne italien, devant le tribunal, puis devant la cour d'appel de Trieste. N'ayant obtenu gain de cause ni en première ni en deuxième instance, elle

s'est pourvue, contre des arrêts de la cour d'appel de Trieste du 15 avril 1977, du 16 avril 1977 et du 18 février 1978, devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation d'Italie). Celle-ci a été également saisie de six autres pourvois en cassation connexes par la société SIOT et le port autonome de Trieste; ces pourvois, ou certains d'entre eux, mettent encore en cause le ministère des finances, le ministère de la marine marchande et la circonscription douanière de Trieste.

Les sept pourvois, ensemble, ont été joints et portés devant les chambres civiles réunies de la Cour de cassation.

Devant celles-ci, la société SIOT a contesté la légalité des taxes, en invoquant notamment leur incompatibilité avec le droit communautaire et certaines dispositions de l'accord du GATT.

S'agissant du droit communautaire, les taxes litigieuses seraient incompatibles avec les articles 12 et 13 du traité CEE, le régime du transit communautaire établi par le règlement du Conseil n° 542/69, du 18 mars 1969 (JO L 77, p. 1), l'accord entre la CEE et la république d'Autriche sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire, signé le 22 juin 1972, conclu au nom de la Communauté par règlement du Conseil n° 2813/72, du 21 novembre 1972 (JO L 294, p. 86) et, pour les taxes portuaires, avec l'article 113, paragraphe 1, et l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE; en ce qui concerne l'accord du GATT, les taxes litigieuses seraient contraires à son article II, paragraphe 1, alinéa b), et au régime de liberté de transit prévu à l'article V, paragraphe 3.

La Cour de cassation d'Italie a estimé que, pour lui permettre de statuer sur la constitutionnalité de la loi n° 117/1974, il importait d'établir, au préalable, si les dispositions internationales et communautaires dont la violation est invoquée bénéficient ou non de la couverture constitutionnelle et, dans l'affirmative, quel est le contenu précis des dispositions ainsi retenues comme critère de l'appréciation de la constitutionnalité.

Se référant aux «principes déjà établis par la jurisprudence de la Cour de justice», elle a jugé que les taxes en cause ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à un droit de douane, au sens des articles 12 et 13 du traité CEE, mais des impositions intérieures, au sens de l'article 95, dont la violation n'a cependant pas été alléguée.

Elle a, pour les mêmes motifs, jugé qu'il n'y avait pas incompatibilité avec l'article II, paragraphe 1, alinéa b), du GATT et constaté que n'avait pas été alléguée la violation de son article III, paragraphe 2.

La Cour de cassation a, par ailleurs, considéré que les autres moyens avancés par la société SIOT posent des problèmes d'interprétation du droit communautaire. Elle a, en conséquence, par ordonnance du 21 mai 1981, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions 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 de celui-ci font-elles partie des actes dont l'inter-

prétation 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 celle d'apprécier la validité ou l'invalidité d'un acte communautaire?

rapport à la disposition nationale contraire?

- 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 Communauté 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 prétendue 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, a valeur de 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 primauté par
- 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 débarquement 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, 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?

L'ordonnance de la Cour de cassation a été enregistrée au greffe de la Cour le 6 octobre 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 22 décembre 1981 par la Commission des Communautés européennes, représentée par le directeur général adjoint de son service juridique, M. Giancarlo Olmi, et son conseiller juridique, M. Jacques Bourgeois, le 15 janvier 1982 par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, Ministerialrat au ministère fédéral de l'économie, et le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par M. F. Italianer, secrétaire général du ministère des affaires étrangères, le 18 janvier 1982 par le gouvernement du royaume de Danemark, représenté par M. Laurids Mikaelson, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, et le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. R. N. Ricks, Assistant Treasury Solicitor, le 19 janvier 1982 par le port autonome de Trieste, représenté par M^e Arturo Marzono, avocat à Rome, et M^e Gaspare Pacia, avocat à Trieste, le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Arnaldo Squillante, président de section au Conseil d'État, chef du service du contentieux diplomatique, assisté de M. Giorgio d'Amato, avvocato dello Stato, et par la société SIOT, représentée par M^e Wilma Viscardini Dona, avocat à Padoue.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a estimé, au vu des observations écrites déposées devant elle, qu'un supplément d'information s'imposait sur plusieurs points. Elle a, en conséquence, invité, selon le cas, les parties au principal, les États membres ou la Commission à répondre par écrit, avant l'ouverture de la procédure orale, à certaines questions et à fournir certains renseignements complémentaires.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — Quant à la compétence de la Cour pour l'interprétation de l'accord du GATT

La société SIOT rappelle que la Cour a déjà interprété à plusieurs reprises des dispositions du GATT, fût-ce à la seule fin de déterminer la validité d'actes des institutions communautaires. Elle se serait reconnue compétente sur la base d'une double constatation: l'article 177, alinéa 1, ne fixerait aucune limite à la compétence de la Cour quant aux raisons qui peuvent fonder l'invalidité d'un acte communautaire et, en conséquence, la Cour pourrait examiner également les moyens d'invalidité tirés de dispositions de droit international, à condition que celles-ci lient la Communauté; or, le GATT lierait la Communauté, celle-ci étant substituée aux États membres dans les engagements qu'ils ont souscrits dans le cadre de cet accord.

En réalité, la Cour serait habilitée à interpréter les dispositions du GATT, moins en raison du fait que le GATT lie

la Communauté que de la circonstance que cet accord fait désormais partie intégrante de l'ordre juridique communautaire. La Communauté serait substituée aux États membres dans les obligations découlant du GATT, en vertu de la compétence que lui confèrent les articles 111 et 113 du traité CEE; de ce fait, l'accord du GATT aurait les mêmes effets qu'un accord conclu par la Communauté qui, en tant que tel, serait un acte pris par les institutions au sens de l'article 177, alinéa 1, lettre b).

Les dispositions du GATT étant, du fait qu'elles font partie de l'ordre juridique communautaire, des dispositions communautaires, la compétence de la Cour pour les interpréter ne ferait pas de doute, qu'il s'agisse de vérifier la validité d'actes des institutions communautaires ou bien de fournir aux juges nationaux les critères leur permettant de résoudre d'éventuels conflits entre dispositions du GATT et dispositions nationales concernant les rapports entre particuliers.

Le *port autonome de Trieste* est d'avis que, compte tenu du transfert de pouvoirs réalisé par le traité CEE, de l'institution de l'union douanière et de la succession assumée par la CEE dans les rapports concernant l'accord du GATT, celui-ci a été reçu dans l'ordre juridique communautaire et en fait partie intégrante; d'ailleurs, depuis plus de vingt ans, la Communauté participerait, en tant que telle, dans le cadre du GATT, à des négociations dont les résultats lieraient tous les États membres.

L'accord du GATT s'appliquerait désormais comme un traité international communautaire; sa portée et son effet

devraient être nécessairement examinés dans le cadre et avec référence exclusive à l'ordre juridique communautaire. Cette conclusion serait d'autant plus évidente que les clauses du GATT ont, pour les différents États membres de la Communauté, été dépassées et intégrées dans la réglementation communautaire. La réglementation du GATT ne saurait, sur la base de dispositions de droit interne, avoir une portée différente dans chaque État membre; il serait, par conséquent, exclu qu'une interprétation définitive des clauses du GATT puisse relever de la compétence des juges nationaux.

Les mesures nationales de ratification et d'application du GATT ne sauraient constituer un instrument permettant au juge national une interprétation qui ne pourrait désormais se faire qu'au niveau communautaire. Il résulterait de la jurisprudence de la Cour 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 par rapport à celles qui leur donnaient précédemment effet dans les ordres juridiques nationaux.

La reconnaissance d'une compétence exclusive des juges nationaux à interpréter les clauses du GATT équivaldrait à reconnaître à l'accord, notamment en ce qui concerne les rapports avec les particuliers, une portée différente selon l'interprétation adoptée par les juges nationaux dans chacun des États membres. La conséquence en serait que les dispositions du GATT seraient considérées comme de nature à conférer aux particuliers des droits protégés au plan

juridictionnel dans le seul ordre juridique italien et que les particuliers ne pourraient se prévaloir directement des clauses du GATT qu'à l'égard de l'État italien, mais non pas à l'égard des autres États membres, dont la jurisprudence a suivi une orientation différente; cette conséquence serait tout à fait incompatible avec la constatation que la Communauté est substituée aux différents États membres en ce qui concerne l'application du GATT.

Si les dispositions de l'accord devaient être considérées comme susceptibles d'application directe et immédiate en raison de la seule mesure de ratification, la Communauté, subrogée dans les pouvoirs et obligations des différents États membres, disposerait, en ce qui concerne l'État italien, d'autres pouvoirs que dans le cas des autres États membres; une autre conséquence inacceptable serait que les mêmes règlements communautaires, reconnus valides par la jurisprudence de la Cour, devraient être déclarés invalides pour les citoyens italiens en raison de leur incompatibilité avec les droits résultant, pour ces citoyens, des dispositions du GATT.

La réglementation du GATT devrait être considérée comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique communautaire; son interprétation, nécessairement uniforme sur tout le territoire de la Communauté et indépendante des différentes mesures nationales d'adhésion et de réception, serait réservée, quels que soient les faits en cause et sans que subsiste aucune marge pour des appréciations autonomes et éventuellement divergentes de la part des autorités nationales des divers États membres, à la compétence de la Cour de justice.

Le *gouvernement de la République italienne* souligne que, selon la jurisprudence de la Cour, dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE, la Communauté a assumé, dans le domaine d'application du GATT, des compétences précédemment exercées par les États membres, elle s'est substituée à ceux-ci pour l'exécution des engagements découlant de l'accord. Dans les limites où la substitution est intervenue en pratique et où elle postule, aux fins des examens de compatibilité qu'elle comporte, la compétence de la Cour pour interpréter, à titre préjudiciel, les dispositions du GATT ayant fait l'objet de la substitution, les nécessités d'une application uniforme du droit devraient faire admettre une compétence de la Cour pour l'interprétation directe de ces dispositions lorsqu'elles interviennent comme règle de droit immédiate dans le rapport controversé.

Selon le *gouvernement du royaume de Danemark*, il ne résulterait pas de l'article 234 du traité CEE que des conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du traité, telles que le GATT, font, en tant que telles, partie du droit communautaire; suivant une interprétation littérale de l'article 177, la compétence d'interprétation de la Cour ne couvrirait pas les conventions et accords visés à l'article 234.

La Cour n'aurait jusqu'à présent considéré l'accord du GATT qu'en relation avec des objections soulevées contre la validité d'actes de droit communautaire; elle n'aurait donc pas encore pris, de manière exhaustive, position quant au statut juridique du GATT par rapport au droit communautaire. À cet égard, il conviendrait de retenir, d'une part, que les accords internationaux conclus antérieurement par les États membres ne font pas partie, en tant que tels, du droit communautaire, mais sont susceptibles, le

cas échéant, de faire partie intégrante de celui-ci et d'avoir, à ce titre, une incidence sur la validité d'actes juridiques de la Communauté, d'autre part, que les accords de droit international conclus par la Communauté elle-même font partie du droit communautaire et peuvent être interprétés par la Cour, également lorsqu'une juridiction nationale a été saisie de question concernant leur interprétation et leur application.

Le pouvoir d'interprétation dévolu à la Cour, tel qu'il est défini à l'article 177 du traité CEE, concernerait le droit communautaire dans son ensemble. Selon la jurisprudence de la Cour, la Communauté, substituée aux États membres, serait légalement tenue par les dispositions du GATT.

Il n'y aurait guère de raison sérieuse justifiant la distinction opérée dans la question préjudicielle; au contraire, le souci de l'unité du droit et la circonstance que la Communauté endosse la responsabilité, vis-à-vis des États tiers, de l'application du GATT militeraient en faveur de la thèse de la compétence de la Cour pour l'interprétation de l'accord, même si, comme en l'espèce, n'est pas mise en cause la validité d'un acte de droit communautaire. Des considérations tenant à la politique douanière et commerciale commune iraient dans le même sens.

Toutes ces circonstances, notamment le fait que l'accord du GATT concerne un domaine que les États membres ont progressivement transféré à la Communauté, feraient apparaître comme justifié d'admettre une solution spécifique, non susceptible de s'appliquer telle quelle à d'autres accords internationaux compris dans le champ d'application de l'article 234.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne soutient que l'élément déter-

minant n'est pas le problème des liens entre la Communauté et le GATT, mais le fait que la Cour de justice est appelée à se prononcer sur le comportement d'un État membre au regard des règles du GATT; or, aux termes de l'article 177, la Cour n'est compétente pour statuer à titre préjudiciel, outre sur l'interprétation du traité et l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, que sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté. Elle ne saurait donc être compétente pour statuer sur l'interprétation des dispositions du GATT, dans la mesure où celles-ci n'imposent des obligations qu'aux États membres.

Le gouvernement du royaume des Pays-Bas considère qu'il s'agit de savoir si le GATT peut être considéré comme faisant partie du droit communautaire au sens de l'article 164 du traité CEE.

Or, l'ordre juridique communautaire constituerait un système ouvert: certaines dispositions de conventions internationales conclues par la Communauté avec des pays tiers ou avec des organisations internationales et auxquelles la Communauté est liée en tant que telle pourraient faire partie du droit communautaire, pour autant qu'elles se prêtent à une application directe, et elles pourraient «influencer» les relations à l'intérieur de la Communauté, sans nécessiter à cet effet l'intervention d'une quelconque mesure légale.

L'article 228, paragraphe 2, du traité CEE, aux termes duquel les accords internationaux conclus par la Communauté lient les institutions de celle-ci, s'appliquerait mutatis mutandis à l'élaboration des décisions qui lient la Communauté dans le cadre d'organisations internationales, telles que le GATT, pour autant que la Communauté puisse participer à part entière au processus de décision.

Si la Communauté est liée par une convention internationale et si les dispositions, qui doivent être invoquées spécifiquement, de ladite convention ont un effet direct sur les relations à l'intérieur de la Communauté, les dispositions en cause pourraient être considérées comme faisant partie du droit communautaire et devraient, dès lors, être interprétées et appliquées par la Cour de justice.

Celle-ci se serait déclarée compétente pour interpréter des conventions internationales qui «lient» la Communauté, sans qu'elle ait fait de distinction selon que l'accord en cause a été conclu par la Communauté elle-même, dans la limite de ses compétences, ou que les accords, conclus par les États membres, concernent un domaine pour lequel les compétences des États membres ont été transférées à la Communauté en vertu du traité CEE.

La compétence de la Cour pour interpréter une disposition spécifique d'une convention internationale ne saurait être subordonnée à l'existence d'une disposition de droit communautaire.

Pour le *gouvernement du Royaume-Uni*, il ne serait pas douteux que la Cour est compétente, en vertu de l'article 177, pour statuer, à titre préjudiciel, non seulement sur le point de savoir si les actes de la Communauté sont compatibles avec les dispositions de droit international qui lient la Communauté, mais également sur le sens et la portée que revêtent, dans l'ordre juridique communautaire, des dispositions juridiques internationales telles que celles du GATT, afin de permettre aux juridictions nationales d'appliquer correctement et

uniformément ces dispositions dans les affaires dont elles sont saisies.

La *Commission* rappelle que l'article 228, paragraphe 2, et l'article 5 du traité CEE font obligation aux États membres de respecter les accords conclus par la Communauté et de contribuer à leur mise en œuvre; cette obligation ne pourrait être d'une nature autre que communautaire, en ce qui concerne son fondement et son contenu.

L'existence, l'effet et la portée de l'obligation d'un État membre de respecter un accord conclu par la Communauté étant, par nature, des questions de droit communautaire, elles devraient nécessairement relever de l'article 177 du traité CEE, même lorsqu'elles sont soulevées devant le juge national sans que soient posées en même temps des questions d'interprétation ou de validité d'actes communautaires autonomes. La solution contraire priverait une partie non négligeable du droit communautaire des garanties d'interprétation uniforme résultant de la procédure préjudicielle.

La substitution de la Communauté aux États membres pour l'exécution des engagements résultant du GATT créerait dans l'ordre juridique communautaire une situation assimilable à celle où la Communauté a elle-même, à l'origine, conclu un accord international. Le GATT devrait donc être traité comme un acte pris par les institutions de la Communauté au sens de l'article 177, alinéa 1, lettre b). L'effet interne du GATT ne saurait dépendre de l'ordre juridique de chacun des États membres; il serait incohérent et illogique de permettre aux dispositions du GATT d'avoir, dans la Communauté, un effet

différent en fonction de l'ordre juridique de chacun des États membres, alors que, au sein du GATT, la Communauté agit comme une unité et y élabore une partie importante de la politique commerciale commune, en exerçant les compétences et les pouvoirs qui lui ont été transférés par le traité.

B — Quant aux conséquences de la substitution de la Communauté dans les engagements du GATT

La société SIOT fait observer que, si la Cour de justice a, jusqu'à présent, refusé d'admettre que le GATT puisse conférer aux ressortissants de la Communauté le droit de se prévaloir en justice de ses dispositions contre un acte communautaire, cette constatation n'exclurait pas que les dispositions du GATT puissent, en revanche, être invoquées en justice à l'égard de dispositions nationales contraires.

Les dispositions du GATT seraient, en raison de leur réception dans l'ordre juridique communautaire, des dispositions communautaires; par rapport aux normes nationales, elles se situeraient dans une position de primauté, non pas en tant que normes du GATT même, mais en tant que normes appartenant à l'ordre juridique communautaire. Cette position de «supériorité» ne découlerait pas de l'applicabilité directe des dispositions communautaires, condition nécessaire mais non suffisante, mais de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire par rapport aux ordres juridiques nationaux, fondée sur une répartition de compétence excluant toute interférence réciproque.

Le *port autonome de Trieste* rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle, compte tenu de la portée et du contenu même de l'accord et du régime auquel il soumet les rapports entre les parties adhérentes, le GATT n'est pas de nature à conférer, aux justiciables, le droit de s'en prévaloir en justice. Le contenu clair et inconditionnel d'une norme pourrait ne pas exclure la nécessité d'une intervention législative complémentaire; a fortiori pourrait-il en être ainsi des dispositions d'accords internationaux conclus dans le cadre d'un ordre juridique dont les particuliers sont exclus en tant que sujets et qu'ils sont, en principe, destinés à lier les États, seuls sujets du droit international.

Reconnaître aux clauses du GATT l'aptitude à conférer aux particuliers des droits susceptibles de bénéficier de la protection du juge serait gravement préjudiciable à la souplesse propre à l'accord ainsi qu'à la possibilité de dérogation qu'il prévoit, supposerait une adaptation constante des législations nationales, serait incompatible avec l'article XXXV, paragraphe 1, de l'accord et contraire à la pratique des États adhérents dans l'élimination des violations de l'accord. Cette constatation serait confirmée, a contrario, par le critère différent adopté dans le cadre de l'ordre juridique communautaire.

A l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, les parties contractantes, bien que déjà parties au GATT, auraient ressenti la nécessité de prévoir l'élimination progressive, dans leurs échanges commerciaux réciproques, des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et de poser ainsi une règle qui eût été superflue si l'article II du GATT avait pu déjà être considéré comme directement applicable sur l'ensemble du territoire de la Communauté. La reconnaissance d'un

effet direct aux clauses du GATT eût rendu superflues les dispositions du traité et de plusieurs règlements agricoles relatives à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane.

L'obligation des États de respecter les engagements contractés au plan international ne confirmerait pas, en elle-même, l'effet direct des clauses du GATT; cette obligation reposerait sur le principe de la réciprocité qui, de toute évidence, empêcherait d'attribuer au GATT un effet direct permettant aux particuliers de se prévaloir directement de ses dispositions devant les juges nationaux.

Garantir aux particuliers, au plan juridictionnel, le respect des obligations internationales souscrites par l'État ou par la Communauté reviendrait, en fin de compte, à priver ceux-ci d'un pouvoir contractuel dans les rapports avec les autres États signataires.

Une nécessaire souplesse dans les négociations ne pourrait être sauvegardée qu'à condition d'admettre que les obligations souscrites dans le cadre du GATT n'entrent en ligne de compte que dans les seuls rapports internationaux.

Admettre que les clauses du GATT sont susceptibles de conférer aux particuliers des droits protégés par le juge ne serait pas seulement contraire aux principes énoncés par la Cour de justice, mais invaliderait aussi le critère, bien établi, selon lequel les taxes d'effet équivalant à des droits de douane, interdites dans les échanges intracommunautaires depuis la fin de la période de transition et, pour les produits agricoles, même provenant

de pays tiers, depuis la date d'entrée en vigueur des différents règlements portant organisation commune des marchés agricoles, sont, en revanche, applicables dans les rapports avec les pays tiers pour les produits non agricoles, jusqu'à l'intervention de mesures en sens contraire.

Selon le *gouvernement de la République italienne*, l'inaptitude des dispositions du GATT à établir des droits et obligations dans le chef des particuliers, reconnue par la Cour de justice, est confirmée par l'orientation suivie par tous les États adhérents à l'accord et semble particulièrement incontestable en ce qui concerne l'article V, paragraphe 3; cette disposition serait contenue dans la deuxième partie de l'accord, dont les parties contractantes ont déclaré, en signant le protocole provisoire d'application de Genève du 30 octobre 1974, qu'elle ne serait appliquée que dans la mesure où elle est compatible avec leurs législations internes respectives. Cette limitation serait liée au caractère imprécis des dispositions prévues par la deuxième partie de l'accord; plus particulièrement, sa formulation ferait apparaître que l'article V a les effets d'un programme et est dépourvu de la précision nécessaire à son application par le pouvoir judiciaire.

Le *gouvernement du royaume de Danemark* estime qu'il y a lieu de confirmer la jurisprudence de la Cour: les raisons ayant amené celle-ci à dénier à l'accord du GATT des effets directs seraient évidentes et convaincantes.

Selon son préambule, l'accord du GATT serait destiné à s'appliquer «sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels» et se caractériserait par la grande souplesse de ses dispositions, notamment de celles concernant la possibilité d'une déroga-

tion. Les parties contractantes n'auraient certainement pas, à l'origine, entendu conférer à l'accord des effets directs en droit interne. A l'intérieur du cadre défini par l'accord du GATT, il n'aurait pas été fixé de procédure judiciaire destinée au règlement des conflits: les litiges seraient réglés par voie de négociations. Le «système de sanctions» de l'accord aurait plutôt pour finalité de maintenir un équilibre entre les droits et obligations réciproques des parties.

Le fait décisif serait que les finalités poursuivies par l'accord du GATT ont une portée nettement moindre que celle des traités instituant les Communautés. Il serait, dès lors, sans importance que certaines dispositions du GATT, envisagées isolément et suivant une lecture directe, puissent paraître remplir les conditions de l'applicabilité directe traditionnellement posées par la Cour au regard des règles internes de droit communautaire.

Les parties contractantes pourraient choisir de conférer à un traité des effets directs en droit interne, même si cela n'a pas été prévu au départ, même si les autres parties contractantes ne lui attribuent pas cet effet et même si, du point de vue de son économie et de sa formulation, l'accord peut sembler peu propre à avoir des effets directs. Une telle décision serait cependant du ressort des autorités politiques compétentes, donc, pour la Communauté, du Conseil; l'accord du GATT ne saurait voir son statut juridique modifié par un arrêt de la Cour, de telle sorte qu'il pourrait être invoqué par les justiciables devant les tribunaux danois.

Le souci de l'application uniforme du droit communautaire ne serait pas véritablement mis en cause par le fait que, conformément au droit national, les

tribunaux des États membres puissent appliquer les règles du GATT dans des affaires où elles seraient invoquées à l'encontre d'un acte juridique national; il apparaîtrait cependant nécessaire, à cet égard, que la Cour, saisie selon la procédure de l'article 177, puisse donner à la juridiction nationale les éléments d'interprétation nécessaires au sujet des règles du GATT.

Le gouvernement du Royaume-Uni soutient qu'en égard à la nature et à la finalité du GATT et de ses dispositions en cause dans le litige au principal, celles-ci ne sauraient conférer aux justiciables de la Communauté des droits qu'ils pourraient invoquer devant les juridictions nationales.

Les dispositions du GATT, en général, et les dispositions auxquelles se réfèrent les questions faisant l'objet du renvoi, en particulier, n'auraient pas d'effet direct en raison des termes et de la finalité du GATT même et en raison de la jurisprudence de la Cour.

Le GATT concernerait principalement des accords de réciprocité visant à la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges; le traité CEE, pour sa part, aurait pour intention et finalité, non seulement de faciliter les échanges entre les États membres, mais également de créer une communauté économique unique, ayant un ordre juridique propre, ses propres institutions et ses propres mécanismes d'interprétation et de mise en œuvre.

La portée d'un accord international devrait être analysée suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Appliquant ce

principe, la Cour, dans plusieurs de ses arrêts, en particulier l'arrêt du 12 décembre 1972 (International Fruit, affaires 21 à 24/72, Recueil 1972, n° 1219), aurait reconnu que les dispositions du GATT ne sont pas de nature à engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice.

Reconnaître un effet direct à un traité tel que le GATT entraînerait des résultats absolument indésirables, que les parties n'auraient pas eu l'intention de lui attribuer: il s'ensuivrait une extension unilatérale de la CEE, dans la mesure où seuls les États membres sont concernés, à des pays qui n'ont pas accepté de se soumettre aux obligations inhérentes à la qualité de membre de la CEE.

Il n'existerait aucune raison, pour la Cour, de s'écarter de sa jurisprudence antérieure, selon laquelle les dispositions du GATT en cause dans le litige au principal ne sauraient conférer aux justiciables des États membres des droits dont ils pourraient se prévaloir devant les juridictions nationales.

La Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour et estime qu'il convient d'aborder avec beaucoup de prudence le problème de l'effet direct d'accords internationaux, tels que le GATT, pour l'exécution desquels la Communauté s'est substituée aux États membres; cette prudence serait fondée, d'une part, sur la nature et sur les objectifs de tels accords, qui différeraient de ceux du traité CEE, d'autre part, sur la nécessité de maintenir un juste équilibre des avantages et désavantages entre les parties à des accords basés, tels que le GATT, sur la réciprocité.

En interprétant une disposition du GATT, le juge d'une partie contractante pourrait être amené à lui donner une portée plus étendue que celle que les parties contractantes lui attribuent ou pourraient être amenées à lui attribuer; l'interprétation judiciaire porterait sur une matière que les signataires du GATT ont laissée à des négociations bilatérales ou multilatérales ultérieures ou sur des questions pouvant être tranchées par une procédure de règlement des différends comportant également des éléments de négociation.

C — Quant à l'appréciation des taxes litigieuses au regard de l'article V, paragraphe 3, du GATT

La société SIOT souligne que l'article V, paragraphe 3, du GATT est une disposition précise, complète, qui établit des obligations inconditionnelles et ne laisse place à aucun pouvoir discrétionnaire; de par sa nature, il serait donc apte à produire un effet direct à l'égard des particuliers et pourrait être invoqué à l'encontre de dispositions nationales frappant de charges justifiées par aucune contrepartie les marchandises en transit destinées au marché d'un pays adhérent au GATT. Le GATT ne s'appliquant plus entre les États membres de la CEE, mais seulement entre la CEE et les États tiers parties au GATT, il pourrait, certes, être soutenu que l'article V, paragraphe 3, ne peut, en l'espèce, être invoqué que pour les marchandises destinées au marché autrichien, et non pour celles qui sont destinées au marché allemand.

Le port autonome de Trieste soutient que, le GATT ne pouvant conférer aux particuliers le droit de s'en prévaloir en justice, la question de la compatibilité

des taxes litigieuses avec son article V, paragraphe 3, est sans intérêt pour le litige au principal.

l'embarquement porte sur des marchandises nationales.

L'article V du GATT ne serait que l'expression d'un objectif de caractère programmatique; en tout état de cause, il n'exclurait pas par lui-même le pouvoir de chaque partie adhérente d'arrêter, au plan législatif, des dispositions éventuellement contraires; le paragraphe 3 de l'article V ne saurait être appréhendé hors de l'ensemble des dispositions dans lequel il est inséré.

Il serait essentiel de garder à l'esprit que la partie II de l'accord du GATT et, par conséquent, l'article V n'est en principe applicable, en vertu des protocoles provisoires de Genève du 30 octobre 1947 et d'Annecy du 10 octobre 1949, que «dans toute la mesure compatible avec la législation existant à la date» de ces protocoles; même dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, la taxe fiscale de débarquement pourrait continuer d'être légitimement appliquée aux produits non agricoles importés des pays tiers, conformément au principe établi à l'origine par l'article 27 de la loi n° 82/1963.

Par ailleurs, l'article V, paragraphe 3, du GATT disposerait en matière de «droits de douane et de tous droits de transit ou de toute autre imposition en ce qui concerne le transit»; il ne serait donc pas concerné et resterait inapplicable quand il s'agit, comme en l'espèce, d'un système général d'impositions intérieures perçues en raison du fait matériel du débarquement ou de l'embarquement et donc sans aucune discrimination, indépendamment de toute opération à caractère douanier et même lorsque le débarquement ou

Le *gouvernement de la République italienne* considère que l'article V, paragraphe 3, du GATT a pour objet d'éviter que les marchandises se trouvant simplement en transit dans un pays, à destination d'un autre, se voient soumises, de ce simple fait, dans le pays traversé, à un régime fiscal distinct, en fonction de leur position spécifique, moins favorable que celui des marchandises circulant dans le même pays traversé; il n'exigerait certainement pas que les marchandises en transit soient soustraites aux paiements auxquels sont normalement soumis les transports de marchandises nationales. Or, les taxes litigieuses, relevant d'un régime d'impositions intérieures, auraient leur condition d'application dans le fait objectif du débarquement ou de l'embarquement de toute marchandise, nationale ou étrangère, quelles que soient sa provenance et sa destination; elles frapperaient également les mouvements de marchandises nationales en provenance et à destination de l'intérieur. Les taxes litigieuses n'auraient donc aucun rapport, de par leur nature, avec des formes d'impositions présumant une destination ou une condition douanière spécifique de la marchandise; elles ne seraient pas appliquées en fonction et en raison du transit de la marchandise sur le territoire national, qui ne constituerait nullement la cause ou la condition de l'obligation corrélative, celle-ci naissant au moment du mouvement portuaire, antérieur ou postérieur.

Par ailleurs, le critère de taxation se référerait aux dépenses occasionnées par l'organisation globale des structures portuaires qu'utiliseraient, de toute façon et nécessairement, les usagers, même au-delà de toute prestation spécifique et individuelle.

La réglementation du GATT en matière de transit ne serait donc nullement affectée par une disposition fiscale interne qui ne frappe pas le transit comme tel et ne réserve pas aux marchandises en transit un traitement distinct de celui des marchandises nationales qui circulent à l'intérieur ou des marchandises étrangères destinées à l'importation ou encore des marchandises nationales destinées à l'exportation.

Selon le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne*, la perception d'une taxe qui ne constitue la rémunération d'aucun service sur le pétrole brut débarqué dans le port de Trieste et destiné au marché allemand constituerait une violation manifeste de l'article V, paragraphe 3, du GATT; cette constatation ne relèverait cependant pas de la compétence d'interprétation de la Cour.

La *Commission* est d'avis qu'il convient d'opérer une distinction selon que les marchandises frappées par les taxes litigieuses sont acheminées vers un pays tiers ou vers un pays membre de la CEE: l'article V du GATT ne saurait trouver application dans les échanges communautaires, le traité CEE s'étant, en ce domaine, substitué au GATT. Un État membre ne saurait invoquer l'article V du GATT contre un autre État membre et une partie contractante ne saurait se prévaloir de cette disposition à propos d'échanges entre deux États membres.

Le texte même de l'article V, paragraphe 3, du GATT s'opposerait à ce qu'il puisse être invoqué par un particulier.

A titre subsidiaire, il conviendrait de relever que l'article V, paragraphe 3, exonère les transports en question des droits de douane, de tous droits de transit et de toute autre imposition en ce qui concerne le transit. Par «droit de tran-

sit», il faudrait manifestement entendre une taxe perçue spécifiquement et exclusivement en raison du transit; l'expression «toute autre imposition en ce qui concerne le transit», selon son texte, paraîtrait viser une imposition dont le fait générateur est le transit.

Le contexte des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article V ferait apparaître que les obligations des parties contractantes se situent dans le cadre d'opérations de nature douanière et administrative; les impositions que vise l'article V auraient un lien avec les opérations douanières et administratives spécifiques du transit, de telle sorte que les impositions n'ayant avec le transit qu'un lien occasionnel ne relèveraient pas de cette disposition.

L'article V, paragraphe 3, ne saurait être interprété de telle manière qu'une marchandise en transit soit exonérée d'une imposition interne frappant la marchandise nationale et bénéficie d'un traitement plus favorable que le traitement national imposé par l'article III, paragraphe 2 et 4, en matière d'impositions intérieures; le traitement national constituerait, en effet, le standard maximal du GATT.

D — Quant à la compatibilité des taxes litigieuses avec le droit communautaire

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* est d'avis que, dans l'intérêt d'une clarification approfondie de la situation juridique, la Cour ne devrait pas limiter son examen aux seules dispositions citées, sans doute à seul titre d'exemple, par la juridiction de renvoi, mais y inclure les dispositions du traité CEE concernant la libre circulation des marchandises; il y aurait lieu d'examiner, en particulier, si l'article 34 ne comporte pas l'interdiction de frapper d'une impo-

sition les produits en transit ou, à tout le moins, l'obligation de les en dégrever au moment où ils sont exportés vers d'autres États membres.

Un comportement enfreignant les dispositions du GATT serait également contraire aux dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises; les obligations que les États membres assument dans le cadre de la CEE ne sauraient être moindres que celles imposées par le GATT.

Le fait que la juridiction de renvoi interroge la Cour, de manière générale, sur les conditions et les limites éventuelles que le droit communautaire pose au régime d'exportation en cause lui permettrait de donner un sens différent, plus large, aux questions qui lui sont déférées.

Quant à la politique commerciale commune (article 113)

La *société SIOT* estime que, si la liberté de transit n'est pas explicitement prévue par le traité CEE, elle résulte implicitement des principes généraux du marché commun. En particulier, la règle de l'égalité concurrentielle à l'intérieur de chaque État membre exclurait que les pays à travers lesquels les marchandises d'un État membre ou d'un pays tiers doivent transiter pour arriver au pays de destination puissent frapper ces marchandises de charges quelconques, même s'agissant d'impositions dites intérieures. L'application d'impositions intérieures à des produits d'autres États membres ou à des produits importés de pays tiers qui ne sauraient se trouver en concurrence avec les produits nationaux du fait qu'ils sont destinés à être commercialisés dans un autre État membre — ce qui serait précisément le cas des produits en transit —

serait incompatible avec la libre circulation ou avec l'égalité concurrentielle.

Le régime du transit communautaire n'entendrait pas seulement éviter l'accomplissement, dans chaque pays de transit, des formalités d'importation à l'entrée et d'exportation à la sortie; son objectif bien plus important serait d'éviter la perception d'impositions intérieures lors de l'importation et la restitution de ces impositions lors de l'exportation.

Le produit en transit ne serait pas, en fait, un produit importé; par définition, la marchandise en transit ne serait pas introduite sur le territoire national pour y être consommée, mais ne serait que de passage sur ce territoire.

Une charge frappant les marchandises en transit aurait l'effet d'un droit de douane, même si elle correspond à une imposition intérieure.

Cette constatation s'appliquerait évidemment aux impositions dont la portée est générale et qui ne sont pas liées à des services spécifiques dont bénéficieraient également les produits en transit. S'agissant d'impositions ayant un lien direct avec des services particuliers, il serait indispensable que les services qui en constituent le fait générateur soient effectivement rendus. Tel ne serait pas, selon les constatations mêmes de la Cour de cassation, le cas en l'espèce. Le fait générateur des taxes ferait donc défaut; lorsqu'elles sont néanmoins appliquées aux produits en transit, leurs effets seraient analogues à ceux d'un droit de douane, le prix des marchandises en étant affecté sans qu'un avantage quelconque corresponde à cette majoration.

Les taxes litigieuses grèveraient les produits provenant de pays tiers et

auraient pour effet de fausser l'uniformité du niveau de la protection extérieure; elles seraient donc incompatibles avec les exigences de la politique commerciale commune qui, aux termes de l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE, est fondée sur des principes uniformes et à laquelle l'instauration du tarif douanier commun a donné une application concrète.

Selon le port autonome de Trieste, les taxes litigieuses relèveraient d'un système général d'impositions intérieures, instaurées dans l'exercice de la souveraineté fiscale propre et exclusive du législateur national et dues, non pas en raison ou à l'occasion de l'importation, mais du fait matériel du débarquement ou de l'embarquement des marchandises.

Actuellement, en l'absence d'initiatives communautaires en vue de l'harmonisation des taxes de débarquement, l'obligation de fonder la politique commerciale commune sur des «principes uniformes» ne saurait être considérée comme s'opposant au régime fiscal en cause dans le litige au principal, d'autant moins que cette obligation a été soulignée, dans l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE, par référence à des questions ne relevant pas de la fiscalité intérieure. A supposer même que puisse être envisagée une quelconque incidence du régime fiscal litigieux sur la politique commerciale commune, il s'agirait, en tout état de cause, d'une question relevant de la compétence et de l'initiative des institutions communautaires, les particuliers ne pouvant se prévaloir directement de l'article 113, paragraphe 1, du traité.

Les conditions de fait qui permettraient d'établir une véritable politique commerciale commune ne seraient pas encore réunies, la coordination des relations

commerciales avec les pays tiers, prescrite à l'article 111, paragraphe 1, du traité, n'ayant été que partielle et la Cour ayant elle-même constaté l'état d'inachèvement de la politique commerciale communautaire à l'expiration de la période de transition.

La compétence de la Communauté ne suffirait pas, à elle seule, pour parvenir à un régime commun en matière de politique commerciale; elle devrait, en outre, être exercée. Le contenu de ce régime devrait d'abord être fixé par les institutions communautaires et aussi longtemps qu'aucune mesure communautaire n'a été prise, les États membres devraient être habilités à maintenir les mesures nationales. La Cour aurait elle-même jugé que l'appréciation de l'exigence de supprimer les disparités fiscales et commerciales nationales affectant les échanges avec les pays tiers appartient, dans chaque cas, à la Commission ou au Conseil et que la réduction ou la suppression des taxes existantes sur les importations en provenance directe de pays tiers relève des institutions de la Communauté; une question d'incompatibilité avec l'article 113, paragraphe 1, ne saurait donc se poser lorsque la discussion porte, comme en l'espèce, sur un régime général d'impositions intérieures relevant de la compétence exclusive du législateur national.

Le gouvernement de la République italienne considère que les impositions litigieuses ne sauraient, en raison de leur nature même et au regard de la finalité énoncée à l'article 110 du traité, affecter la politique commerciale commune.

Elles n'entraveraient nullement les pouvoirs des institutions de la Communauté et, compte tenu du fait que la politique commerciale commune se fonde

nécessairement sur des dispositions spécifiques, elles ne seraient contraires à aucune disposition communautaire en vigueur.

Les taxes visées à l'article 2 du décret-loi n° 47/1974 relèveraient d'un régime d'impositions intérieures de caractère général, lié aux frais de gestion des installations portuaires, qui concerneraient toute opération de débarquement et d'embarquement de toute marchandise, sans aucune discrimination liée à la condition ou à la destination douanière de la marchandise.

Les taxes litigieuses ne constitueraient pas des mesures protectionnistes et ne ressortiraient pas à la catégorie des droits de douane. Elles ne détermineraient nullement des conditions distinctes et discriminatoires, au détriment des entreprises d'un État membre par rapport à des entreprises nationales similaires, étant appliquées de manière égalitaire et uniforme, en ce qui concerne les mouvements portuaires des diverses marchandises, à chaque usager des ports nationaux, italien ou étranger, personne publique ou privée.

S'agissant de mouvements portuaires concernant du pétrole brut en provenance de pays tiers, il conviendrait de constater que l'Italie est elle-même un pays importateur de pétrole et que ses importations ne sont pas exonérées des taxes fiscales et portuaires litigieuses; celles-ci, par ailleurs, auraient une incidence minimale (pourcentage, pour la taxe fiscale, de 0,10 %, pour la taxe portuaire de 0,18 %, par rapport au coût moyen du pétrole à l'époque des faits litigieux).

La Commission relève que la question d'une éventuelle incompatibilité des taxes litigieuses avec l'article 113 du traité présente un double aspect: au plan de la compétence et au plan d'un éventuel

conflit matériel avec une mesure de politique commerciale commune.

Dans l'hypothèse où les taxes en cause devraient être qualifiées de mesures de politique commerciale, elles se heurteraient à l'existence d'une compétence en la matière de la Communauté; cette compétence serait exclusive et, à partir de la fin de la période de transition, des mesures de politique commerciale de caractère nationale ne pourraient être maintenues qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la Communauté.

Il n'y aurait pas lieu, dans le cadre de la présente procédure, de qualifier les taxes en cause au regard du droit communautaire. En ce qui concerne les «mesures de politique commerciale» au sens du droit communautaire, celles-ci devraient s'apprécier essentiellement en fonction de leur caractère spécifique d'instrument de réglementation du commerce international, compte tenu du lien établi par le traité entre la suppression des entraves aux échanges entre États membres et la mise en œuvre d'une politique commerciale commune. En tout état de cause, en fonction du critère de l'instrument ou de celui de l'objectif, des taxes telles que celles en cause dans le litige au principal ne s'inscriraient pas, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, dans la politique commerciale.

Sans avoir spécifiquement le caractère d'une instrument de réglementation du commerce international, une mesure nationale pourrait cependant nuire au bon fonctionnement du régime de politique commerciale commune ou compromettre la réalisation de ses objectifs. À cet égard, il conviendrait de constater que des taxes telles que les taxes litigieuses entrent dans la catégorie des impositions visées aux articles 95 et suivants du traité, dont l'introduction unilatérale, après la mise en place du

tarif douanier commun, n'est pas interdite. Par ailleurs, elles n'auraient pas de caractère discriminatoire et, au demeurant, aucune disposition du régime général de politique commerciale commune ne contiendrait des interdictions expresses allant dans le sens de celles figurant aux articles 95 et suivants. Les taxes du genre des taxes fiscales et portuaires de débarquement et d'embarquement ne seraient donc pas interdites par le régime de politique commerciale commune.

Il ne serait pas possible de répondre de manière satisfaisante, dans le cadre du présent litige, à la question de savoir si de telles taxes sont incompatibles avec le régime de politique commerciale commune en ce qu'elles nuiraient à son bon fonctionnement ou compromettraient la réalisation de ses objectifs. La constatation d'une incompatibilité de ces taxes avec la politique commerciale commune et d'une obligation de l'État membre de les éliminer dépendrait de l'appréciation préalable d'un ensemble d'éléments de nature économique et de politique commerciale. Dès lors que de telles taxes ne paraissent pas incompatibles avec le fonctionnement du marché commun, il serait difficile de concevoir qu'elles puissent constituer un obstacle pour la politique commerciale à l'égard des pays tiers.

Quant au régime du transit communautaire (règlements n^{os} 342/69 et 222/77)

La société *SIOT* considère que le règlement n^o 542/69, entre-temps remplacé par le règlement n^o 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976, relatif au transit communautaire (JO 1977, L 38, p. 1), ne fait que confirmer implicitement le principe de la liberté de transit résultant des

principes généraux du traité CEE. Il se limiterait, il est vrai, à déterminer ce régime sous l'angle formel, sans le définir quant au fond; il serait évident qu'un tel régime de transit, purement «documentaire» n'aurait pas de raison d'être si ses effets fiscaux n'importaient pas.

Le *port autonome de Trieste* relève que, selon l'article 12, paragraphe 1, du règlement n^o 542/69 (et du règlement n^o 222/77), toute marchandise doit, pour circuler sous la procédure du transit communautaire externe, faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement, d'une déclaration T 1; tel ne serait pas le cas des produits pétroliers en cause dans le litige au principal.

En tout état de cause, il conviendrait de rappeler que la réglementation du transit communautaire ne concerne et ne modifie en aucune manière le traitement douanier et fiscal des marchandises et n'a aucune incidence sur l'obligation de paiement des «droits et autres impositions éventuellement exigibles». Elle concernerait seulement les formalités et procédures prescrites, notamment à des fins statistiques, pour la circulation des marchandises entre deux points situés dans la Communauté; elle ne comporterait que des dispositions à caractère procédural.

Le *gouvernement de la République italienne* estime également que la réglementation du transit communautaire n'a aucune incidence sur les problèmes substantiels en matière d'imposition, étant exclusivement destinés à simplifier les procédures et formalités douanières. Le fait que l'article 46 du règlement n^o 542/69 (et du règlement n^o 222/77) prévoit que le régime du transit commu-

nautaire n'est pas obligatoire pour les transports par canalisation confirmerait que le régime en cause a simplement un caractère procédural.

La *Commission* constate, elle aussi, que la réglementation du régime du transit communautaire porte uniquement sur des formalités douanières et ne se prononce pas sur les taxes ou droits éventuellement perçus sur des marchandises en transit. En matière d'impositions nationales s'appliquant à des marchandises, il y aurait lieu de se référer à d'autres dispositions de droit communautaire, notamment aux articles 12 et suivants, 95 et suivants et, pour les marchandises importées de pays tiers, aux dispositions relatives au tarif douanier commun et à la politique commerciale commune.

Quant au régime de concurrence (article 90)

La *société SIOT* constate l'existence, dans certaines limites, pour certains services, d'une concurrence entre l'entreprise publique que constitue le port autonome de Trieste et elle-même, entreprise privée; l'entreprise publique bénéficierait des aides de l'État pour l'exécution de ses missions et même pour des services qu'elle ne rend pas (en particulier pour le débarquement du pétrole brut), l'entreprise privée SIOT s'appuierait exclusivement sur le financement privé et serait même contrainte de financer les aides de l'État à l'entreprise publique en payant pour des services non reçus et qu'elle fournit elle-même.

Les aides d'État à une entreprise publique chargée de services portuaires ne seraient pas, de plein droit, incompatibles avec le traité. L'article 90, paragraphe 2, les limiterait cependant en précisant que «le développement des échanges ne doit pas être affecté dans

une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté», or, le fait d'imposer la charge des aides également aux entreprises privées ayant une mission analogue et opérant dans le secteur des échanges qui, de ce fait, seraient gravement affectés, sortirait des limites de l'exception. Ainsi serait créée une distorsion de concurrence incompatible avec l'article 90, paragraphe 2.

En l'espèce, l'aide de l'État ne serait pas contestée en tant que telle, mais en raison de son mode de financement.

Le port autonome de Trieste fait grief à l'argumentation de la société SIOT de reposer erronément sur le lien qu'elle prétend établir entre le coût de gestion du port et certaines prestations déterminées dont bénéficient les opérateurs. En réalité, le coût de gestion se référerait non pas aux opérations individuelles, mais à l'ensemble des diverses et multiples activités nécessaires à la construction, au développement, à la gestion et à l'entretien des installations portuaires ainsi qu'à l'organisation des bureaux et des services techniques et administratifs. Les taxes litigieuses ne constitueraient pas la contrepartie de services rendus; elles auraient un caractère fiscal et seraient dues, indépendamment de la propriété des installations utilisées, en raison du seul fait du débarquement et de l'embarquement des marchandises.

Le régime uniforme et sans discrimination auquel sont assujettis tous les utilisateurs du port exclurait toute disparité de traitement, d'autant plus que le montant de la charge fiscale dépendrait exclusivement du volume plus ou moins grand des marchandises débarquées ou embarquées par chaque opérateur.

En toute hypothèse, la condition d'applicabilité de l'article 90, paragraphe 1, du

traité CEE ferait défaut en l'espèce: cette disposition se référerait aux règles de concurrence à respecter dans le «commerce entre États membres», alors que le litige au principal porterait sur des produits pétroliers en provenance de Libye et du Moyen-Orient et à destination de l'Allemagne et de l'Autriche; par ailleurs, l'établissement public portuaire ne serait d'aucune manière en situation de concurrence avec la société SIOT. L'établissement public portuaire assurerait le service public de gestion des installations et services portuaires, en utilisant pour cette finalité de droit public les ressources qu'il tire des taxes portuaires; la société SIOT n'offrirait et ne pourrait offrir à d'autres utilisateurs du port aucun service au titre duquel elle pourrait être considérée comme étant en concurrence avec l'établissement public portuaire, qui n'aurait pas d'activité commerciale ou de but lucratif.

Le *gouvernement de la République italienne* constate que la question posée par la juridiction de renvoi est dépourvue de caractère concret, en ce qu'elle n'indiquerait pas les règles du traité régissant les entreprises publiques qui seraient violées par l'article 2 du décret-loi n° 47/1974. En toute hypothèse, les impositions litigieuses ne concerneraient pas le commerce entre États membres et ne favoriseraient pas certaines entreprises économiques.

La *Commission* fait observer que la question relative à l'article 90 ne concerne que la seule taxe portuaire: par ailleurs, l'article 90 renverrait à d'autres dispositions du traité et il serait difficile de déterminer celles qui sont en cause, en relation avec l'article 90, dans le litige au principal.

Les entreprises utilisant leurs propres installations seraient effectivement pénalisées, en ce sens qu'elles paient la taxe sans bénéficier de certains services, alors

que les entreprises qui n'ont pas d'installations propres paient des services effectivement rendus. Cependant, les entreprises «favorisées» ne recevraient aucune aide financée par des ressources d'État et une éventuelle discrimination prendrait la forme d'une imposition pour les entreprises ne bénéficiant pas de certains services, mais n'aurait pas le caractère d'une aide pour celles qui en bénéficient.

Ne serait pas incompatible avec les règles de concurrence du traité CEE, et notamment avec l'article 90, le fait, pour un État membre, de prévoir une imposition grevant les marchandises sans distinction de destination, d'origine ou de provenance, à l'occasion de leur embarquement ou débarquement dans des ports déterminés, gérés par des établissements publics autonomes, auxquels le produit de l'imposition est en partie destiné, même lorsque les opérations d'embarquement ou de débarquement sont effectuées par l'opérateur économique au moyen d'installations propres, sans l'exécution d'aucun service direct et spécifique par l'établissement public portuaire.

Quant au régime du transit avec l'Autriche

La *société SIOT* considère que le règlement n° 542/69, remplacé par le règlement n° 222/77, concerne le régime du transit communautaire tant externe qu'interne et consacre, pour les produits communautaires et pour les produits provenant de pays tiers, le principe de la liberté de transit.

Le *port autonome de Trieste* relève que l'accord entre la CEE et la république d'Autriche sur l'application de la réglementation relative au transit communautaire, conclu par le règlement n° 2813/72, prévoit, à son article 1, qu'il concerne les «marchandises circulant entre deux points situés dans la Commu-

nauté, à travers le territoire autrichien»; il ne s'appliquerait donc pas aux produits importés des pays tiers à destination de l'Autriche. Dans les cas où l'accord vise des marchandises à destination de l'Autriche (article 6, paragraphe 2), il s'agirait de marchandises à réexpédier dans un autre État membre de la CEE.

En toute hypothèse, le régime du transit communautaire n'aurait qu'un caractère purement procédural.

La *Commission* fait observer que, si l'accord de 22 juillet 1972 entre la CEE et la république d'Autriche, conclu par le règlement n° 2836/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 300, p. 1), interdit, à son article 18, toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant une discrimination, il ne concerne que les produits originaires de l'autre partie, et non les produits destinés à celle-ci.

Quant aux droits judiciaires des particuliers

La *société SIOT* est d'avis que l'interdiction, découlant de l'application conjointe de l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE et du tarif douanier commun, d'appliquer des taxes d'effet équivalant à des droits de douane aux produits provenant de pays tiers et l'interdiction, découlant des dispositions combinées des paragraphes 1 et 2 de l'article 90 du traité CEE, d'octroyer aux entreprises publiques des aides assorties de modalités de financement faussant le tarif douanier commun engendrent l'une et l'autre, dans le chef des particuliers, des droits subjectifs que le juge national est tenu de sauvegarder. Les particuliers disposeraient d'une voie de recours, devant le juge national, pour

répéter les sommes correspondant aux charges pécuniaires imposées par un État membre en raison du débarquement de marchandises dans l'un de ses ports et destinées à subventionner, ne fût-ce que partiellement, une entreprise portuaire publique ou pour s'opposer au paiement, réclamé par l'État, de ces charges.

Le *gouvernement de la République italienne* estime que la question n'intéresse pas l'ordre juridique communautaire, mais doit être résolue selon le droit national; en toute hypothèse, les dispositions communautaires invoquées n'auraient aucun effet direct.

La *Commission* rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 90, paragraphe 2, n'est pas, au stade actuel, susceptible de créer des droits individuels que les juges nationaux doivent sauvegarder.

III — Réponses aux compléments d'information demandés par la Cour

A — Quant à la nature des taxes litigieuses et à l'affectation de leur produit

Le *gouvernement italien* est prié de donner des informations plus précises concernant la nature des deux taxes litigieuses, en distinguant la taxe dite «fiscale» et la taxe dite «portuaire». En particulier, la Cour désire être mieux informée sur l'affectation des recettes réalisées grâce à la perception de l'une et de l'autre des deux taxes en question.

Le *port autonome de Trieste* rappelle que l'assiette tant de la taxe fiscale que de la taxe portuaire est constituée exclusivement par l'accomplissement de l'opération de débarquement ou d'embarquement. Les deux taxes différeraient en ce que la taxe fiscale aurait un caractère général, s'appliquerait dans tous les ports, rades ou côtes et que son produit reviendrait entièrement au Trésor public, alors que la taxe portuaire aurait un caractère spécial, s'appliquerait seulement dans certains ports et que son produit irait presque entièrement aux ports autonomes.

Les taxes ayant exclusivement comme assiette l'accomplissement d'une opération de débarquement ou d'embarquement, quelle que soit la destination douanière des marchandises (importation, exportation, transit, etc.) et frappant indistinctement les marchandises nationales et les marchandises importées, elles n'auraient rien à voir avec les droits de douane ou taxes d'effet équivalent. Le fait que le débarquement ou l'embarquement peut précéder l'importation, l'exportation ou le transit serait irrelevant.

Le *gouvernement de la République italienne* relève qu'il existe, dans l'organisation portuaire de tous les pays de la Communauté, à côté des redevances ou frais particuliers correspondant à des services spécifiques, des droits et des taxes justifiés par les avantages généraux que procure la structure portuaire considérée dans son ensemble; ces taxes porteraient des dénominations variées et seraient fondamentalement proportionnelles au tonnage du navire qui accède au port ou au tonnage des marchandises embarquées et débarquées.

Dans le système italien, la taxe d'embarquement et de débarquement prévue à l'article 2 du décret-loi n° 47/1974 présenterait la caractéristique d'avoir, dans certains ports, une structure complexe: la «taxe fiscale», prévue à l'ar-

ticle 2, alinéa 1, serait appliquée dans tous les ports; la «taxe portuaire», prévue à l'article 2, alinéa 2, ne s'appliquerait que dans les ports plus importants, en mesure d'offrir des services plus étendus (dont Trieste).

L'assiette tant de la taxe «fiscale» que de la taxe «portuaire» serait le débarquement ou l'embarquement de marchandises et la taxe se calculerait sur la base du tonnage de ces marchandises.

Ces taxes seraient perçues par l'État; la fraction de la taxe «portuaire» excédant les taux fixés par la loi n° 82/1963 serait cédée par l'État à l'organisme qui administre le port, pour concourir à l'équilibre financier de celui-ci, à la réalisation de nouvelles installations portuaires et à l'augmentation de la capacité des équipements et installations existants.

B — Quant à la qualification des taxes litigieuses comme «impositions intérieures»

Le gouvernement italien et le port autonome de Trieste qualifient les taxes litigieuses comme étant des impositions «intérieures». Ces parties sont priées d'expliquer comment elles justifient cette qualification dans le cas de marchandises en transit qui, comme telles, ne sont pas destinées à être mises à la consommation à l'intérieur de l'État de transit.

Le *port autonome de Trieste* insiste sur la constatation que les taxes litigieuses auraient comme assiette l'opération portuaire de débarquement ou d'embarquement, sans aucun égard à la destination ultérieure de la marchandise. Une marchandise destinée à l'importation serait grevée, en sus, d'un droit d'importation ou d'une autre imposition équivalente; en revanche, à la marchandise

débarquée et destinée au transit ne serait appliquée, en raison de cette destination, aucune autre imposition ultérieure.

La qualification comme impositions intérieures des taxes litigieuses, même lorsque la marchandise débarquée est destinée au transit, se justifierait par le fait évident que le transit est absolument étranger à leur assiette.

Le gouvernement de la République italienne rappelle que la juridiction de renvoi aurait établi que les taxes litigieuses relevant d'un système général d'impositions intérieures et que ferait défaut toute circonstance particulière de nature à conférer à une imposition intérieure la nature et les fonctions d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

Les taxes litigieuses n'auraient effectivement aucun rapport avec celles qui présupposent une destination particulière ou une situation spéciale des marchandises en douane; leur application serait fondée sur le fait objectif du débarquement ou de l'embarquement, dans les ports, de toute marchandise, nationale ou étrangère, quelle qu'en soit la provenance ou la destination, sans aucun élément de discrimination; elles seraient indépendantes du passage d'une frontière et ne constitueraient pas des mesures restrictives ou autrement protectionnistes. L'Italie serait un pays importateur de pétrole et ses importations ne seraient pas exonérées des taxes fiscales et portuaires de débarquement visées par le décret-loi n° 47/1974.

Les impositions en cause se rapporteraient à l'utilisation du port à des fins commerciales (débarquement et embarquement de marchandises) et ne seraient pas influencées par la phase, antérieure ou postérieure, du transport ou de la distribution.

Le montant des taxes serait lié aux charges résultant de l'organisation générale des structures, installations, bureaux et services portuaires, dont tous les usagers du port se serviraient nécessairement, en dehors de toute prestation spécifique et individuelle de services distincts.

C — *Quant à la perception de taxes comparables aux taxes litigieuses dans d'autres ports de la Communauté*

La Commission et les divers gouvernements participant à la procédure sont priés d'indiquer si des taxes semblables aux taxes litigieuses sont perçues dans d'autres ports de la Communauté disposant d'un trafic de transit important.

Le port autonome de Trieste fournit les indications suivantes:

- a) En Belgique seraient perçues, dans les ports de Gand et de Zeebrugge, une taxe sur les navires, calculée sur la base de la jauge nette, et une taxe sur les marchandises chargées ou déchargées.
- b) Dans les ports danois seraient perçues une taxe d'ancrage, calculée sur la base de la jauge nette du navire, et une taxe sur la cargaison, calculée sur la base du tonnage des marchandises et variant suivant cinq groupes de catégories de marchandises.
- c) Dans les ports français seraient perçues une taxe sur la jauge nette du navire, avec des taux variables selon les ports, une taxe de stationnement, à charge du navire, et une taxe sur les marchandises chargées, déchargées ou transbordées.
- d) Les ports allemands percevraient sur les navires une taxe portuaire générale pour l'usage des ports, calculée sur la

base de la jauge brute des navires, de la zone de navigation et du type de cargaison. Relèveraient de cette taxe portuaire générale la taxe sur le tonnage, dans le port de Hambourg, basée en général sur le tonnage brut, la taxe de surestarie et la taxe du quai (n'existant pas dans les ports de Hambourg et de Kiel), calculée également sur la base du tonnage des marchandises chargées ou déchargées.

e) Au Royaume-Uni, les principaux droits et taxes à charge du navire seraient le «droit de phare», la taxe pour manutention des chenaux d'accès entre la haute mer et les quais et le «droit d'ancrage», relatif à la mise à disposition du plan d'eau situé devant le quai et de la partie du môle occupée par le navire à l'intérieur de la zone portuaire.

f) En Irlande seraient en vigueur la «taxe de jauge», calculée sur la base de la jauge brute ou nette des navires et du tonnage de la cargaison transportée en espace non mesuré (par exemple, la cargaison de pont), la taxe sur les marchandises frappent les marchandises embarquées, débarquées ou transbordées à l'intérieur d'un port.

g) Aux Pays-Bas seraient appliqués des droits de quai calculés, pour tous les navires du trafic maritime, sur la base de la jauge brute du navire ou du tonnage des marchandises chargées ou déchargées, ainsi que des droits de quai pour l'occupation, par le navire, d'un poste d'amarrage à caractère d'exclusivité.

Il résulterait d'une étude réalisée par la Chambre syndicale des transports pétroliers de Marseille, relative à la situation en vigueur au 1^{er} avril 1980, que le port de Trieste est, de loin, le port européen le plus économique en ce qui concerne les charges frappant le débarquement des produits pétroliers.

Le *gouvernement de la République italienne*, se référant à la même étude, souligne que, par rapport aux autres ports de la Communauté dans lesquels les conditions de transport du pétrole brut sont analogues, à savoir Marseille/Fos-sur-Mer et Rotterdam, Trieste pourrait faire état des coûts les moins élevés pour l'utilisation des installations portuaires, en ce qui concerne tant la rétribution de services spécifiques que les taxes justifiées par les avantages généraux offerts par le port et la gestion portuaire.

L'intégralité du produit des droits portuaires perçus à Fos-sur-Mer et à Rotterdam reviendrait aux établissements publics portuaires respectifs, alors que le port autonome de Trieste ne recevrait qu'une partie du montant des taxes litigieuses.

Le montant de ces taxes serait resté inchangé à Trieste depuis 1980, alors qu'il aurait été augmenté dans les autres ports.

Le port de Trieste serait également plus économique, pour le trafic pétrolier, que les ports du Havre, de Donges, du Verdon et de Sète, qui ne disposeraient au surplus pas de pipe-lines.

Au port de Trieste, les «redevances» pour les opérations matérielles de déchargement du pétrole par pompage seraient, en fait, perçues et encaissées par la société SIOT.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* affirme qu'il n'est pas perçu, en République fédérale, de droits semblables aux taxes litigieuses, qu'il n'a pas reçu de plaintes concernant la perception de droits similaires par d'autres États membres que l'Italie et que les ambassades d'Allemagne ont indiqué que leur

pays d'accueil ne connaissait pas de telles taxes de transit.

Le *gouvernement de la République française* signale que le système français de droits de port et de redevances d'équipement est régi par le Code des ports maritimes, la perception en étant effectuée «comme en matière douanière».

Le droit de port comprendrait, pour les navires de commerce, une taxe sur le navire et, le cas échéant, une taxe de stationnement, une taxe sur les marchandises et une taxe sur les passagers; la jurisprudence nationale qualifierait ces taxes, perçues au profit exclusif des collectivités ou établissements publics participant au financement des travaux du port, de redevances pour «services rendus», à l'exception de la taxe sur les passagers, perçue à 25 % au profit de l'État, qui aurait le caractère d'une taxe fiscale. Les taux des droits de port varieraient selon les ports; au surplus, dans chaque port pourraient être accordées certaines réductions sur la taxe sur les marchandises.

Bien que la taxe sur les marchandises soit, en principe, due par toutes les «marchandises débarquées, embarquées ou transbordées», les ports pourraient prévoir des réductions pour les marchandises en transit douanier. Par ailleurs, la faculté offerte aux ports de différencier les taux en fonction de la zone portuaire où s'effectue la manutention permettrait de répondre à la préoccupation de lier la taxation au service effectivement rendu à l'opérateur.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* indique que les autorités portuaires du Royaume-Uni sont habilitées à percevoir des droits sur les marchandises par les lois qui les ont institués ou par l'article 26 du «Harbours Act». Ces droits, ainsi

que ceux qui sont perçus sur les navires et les passagers, constitueraient des recettes du port et lui permettraient de remplir ses obligations de gestion, de maintenance et de développement des installations portuaires; sans que puisse exister une correspondance absolue, les droits seraient destinés à couvrir les frais engagés pour mettre à disposition, entretenir et améliorer ces installations. Les droits perçus sur les navires seraient normalement fonction du tonnage; les droits perçus sur les marchandises seraient normalement calculés à raison du volume des marchandises ou, dans certains cas, en fonction du nombre d'unités. Ils seraient, dans les grandes lignes, proportionnels à l'usage qui est fait des installations portuaires.

Le pouvoir d'instituer de telles impositions serait soumis au contrôle du ministre (Secretary of State) compétent; celui-ci pourrait, sur demande, donner instruction d'exempter de l'imposition en cause ou de la réduire.

Les droits seraient perçus sans distinction entre opérations d'exportation et opérations d'importation ou entre trafic international et trafic côtier; il n'existerait pas de règles particulières applicables au trafic de transit.

Selon le *gouvernement du royaume des Pays-Bas*, aucune taxe semblable à celles qui sont en cause dans le litige au principal ne serait perçue dans les ports néerlandais.

La *Commission* fait état que, consultés par elle, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et la Grèce auraient indiqué que, dans leurs ports, n'était pas perçue de taxe sur les marchandises en transit.

D — Quant à l'état d'information du GATT

Les faits auxquels se réfèrent les questions posées par la Cour suprême de cassation ont-ils déjà été évoqués dans le cadre du GATT?

La société SIOT fait observer que, dans le cadre du GATT, seules les parties contractantes seraient habilitées à invoquer la violation de l'accord.

Le gouvernement de la République italienne indique que les faits en cause dans le litige au principal ne paraissent pas encore avoir été évoqués dans le cadre du GATT.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne confirme que, jusqu'à présent, l'interprétation de l'article V, paragraphe 3, n'a jamais été évoquée officiellement dans le cadre du GATT.

Selon les informations dont dispose la Commission, ce type de question n'aurait jamais été évoqué dans le cadre du GATT.

E — Quant aux «remèdes» que pourrait fournir le système du droit communautaire

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a fait connaître qu'il considère la perception d'une taxe fiscale sur le pétrole se trouvant en transit dans un État et destiné au marché d'un autre État comme constituant une violation de l'article V, paragraphe 3, du GATT. Le gouvernement allemand considère-t-il que le système du droit communautaire pourrait lui fournir les moyens d'éliminer la violation alléguée?

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne donne, en raison de leur connexité, une réponse commune à cette question et à la question suivante.

La taxe portuaire serait contraire à l'article V, paragraphe 3, du GATT. Cette disposition n'interdirait pas seulement les taxes perçues spécialement et exclusivement sur les marchandises en transit. S'agissant des droits de douane, elle prohiberait non seulement les droits douaniers de transit, mais également les droits de douane qui divisent l'opération de transit, par exemple en une importation et une exportation, pour donner ainsi une assiette à l'imposition; elle viserait, de manière générale, tant les impositions perçues uniquement en raison même du transit que celles qui frappent les marchandises en transit à l'occasion du transit, mais grèvent aussi d'autres marchandises pour une autre raison, comme l'importation.

Il y aurait lieu d'appliquer, à cet égard, la méthode d'interprétation employée par la Cour dans sa jurisprudence constante, notamment à propos de la notion de taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation au sens des articles 9 et 12 du traité CEE.

Une interprétation limitant l'interdiction d'imposition aux seuls droits de transit spécifiques serait démentie par l'économie générale de l'article V, paragraphe 3: celui-ci prévoirait des exceptions lorsque des services ont été rendus; le trafic de transit n'étant pas la seule opération pouvant donner lieu à des prestations de services, le fait d'exclure génériquement, de l'interdiction d'imposition, les impositions correspondant au coût des services rendus établirait que l'interdiction doit nécessairement s'étendre à tous les droits pouvant être perçus à l'occasion du transit, et non seulement aux droits spécifiques au transit.

Il ressortirait de son intitulé et de son paragraphe 2 que l'article V du GATT a pour objet d'assurer la liberté de transit; l'interdiction de principe formulée par l'article V, paragraphe 3, ne pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif que si elle ne vise pas seulement les impositions spécifiques au transit, mais toute imposition frappant les marchandises à l'occasion d'un transit, une telle imposition constituant toujours une entrave à la liberté de transit.

Les taxes portuaires en cause dans le litige au principal ne seraient pas des «impositions intérieures» au sens de l'article III du GATT, n'étant pas perçues indistinctement sur les produits nationaux et sur les produits importés en cause. En fait, les produits italiens et les produits importés en Italie ne seraient pas concernés lorsqu'ils sont transportés par route ou par chemin de fer et ne passent ainsi pas par un port ou aéroport italien. Il ne saurait être question, dans ce contexte, d'un «système d'impositions».

L'article III, paragraphes 1 et 2, du GATT poursuivrait un objectif tout à fait différent de celui de l'article V. L'article III concernerait des impositions qui grèvent des produits en raison de leur commercialisation dans l'État concerné; les mesures fiscales trouveraient, dans ce cas, leur limite dans l'obligation de garantir la neutralité concurrentielle, ce qui ne serait évidemment pas nécessaire pour des marchandises en transit. L'article V, par contre, ne s'intéresserait pas à la commercialisation des produits, mais au trafic, donc aux mouvements de marchandises. L'article V, paragraphe 3, constituerait, par rapport à l'article III, une disposition spéciale qui exonère les marchandises en transit de tout droit de douane pour la raison que, contrairement aux autres marchandises, elles n'aboutissent pas sur le marché intérieur du pays de transit; il en serait de même

pour toute autre imposition intérieure à caractère général.

La disposition applicable aux taxes litigieuses ne serait pas l'article III, mais uniquement l'article V du GATT.

En définitive, la légitimité des taxes portuaires litigieuses dépendrait de la question de savoir si elles constituent ou non la contrepartie de services rendus par une autorité publique; or, d'après les constatations mêmes de la juridiction de renvoi, la réponse sur ce point serait négative. Les taxes litigieuses seraient donc incompatibles avec l'article V, paragraphe 3, du GATT.

Les obligations qui incombent aux États membres en vertu du traité CEE correspondraient, pour le moins, aux obligations assumées par les parties au GATT: le traité CEE n'aurait pu être en retrait par rapport aux obligations déjà imposées aux États membres par le GATT.

Il ressortirait de l'article 9, paragraphe 2, que les dispositions du traité CEE concernant les échanges intracommunautaires ne sont pas applicables aux taxes portuaires litigieuses, perçues lors du débarquement de marchandises en provenance de pays tiers; dans la mesure, toutefois, où il s'agit de marchandises destinées à être introduites, par la voie du transit, dans d'autres États membres, les dispositions sur la libre circulation des marchandises, bien que n'étant pas directement applicables, devraient être prises en considération. L'interdiction de taxer le transit de marchandises en provenance d'un pays tiers ne serait, certes, pas prévue expressément par les articles 9 et suivants et 30 et suivants du traité CEE. La liberté du trafic en transit communautaire serait garantie par la mention des «interdictions de transit» à l'article 36, 1^{re} phrase, du traité CEE; pour le transit concernant un pays tiers et deux ou plusieurs États membres, l'interdiction de percevoir des droits de transit résulterait

d'une application analogique des articles 12 et suivants, notamment 16, et 30 et suivants, notamment 34, du traité CEE.

invoquées en justice par des particuliers.

La liberté de transit garantie par le traité CEE devrait avoir une portée au moins égale à la liberté de transit instituée par le GATT, notamment à l'article V, paragraphe 3; les taxes portuaires litigieuses étant contraires à l'article V, paragraphe 3, du GATT, elles seraient aussi contraires à l'article 34 du traité CEE. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les particuliers pourraient invoquer cette disposition devant une juridiction nationale.

F — Quant au régime général de la liberté des échanges à l'intérieur du marché commun

Les parties sont priées de se prononcer plus amplement sur la question posée dans le mémoire du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne au sujet de la compatibilité, avec le régime général de la liberté des échanges à l'intérieur du marché commun, de taxes fiscales prélevées sur les marchandises en transit. En particulier, les parties sont invitées à se prononcer sur la question de savoir si certaines règles du traité CEE, telles que les articles 16 ou 34, pourraient être applicables à la question du traitement fiscal du trafic de transit; à défaut, si les dispositions de l'article V, paragraphe 3, du GATT pourraient trouver application dans le cadre du droit communautaire et, dans l'affirmative, si ces dispositions, appliquées dans un tel cadre, seraient de nature à pouvoir être

La société SIOT confirme son opinion selon laquelle le régime général de la liberté des échanges à l'intérieur du marché commun, qui résulterait de l'ensemble des dispositions du traité, s'identifie à un principe comportant, au sens physique, la liberté des échanges et, au sens économique, l'égalité concurrentielle des marchandises sur chaque territoire. Le principe de la libre circulation, conçu comme principe de l'égalité concurrentielle, impliquerait, de par sa nature, que les marchandises communautaires ou en libre pratique ne peuvent être assujetties, dans les pays de transit, à aucune charge qui ne soit la simple contrepartie de services rendus; dans le cas contraire, ces marchandises se trouveraient dans une position concurrentielle défavorisée par rapport aux produits originaires du pays de destination.

Aux marchandises provenant de pays tiers et qui ne sont pas mises en libre pratique dans la Communauté s'appliquerait le principe non de l'égalité concurrentielle, mais de l'uniformité concurrentielle. Leur position concurrentielle pourrait être modifiée ou rendue plus défavorable, par rapport à celle des produits communautaires, en fonction du niveau de protection assuré à ces derniers; ce niveau de protection devrait, toutefois, être uniforme et serait, à cet égard, assuré par le tarif douanier commun. Le principe de l'uniformité concurrentielle, applicable aux produits provenant de pays tiers, impliquerait, de par sa nature, que des marchandises en transit dans un État membre et destinées à un autre État membre ne peuvent être assujetties, dans le pays de transit, à aucune charge qui ne constitue la simple contrepartie de services rendus; si tel n'était pas le cas, ces marchandises se

trouveraient, dans le pays de destination, dans une situation concurrentielle encore plus défavorable et, en tout cas, différente de celle que la Communauté a entendu créer et qui est déterminée par le tarif douanier commun.

Les articles 16 et 34 du traité CEE ne sauraient, du seul fait qu'ils se réfèrent à la notion d'«exportation», être interprétés comme ne s'appliquant pas aux marchandises en transit. Cette interprétation conduirait au résultat, absurde, que les marchandises en transit pourraient être soumises non seulement aux impositions intérieures des divers États membres, mais encore à des droits de douane proprement dits, le traité CEE ne prévoyant pas, à cet égard, d'interdiction spécifique. Par ailleurs, l'article 36 du traité, prévoyant des dérogations aux articles 30 à 34, ferait également référence au transit; les articles 30 et 34 interdisant respectivement les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que les mesures d'effet équivalent, la dérogation prévue à l'article 36 n'aurait pas de sens si le transit n'était également visé implicitement par ces dispositions.

Du reste, le terme «transit» pourrait être compris dans un sens purement matériel, et non en tant que notion de technique douanière; les marchandises en transit pourraient donc être considérées comme «importées» lorsqu'elles entrent dans le pays de transit et comme «exportées» lorsqu'elles en sortent. Cette interprétation paraîtrait conforme au principe de l'article 3, lettre a), du traité, dont les articles 16 et 34 constitueraient une application concrète.

Dans cette interprétation, une imposition intérieure perçue sur des marchandises en transit constituerait, indiscutablement, une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, contraire à l'ar-

ticle 16, à l'article 12 ou, plus généralement, à l'article 9 du traité CEE. Une imposition intérieure appliquée aux produits en transit ne serait pas incompatible avec l'interdiction des taxes d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation, les produits importés étant soumis aux impositions intérieures, mais deviendrait une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation si elle n'est pas restituée au moment où les produits en cause sortent du pays de transit.

En toute hypothèse, la perception d'impositions intérieures sur des marchandises en transit constituerait, à tout le moins, une violation de l'article 34 du traité: l'application d'impositions intérieures aux marchandises qui ne sont pas destinées au marché intérieur constituerait certainement un obstacle au transit et relèverait, dès lors, de l'interdiction visée à l'article 34, résultant des dispositions combinées de cet article et de l'article 36.

Les dispositions en cause du traité CEE ne s'appliqueraient, il est vrai, qu'aux produits originaires des États membres et à ceux, provenant de pays tiers, qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté; or, le pétrole brut déchargé par la SIOT ne serait pas, techniquement parlant, mis en libre pratique, même si, dans les faits, la situation est identique, le tarif douanier commun prévoyant pour le pétrole brut un droit égal à 0. Sous l'aspect de la technique douanière, le pétrole brut débarqué à Trieste pour être ensuite acheminé vers l'Allemagne et l'Autriche serait soumis au régime du dépôt de douane. Le pétrole brut introduit dans l'oléoduc transalpin n'étant, techniquement parlant, pas en libre pratique, les taxes de débarquement litigieuses constitueraient, bien plus qu'une violation des règles relatives à la liberté des échanges, une violation du tarif douanier commun. L'interdiction de frapper de taxes d'effet équivalant à un droit de douane l'exportation, vers un

autre État membre, de produits mis en libre pratique se justifierait précisément par le but de ne pas modifier le tarif douanier commun, donc le niveau de protection uniforme voulu par la Communauté.

Les dispositions du GATT ne seraient plus applicables dans les rapports entre États membres de la CEE. Le traité CEE contiendrait donc nécessairement, fût-ce de manière implicite, une réglementation analogue à celle de l'article V, paragraphe 3, du GATT; il ne saurait, en effet, être en retrait par rapport au GATT quant à la liberté de transit, dans son acception la plus large.

L'article V, paragraphe 3, du GATT demeurerait applicable dans les rapports entre les États membres et les pays tiers; limité au transit des produits en provenance ou à destination d'un pays tiers partie au GATT, il pourrait être invoqué par les particuliers devant le juge national.

L'affirmation selon laquelle l'article V, paragraphe 3, du GATT n'interdirait que les impositions frappant le transit comme tel et non pas les charges trouvant leur raison d'être dans le fait du débarquement se heurterait aux constatations suivantes:

- l'article V, paragraphe 3, indiquerait avec précision les exceptions à l'interdiction de toute imposition concernant le transit; parmi ces exceptions ne figureraient pas les impositions intérieures;
- pour certaines des exceptions, le fait générateur ne serait pas le transit en soi et comme tel, mais le transport ou les services rendus;
- l'article V, paragraphe 1, définirait le transit comme le passage à travers le territoire d'une partie contractante qui ne constitue qu'une fraction d'un

voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu, que ce passage s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport;

- les obligations visées aux paragraphes 3 et 4 de l'article V ne se référeraient nécessairement qu'aux impositions compatibles avec l'interdiction visée au paragraphe 3;
- il ne serait nullement paradoxal que les produits en transit, échappant aux impositions intérieures, bénéficient d'un traitement plus favorable que le traitement national prévu à l'article III du GATT; il serait, au contraire, plutôt paradoxal que des impositions intérieures grèvent des produits totalement étrangers au marché de l'État qui applique les impositions.

Le port autonome de Trieste estime que le litige au principal ne pose pas le problème du traitement fiscal des marchandises en transit, les taxes de débarquement litigieuses ne concernant pas le transit, mais l'opération portuaire de débarquement ou d'embarquement.

Le gouvernement de la République italienne considère que les taxes litigieuses ne concernent pas le régime des échanges et de la libre circulation à l'intérieur du marché commun.

Les taxes en question seraient payées par tous les usagers du port, pour les avantages qu'ils tirent de l'organisation et du fonctionnement de la structure portuaire considérée comme un tout et dans son ensemble, sur la base du coût moyen de la gestion de la totalité des services; elles ne constitueraient pas, en raison de leur caractère général, une protection indirecte des produits nationaux ni une forme d'impositions fiscales à l'importa-

tion ou à l'exportation. Tous les mouvements portuaires de marchandises, quelles qu'en soient la nationalité et la destination en douane, y compris les marchandises nationales circulant à l'intérieur du pays, seraient soumis aux taxes en cause; la neutralité concurrentielle serait donc absolument respectée du point de vue fiscal, conformément au principe fondamental de non-discrimination.

Le traité CEE se serait, dans toutes les matières qu'il règle, substitué au GATT en tant que source des droits et obligations des États au plan intracommunautaire; les dispositions du GATT ne sauraient donc être invoquées pour définir les rapports entre États membres de la Communauté. Par ailleurs, les objectifs poursuivis par le GATT seraient différents de ceux visés par le traité CEE et beaucoup plus limités; le GATT, de caractère flexible, se fonderait sur le principe fondamental de la réciprocité et de l'équilibre. Le GATT ne saurait avoir des effets directs dans le contexte du droit communautaire, sous peine de modifier sa portée juridique, de méconnaître son contenu et ses objectifs et de nier le caractère essentiel de la condition de réciprocité.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait observer que, pour l'examen du trafic de transit, il convient de faire une distinction: les marchandises qui ne satisfont pas aux conditions des articles 9 et 10 du traité CEE seraient des «marchandises non communautaires», auxquelles s'appliqueraient les dispositions du traité relatives à la politique commerciale commune et les obligations internationales souscrites par les États membres et par la Communauté; les marchandises qui satisfont aux conditions des articles 9 et 10 du traité seraient des «marchandises communautaires», auxquelles seraient applicables, de ce fait, les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises; les articles 13 et

16 ainsi que l'article 95 pourraient être applicables, le cas échéant, à la perception de taxes fiscales sur ce trafic de transit, les articles 30 et 34 étant moins pertinents à cet égard.

La *Commission* confirme qu'elle partage l'opinion de la juridiction de renvoi selon laquelle les taxes litigieuses ne constituent pas de taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation, au sens de l'article 13 du traité CEE; elles ne sauraient non plus être considérées comme des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'exportation, au sens de l'article 16. L'article 34, relatif aux restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, et non à des charges pécuniaires, ne serait pas applicable en l'espèce.

L'article V, paragraphe 3, du GATT n'interdirait pas des taxes telles que les taxes litigieuses; dans le cas contraire, il importerait d'examiner l'article 16 du traité CEE à la lumière de cet élément. L'article V, paragraphe 3, du GATT ne saurait trouver application dans le cadre du droit communautaire.

La question de l'invocabilité de l'article V, paragraphe 3, du GATT dans le cadre du droit communautaire ne saurait se poser; il serait cependant loisible à un particulier, se prévalant d'une disposition de droit communautaire ayant effet direct, d'invoquer le GATT comme moyen d'interprétation du droit communautaire.

G — *Quant à la responsabilité de la Communauté à l'égard de la République autrichienne dans le cadre du GATT et de l'accord de libre-échange*

Les parties sont invitées à se prononcer sur la question soulevée

dans le mémoire du gouvernement danois, visant à savoir si la Communauté, ayant progressivement pris en charge les tâches concernant la politique douanière et commerciale, a assumé vis-à-vis des États tiers et, plus particulièrement, vis-à-vis de l'Autriche, une responsabilité en ce qui concerne l'observation des règles du GATT de la part des États membres. Dans la même perspective, la Cour désire connaître la position des parties sur la question de savoir si des taxes fiscales perçues sur les marchandises en transit à destination de l'Autriche peuvent être qualifiées éventuellement de taxes d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, au sens de l'accord de libre-échange conclu avec ce pays.

La *société SIOT* est d'avis que la Communauté, ayant assumé comme telle les obligations du GATT, a lié les États membres, conformément à l'article 228, paragraphe 2, du traité; les États membres ne sauraient méconnaître unilatéralement ces obligations sans se rendre coupables d'une violation de l'article 228 et sans engager la responsabilité de la Communauté à l'égard des autres parties contractantes du GATT.

L'accord de libre-échange entre la CEE et la république d'Autriche ne serait pas applicable en l'espèce: selon son article 2, il ne s'appliquerait qu'aux produits originaires de la Communauté et de l'Autriche.

Par contre, serait applicable l'article V, paragraphe 3, du GATT: le préambule de l'accord CEE—Autriche indiquerait explicitement que les parties ne sont pas exemptées des obligations qui leur incombent en vertu d'autres accords internationaux.

Le *port autonome de Trieste* rappelle, une fois de plus, que les taxes fiscales et portuaires de débarquement litigieuses ne se réfèrent d'aucune manière au transit.

Le *gouvernement de la République italienne* ne conteste pas que la Communauté s'est, dans la mesure où elle a assumé les pouvoirs appartenant aux États membres dans le cadre de l'application du GATT, substituée à ceux-ci en ce qui concerne le respect des engagements prévus par le GATT à l'égard des pays tiers; mais il conviendrait, en l'espèce, de retenir que les taxes litigieuses ne sauraient être considérées comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* considère que, dans le cadre de la politique commerciale commune, la Communauté a, vis-à-vis des pays tiers, une certaine responsabilité quant au respect des règles du GATT. Lorsqu'un État membre ne satisfait pas, dans ses rapports avec un pays tiers, aux obligations qui lui incombent en vertu du GATT, le pays tiers concerné pourrait prendre des sanctions; celles-ci, du fait de l'établissement d'une politique commerciale commune, n'atteindraient pas seulement l'État membre en cause, mais l'ensemble de la Communauté. La Communauté aurait donc un intérêt propre à ce que les États membres observent les règles du GATT.

Les dispositions de l'accord de libre-échange entre la CEE et l'Autriche devraient être interprétées de manière autonome, même lorsqu'elles correspondent mot pour mot à des dispositions du traité. L'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, prévue aux articles 12 et suivants du traité CEE et à l'article 7 de l'accord CEE—Autriche, devrait toutefois rece-

voir la même interprétation dans les deux traités, de telles taxes affectant directement les échanges de marchandises et les deux accords ayant, dans cette mesure, le même objectif.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* est d'avis que la Communauté est effectivement responsable, à l'égard des États tiers, du respect des obligations assumées par la Communauté dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'article 113 du traité CEE, à l'inclusion des règles du GATT.

L'accord entre la CEE et l'Autriche s'appliquerait uniquement aux produits originaires de la Communauté ou de l'Autriche et ne concernerait donc pas directement les problèmes posés par le litige au principal.

La *Commission*, sans partager sur tous les points l'argumentation du gouvernement danois, confirme son opinion selon laquelle, à partir du moment où la Communauté s'est substituée aux États membres pour l'exécution des engagements résultant du GATT, elle a assumé, notamment vis-à-vis de l'Autriche, une responsabilité en ce qui concerne l'observation des règles du GATT de la part des États membres.

S'agissant de l'interprétation de l'article 7 de l'accord de libre-échange CEE-Autriche, il conviendrait, à supposer que, par impossible, l'article 16 du traité CEE puisse être interprété comme interdisant les taxes litigieuses, de constater que la similitude des termes ne saurait suffire à transposer au système de l'accord de libre-échange l'interprétation donnée à l'article 16 régissant les échanges intra-communautaires; par ailleurs, l'accord de libre-échange ne saurait recevoir une

interprétation qui aboutirait à un régime d'échanges moins favorable que celui découlant du GATT; enfin, la question de savoir où doit se situer, à l'intérieur de cette marge, l'exacte interprétation de l'article 7 de l'accord de libre-échange dépendrait, en dernière analyse, d'une appréciation de la mesure dans laquelle les objectifs et le système de l'accord sont comparables aux objectifs et au système du traité CEE, sur lesquels se fonde l'interprétation de l'article 16.

H — Quant à l'interprétation de l'article 1 de l'accord de transit CEE—Autriche

Le port autonome de Trieste s'est référé, au numéro 4 de ses observations sur la quatrième question, à l'accord de transit conclu avec l'Autriche en vertu du règlement n° 2813/72 du Conseil. Il a relevé que cet accord, aux termes de son article 1, ne concernerait que les «marchandises circulant entre deux points situés dans la Communauté, à travers le territoire autrichien». La Cour désire que les parties, et spécialement le gouvernement italien et la Commission, se prononcent également sur la portée du deuxième alinéa de l'article 1 du même accord, aux termes duquel la réglementation relative au transit communautaire «peut également s'appliquer à tout autre transport de marchandises empruntant aussi bien le territoire de la Communauté que celui de l'Autriche».

La *société SIOT* estime que l'article 1, alinéa 2, de l'accord relatif au transit conclu avec l'Autriche doit, compte tenu des autres dispositions de cet accord, être

interprété en ce sens que le régime de transit qu'il prévoit peut s'appliquer également aux marchandises en provenance ou à destination de l'Autriche qui traversent le territoire de la Communauté.

Selon le *port autonome de Trieste*, le régime communautaire de transit ne concernerait et ne modifierait pas le traitement fiscal de la marchandise; par ailleurs, la société SIOT ne se prévau-drait pas des procédures de transit communautaire et le litige au principal ne porterait pas sur des taxes afférentes au transit.

Le *gouvernement de la république italienne* indique que les produits pétroliers débarqués dans le port de Trieste sont déclarés en douane, sous le régime de l'introduction en dépôt, puis déstockés pour être dirigés vers les pays destinataires; en particulier, en ce qui concerne le transport vers l'Autriche, la société SIOT n'aurait pas recours aux procédures de transit communautaire, mais à celles de l'expédition de marchandises étrangères avec acquit-à-caution prévues par la réglementation nationale.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* est d'avis que l'article 1, paragraphe 2, de l'accord CEE—Autriche relatif au transit communautaire peut s'appliquer à des transports de marchandises

— de la Communauté ou, après transit par la Communauté, d'un pays tiers vers l'Autriche;

— de l'Autriche vers la Communauté ou, après transit par la Communauté, vers un pays tiers;

— entre un État membre et un pays tiers, après transit par l'Autriche, le cas échéant après transbordement.

Dans le premier cas, la réglementation relative au transit communautaire pourrait aussi s'appliquer, facultativement, à des transports de marchandises d'un pays tiers vers l'Autriche, après transit par l'Italie (Trieste).

La *Commission* affirme qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 1, de l'accord CEE-Autriche, le régime du transit communautaire est, en principe, obligatoire pour la traversée du territoire autrichien, dès lors que les marchandises empruntent ce territoire à l'occasion d'un transport effectué entre deux points situés dans la Communauté, ce transport pouvant se faire directement, soit avec transbordement en Autriche, soit avec réexpédition, le cas échéant après entreposage douanier en Autriche.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 1 de l'accord, l'opérateur aurait la faculté d'utiliser le régime du transit communautaire dès lors que le transport empruntant le territoire autrichien n'implique pas deux points situés dans la Communauté. Il en serait ainsi du transport de marchandises en provenance de la Communauté ou d'un pays tiers à destination de l'Autriche, du transport de marchandises en provenance de l'Autriche à destination de la Communauté ou d'un pays tiers, du transport de marchandises entre la Communauté et un pays tiers avec passage sur le territoire autrichien, avec ou sans transbordement sur ce territoire.

I — Quant à l'attitude du gouvernement autrichien

La Cour prie la Commission de lui fournir les informations dont elle pourrait éventuellement disposer en ce qui concerne l'attitude du gouvernement autrichien sur les questions soulevés par la Cour suprême de cassation, suite à la

publication de ces questions au Journal officiel de la Communauté (C 280 du 31. 10. 1981, p. 4).

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* renvoie à un mémoire du gouvernement autrichien du 9 juin 1982 et à une lettre de l'ambassade d'Autriche en République fédérale du 8 juillet 1982. Ces documents indiquent l'impact économique des taxes litigieuses sur les importations autrichiennes de pétrole brut par l'Italie (charge d'environ 150 millions de SCH de 1974 à fin 1981; à partir du 1^{er} janvier 1982, charge annuelle d'environ 30 millions de SCH, le montant des taxes ayant été doublé par la loi italienne n° 692 du 1^{er} décembre 1981) et exposent les raisons pour lesquelles, de l'avis du gouvernement autrichien, les taxes litigieuses sont incompatibles avec l'article V, paragraphe 3, du GATT.

La *Commission* fait observer que l'Autriche n'est pas intervenue auprès d'elle à propos des questions litigieuses; elle n'ignorerait cependant pas que l'Autriche considère les taxes portuaires comme contraires au GATT.

IV — Procédure orale

La société SIOT, demanderesse au principal, représentée par M^c Viscardini Dona, assistée de M. Mauro Azzarita, directeur général, le port autonome de Trieste, représenté par M^c Pacia, le gouvernement de la République italienne, représenté par M. d'Amato, le gouvernement de la République française, représenté par M. Alexandre Cernelutti, secrétaire des affaires étran-

gères au ministère des relations extérieures, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. Seidel, et la Commission, représentée par M. Olmi, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour aux audiences des 27 et 28 octobre 1982.

Le *gouvernement de la République française*, qui n'avait pas déposé d'observations écrites, a rappelé que, selon la jurisprudence de la Cour, celle-ci serait compétente pour interpréter un accord international à deux conditions: la Communauté devrait être liée par la disposition en cause de l'accord et cette disposition devrait être de nature à engendrer des droits subjectifs dans le chef des particuliers. S'agissant de la première condition, il y aurait lieu de constater que, dans le domaine d'application du GATT, il n'y avait aucune compétence communautaire avant le 1^{er} juillet 1968 et que, même après cette date, la compétence fiscale, bien qu'encadrée et limitée par des normes communautaires, n'a pas été transférée des États membres à la Communauté; quant à la deuxième condition, il faudrait reconnaître que ni l'article II ni l'article V, paragraphe 3, du GATT ne sont de nature à engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice.

A titre subsidiaire, il apparaîtrait que les taxes en cause dans le litige au principal sont des impositions intérieures et que l'article V, paragraphe 3, du GATT permet leur perception sur les marchandises en transit: interpréter l'article V, paragraphe 3, du GATT comme octroyant un statut extra-territorial, en matière fiscale, aux marchandises en transit ne serait pas conforme au principe du traitement national, sur lequel est fondé le GATT; les paragraphes 4 et 5

de l'article V confirmeraient que le GATT ne s'oppose pas à la perception d'impositions intérieures, sous réserve qu'elles soient équitables, que le transit ne constitue pas le fait générateur de l'imposition et que celle-ci soit perçue

pour des raisons d'intérêt général, notamment la rémunération de services rendus.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 décembre 1982.

En droit

- 1 Par ordonnance du 21 mai 1981, parvenue à la Cour le 6 octobre 1981, la Corte suprema di cassazione a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles relatives:

— d'une part, à l'interprétation des articles 90, 113 et 177 du traité CEE, du règlement n° 542/69 du Conseil, du 18 mars 1969, relatif au transit communautaire (JO L 77, p. 1), et du règlement n° 2813/72 du Conseil, du 21 novembre 1972, 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 (JO L 294, p. 86);

— d'autre part, à l'effet intracommunautaire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, du 30 octobre 1947 (ci-après l'accord général), et à l'interprétation de l'article V de cet accord, concernant la liberté de transit:

en vue d'être mise en mesure d'apprécier la compatibilité, avec le droit communautaire et, éventuellement, les règles de l'accord général, de la perception, sur le pétrole acheminé par l'oléoduc transalpin vers la république fédérale d'Allemagne et la république d'Autriche, des taxes sur l'embarquement et le débarquement des marchandises prélevées en vertu du décret-loi n° 47, du 28 février 1974, transformé en loi n° 117, du 16 avril 1974 (ci-après le décret-loi n° 47).

- 2 Il apparaît du dossier que ces questions ont été posées dans le cadre d'un ensemble de litiges entre, d'une part, la Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT), société de droit italien ayant assumé la construction et l'exploitation de la section de l'oléoduc transalpin sur le territoire italien,

entre Trieste et la frontière autrichienne et, d'autre part, le ministère des finances, le ministère de la marine marchande, la circonscription douanière et le port autonome de Trieste, au sujet de la perception des taxes litigieuses sur le pétrole brut débarqué dans les installations de la SIOT et destiné à des raffineries situées, pour partie, dans la république fédérale d'Allemagne et, pour partie, dans la république d'Autriche.

Sur les antécédents du litige

- 3 Il y a lieu de rappeler qu'antérieurement à l'application du décret-loi qui est à l'origine du litige, l'Italie a perçu, en vertu de la loi n° 82, du 9 février 1963, un «droit de débarquement» sur les marchandises importées et une taxe dite «portuaire» sur les marchandises, quelle que soit leur provenance ou leur destination, embarquées et débarquées dans des ports déterminés, dont le port de Trieste. La première de ces taxes n'était pas applicable au pétrole débarqué par la SIOT du fait qu'il n'était pas destiné à l'importation; quant à la seconde, la loi comportait une exemption expresse en faveur des marchandises se trouvant en transit dans le port de Trieste.

- 4 Dans son arrêt préjudiciel du 10 octobre 1973 (Variola, affaire 34/73, Recueil 1973, p. 981), la Cour a reconnu qu'une taxe du type de celle mentionnée en premier lieu, frappant spécifiquement les produits importés, devait être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane et qu'à ce titre, elle était incompatible avec le droit communautaire. A la même époque, la Commission avait introduit un recours en manquement d'État, au sujet du même «droit de débarquement», inscrit sous le n° 172/73 (JO C 99 du 20. 11. 1973, p. 4). Tirant les conséquences de l'arrêt cité, l'Italie a modifié sa législation par le décret-loi n° 47. Le droit de débarquement a été remplacé par une «taxe d'État de débarquement et d'embarquement», appelée ci-après «taxe fiscale», applicable quelles que soient la provenance et la destination des marchandises. La Commission a considéré qu'à la suite de cette transformation de la taxe litigieuse, le manquement au droit communautaire était éliminé et elle a, en conséquence, retiré son recours (JO C 69 du 14. 6. 1974, p. 5). Quant à la «taxe portuaire» elle a été maintenue selon les modalités de la loi de 1963, sauf que l'exception précédemment prévue en faveur du transit passant par le port de Trieste a été supprimée.

- 5 Depuis la mise en vigueur du décret-loi n° 47, l'administration fiscale italienne a exigé le paiement des deux taxes — «taxe fiscale» et «taxe portuaire» — sur le pétrole brut débarqué dans les installations de la SIOT et expédié par l'oléoduc transalpin. La SIOT a introduit, de ce chef, plusieurs recours devant le tribunal de Trieste, pour des périodes qui s'échelonnent de 1974 à 1975; en suite, elle a payé les taxes sous toutes réserves, en attendant l'issue de ces litiges. Les recours ayant été rejetés par le tribunal, la SIOT a interjeté appel devant la cour d'appel de Trieste qui a rejeté, à son tour, les appels par des arrêts successifs. Plusieurs pourvois ont été portés, à la suite de ces arrêts, devant la Corte di cassazione.
- 6 Selon l'ordonnance de renvoi, la SIOT a invoqué, à part les moyens tirés du droit interne, divers moyens tirés, d'une part, du droit communautaire et, d'autre part, de l'accord général, en ce que les taxes litigieuses
- 1) devraient être considérées non comme des impositions intérieures, mais comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, ce qui constituerait une violation des articles 12 et 13 du traité CEE;
 - 2) seraient incompatibles avec le régime de liberté de transit prévu par l'article V de l'accord général;
 - 3) seraient incompatibles avec le régime du transit communautaire tel qu'il est défini par le règlement n° 542/69 et avec l'accord de transit conclu par la Communauté avec l'Autriche, mis en vigueur en vertu du règlement n° 2813/72;
 - 4) affecteraient la politique commerciale de la Communauté et constitueraient à ce titre une violation de l'article 113 du traité CEE;
 - 5) provoqueraient de graves distorsions de concurrence contraires à l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE, en ce qu'elles assureraient aux services portuaires publics des avantages financiers à charge d'une entreprise privée autorisée à gérer et à utiliser ses propres services pour les opérations de débarquement correspondantes.
- 7 La Corte di cassazione, considérant que les droits en question constituent des impôts grevant les marchandises embarquées et débarquées, et qu'elles frap-

pent toutes ces marchandises, quelle que soit leur provenance ou leur destination, a jugé que les droits litigieux constituent non pas des taxes à l'importation, mais des impositions intérieures au sens de l'article 95 du traité et de l'article III de l'accord général.

- 8 Sur la base de ces appréciations, la Corte di cassazione a estimé que des problèmes d'interprétation se posent au niveau du droit communautaire en ce qui concerne le règlement relatif au transit communautaire, l'accord de transit avec l'Autriche, les règles sur la politique commerciale commune, consacrées par l'article 113, et les règles de concurrence qui font l'objet de l'article 90 du traité.
- 9 Elle considère également qu'une question se pose en ce qui concerne la prétendue incompatibilité des taxes litigieuses avec l'article V de l'accord général sur la liberté de transit. Compte tenu de la différence d'orientation qui s'exprime, en ce qui concerne les effets internes de l'accord général, entre la jurisprudence de la Corte di cassazione et la jurisprudence de la Cour de justice, telle qu'elle s'est manifestée dans les arrêts des 12 décembre 1972 (*International Fruit Cy*, affaires 21-24/72, Recueil 1972, p. 1219), 24 octobre 1973 (*Schlüter*, affaire 9/73, Recueil 1973, p. 1135) et 11 novembre 1975 (*Nederlandse Spoorwegen*, affaire 38/75, Recueil 1975, p. 1439), elle pense qu'il est actuellement nécessaire de reprendre la réflexion sur ce problème, compte tenu de la substitution de la Communauté aux États membres dans les engagements de l'accord général, affirmée par la Cour de justice dans les arrêts cités.
- 10 C'est en vue de résoudre ces problèmes que la Corte di cassazione a formulé quatre questions préjudicielles, libellées comme suit:
- 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 de celui-ci font-elles partie des actes 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 celle 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 Communauté 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 prétendue 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, a valeur de 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 primauté 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 débarquement 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° 342/69 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?
- 11 Comme le traité CEE ne définit pas expressément le régime des marchandises en transit, la Corte di cassazione s'est attachée, en premier lieu, à la question de l'effet et de l'interprétation de l'accord général qui, à la différence du droit communautaire, contient, à son article V, des dispositions explicites relatives à ce problème. Ce n'est qu'en second lieu que la Corte di cassazione soulève des questions concernant les éléments de droit communautaire qui, dans son opinion, pourraient avoir une portée sur le problème, à savoir l'article 113 relatif à la politique commerciale commune, l'article 90 relatif aux règles de concurrence applicables aux entreprises publiques, le règlement relatif au transit communautaire et l'accord de transit conclu avec l'Autriche.
 - 12 En ce qui concerne l'application de l'article V de l'accord général, il y a lieu de faire remarquer qu'aux termes de l'article XXIV, paragraphe 8, du même accord, la Communauté doit être considérée comme un territoire douanier unique, en ce qu'elle est fondée, selon l'article 9 du traité CEE, sur le principe de l'union douanière. Il en découle que les règles de l'accord général ne régissent que les rapports de la Communauté avec les autres parties contractantes, mais qu'elles ne peuvent pas trouver application à l'intérieur de la Communauté même.
 - 13 La Cour estime indiqué, pour cette raison, de déterminer, en premier lieu, le régime des marchandises en transit dans la perspective propre du droit communautaire. Elle examinera, en conséquence, d'abord la quatrième question d) en conjonction avec la troisième c), en distinguant le régime des marchandises selon qu'elles sont en transit vers un État membre, en l'occurrence la république fédérale d'Allemagne, ou en transit vers un État tiers, à savoir l'Autriche.

Sur le régime du transit communautaire

- 14 Par la *question d)* la Corte di cassazione demande à savoir si la perception, à la charge de marchandises en transit, de taxes imposées en raison de l'embar-

quement ou du débarquement, prélevées indistinctement sur toutes les marchandises, quelles que soient leur provenance et leur destination, est compatible avec les principes dont s'inspire l'ordre juridique communautaire et, plus particulièrement, avec le règlement n° 542/69 relatif au transit communautaire, si les opérations de débarquement, 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 lui-même, sans l'exécution d'aucun service direct ou spécifique par un établissement public portuaire.

- 15 Par la *question c)*, il est demandé si des taxes ainsi caractérisées sont compatibles avec l'article V, paragraphe 3, de l'accord général.
- 16 L'union douanière mise en place par le titre I, chapitre 1, de la deuxième partie du traité CEE implique nécessairement que soit assurée la libre circulation des marchandises entre les États membres. Cette liberté ne saurait elle-même être complète si les États membres disposaient de la possibilité d'entraver ou de gêner, de quelque manière que ce soit, la circulation des marchandises en transit. Il faut donc reconnaître, comme conséquence de l'union douanière et dans l'intérêt réciproque des États membres, l'existence d'un principe général de liberté du transit des marchandises à l'intérieur de la Communauté. Ce principe est d'ailleurs confirmé par la mention du «transit» dans l'article 36 du traité.
- 17 Il y a lieu de noter, à cet égard, que c'est le même principe général de liberté qui a inspiré le règlement n° 542/69 relatif au transit communautaire, de même que le règlement n° 222/77 du Conseil, du 13 décembre 1976 (JO L 38, p. 1), qui le remplace, et qui ont édicté diverses mesures administratives destinées à faciliter ce transit. Les préambules des deux règlements rattachent, en effet, les mesures prises en vue de faciliter le transit à l'existence de l'union douanière, à l'unité du territoire douanier et à la nécessité d'une liberté complète du mouvement des marchandises à l'intérieur de la Communauté.
- 18 Il y a lieu, par ailleurs, de souligner, ainsi que la Cour l'a déjà fait dans son arrêt du 13 décembre 1973 (*Diamantarbeiders*, affaires jointes 37 et 38/73, Recueil 1973, p. 1609), que si l'interdiction des taxes d'effet équivalant aux

droits de douane ne figure que dans la section 1 du chapitre relatif à l'union douanière (articles 12 à 17) du traité, section qui concerne les produits se trouvant en libre pratique dans les États membres, et non dans la section 2 du même chapitre (articles 18 à 29), qui concerne les produits importés directement d'un pays tiers, cela ne signifie pas que de telles taxes puissent être instituées ou maintenues par rapport à ces derniers produits. Comme il est également rappelé dans l'arrêt précité, l'établissement du tarif douanier commun vise à réaliser l'égalisation des charges douanières que supportent, aux frontières de la Communauté, les produits importés des pays tiers, en vue d'éviter tout détournement de trafic dans les rapports avec ces pays et toute distorsion dans la libre circulation interne ou dans les conditions de concurrence. Pour des motifs identiques, l'absence d'une interdiction expresse des taxes de transit dans les mêmes dispositions ne saurait signifier que de telles taxes pourraient être instituées ou maintenues par les États membres, alors que leur principe même est incompatible avec une union douanière, et a fortiori avec le principe de la libre circulation des marchandises, fondement même du marché commun.

- 19 Il faut donc admettre que les États membres porteraient atteinte au principe de la liberté du transit communautaire s'ils appliquaient, aux marchandises en transit sur leur territoire, des droits de transit ou toute autre imposition en ce qui concerne le transit.
- 20 Toutefois, on ne saurait considérer comme incompatible avec la liberté du transit ainsi comprise la perception de droits ou redevances représentatifs des coûts de transport ou du coût d'autres prestations liées au transit.
- 21 Il y a lieu de faire remarquer à ce sujet que la prise en considération de ces prestations ne doit pas être limitée aux services liés directement et spécifiquement au mouvement des marchandises, ainsi qu'il est indiqué dans la question posée par la Corte di cassazione. Sont en effet à considérer aussi comme représentatifs des coûts de transport des droits ou redevances fondés sur les avantages plus généraux qui résultent de l'utilisation des eaux ou installations portuaires dont la navigabilité et l'entretien sont à charge des autorités publiques.

- 22 Il est enfin permis de constater que les principes dérivés du droit communautaire, en ce qui concerne le régime fiscal des marchandises en transit, coïncident, en substance, avec les règles dégagées par la pratique conventionnelle internationale en la matière.
- 23 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'existence, dans le cadre de la Communauté, d'une union douanière, caractérisée par la libre circulation des marchandises, implique la liberté du transit communautaire. Il découle de cette liberté qu'un État membre ne saurait appliquer, aux marchandises en transit sur son territoire, en provenance ou à destination d'un autre État membre, des droits de transit ou toute autre imposition en ce qui concerne le transit. Toutefois, ne saurait être considérée comme incompatible avec la liberté du transit ainsi définie la perception de droits ou redevances représentatifs des coûts de transport ou du coût d'autres prestations liées au transit, étant entendu que sont à prendre en considération, à cet effet, non seulement les prestations directes et spécifiques liées au mouvement des marchandises, mais encore les avantages plus généraux qui résultent de l'utilisation des eaux ou installations portuaires dont la navigabilité et l'entretien sont à charge des autorités publiques.
- 24 Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire, la compatibilité des taxes litigieuses avec la liberté de transit ainsi définie.
- 25 Compte tenu de ce qui précède, la question posée au sujet de l'article 90, paragraphe 1, du traité est sans objet.

Sur le régime du transit dans les rapports avec l'Autriche

- 26 Les questions c) et d), pour autant qu'elles concernent le régime du pétrole en transit vers l'Autriche, concernent en substance l'interprétation des règles communautaires instituant une politique commerciale commune, envisagée par l'article 113 du traité. La *question d)* vise à savoir si la perception des taxes ci-dessus caractérisées est compatible avec l'article 113 et avec l'accord de transit conclu par la Communauté avec l'Autriche, qui fait l'objet du règlement n° 2813/72, pris sur base de cet article. Par voie de conséquence,

la *question c)* doit être comprise comme visant à savoir également si la perception des taxes litigieuses, sur le pétrole destiné à l'Autriche, est compatible avec l'article V, paragraphe 3, de l'accord général, étant entendu que la Communauté est liée à l'égard de l'Autriche par les dispositions de l'accord général.

- 27 Il y a lieu de faire remarquer à ce sujet que l'accord de transit conclu avec l'Autriche ne comporte aucun engagement spécifique entre parties au sujet du traitement fiscal des marchandises en transit. La seule disposition à prendre en considération à cet égard est dès lors l'article V de l'accord général aux termes duquel «il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes» (paragraphe 2). Selon le paragraphe 3 du même article, auquel il a été fait référence par la Corte di cassazione, est interdite entre les parties contractantes la perception de tout droit de douane, de tout droit de transit ou de toute autre imposition en ce qui concerne le transit, à l'exception des frais de transport, de redevances correspondant aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus.
- 28 Cette disposition ne pouvant avoir un effet direct dans le cadre du droit communautaire pour les raisons indiquées par la Cour dans son arrêt du 12 décembre 1972 *International Fruit Cy*, affaires 21-24/72, Recueil 1972, p. 1219) et qui demeurent valables, les particuliers ne sauraient l'invoquer en vue de contester la perception d'une taxe telle que le droit d'embarquement et de débarquement sur les marchandises en transit vers l'Autriche. Cette constatation ne préjuge en rien l'obligation, pour la Communauté, d'assurer, dans ses rapports avec les États tiers, parties à l'accord général, le respect des dispositions de celui-ci.
- 29 Quant à l'article 113 du traité, s'il attribue à la Communauté des compétences qui lui permettent de prendre toutes mesures appropriées en matière de politique commerciale commune, il y a lieu toutefois de constater qu'en tant que telle, cette disposition ne fournit aucun critère juridique suffisamment précis pour permettre de porter une appréciation sur le régime de transit contesté.
- 30 Il y a donc lieu de répondre à la question posée qu'il n'existe aucune règle susceptible d'être invoquée par des particuliers en vue de contester la perception, sur des marchandises en transit vers l'Autriche, d'une taxe telle que les droits d'embarquement ou de débarquement litigieux.

- 31 Il apparaît ainsi au'à défaut d'applicabilité de l'article V de l'accord général au transit communautaire et à défaut d'effet direct de la même disposition en ce qui concerne le transit en direction de l'Autriche, les questions a) et b) sont sans objet.

Sur les dépens

- 32 Les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République italienne, le gouvernement du royaume de Danemark, le gouvernement du royaume des Pays-Bas, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la Corte Suprema di cassazione par ordonnance du 21 mai 1981, dit pour droit:

- 1) L'existence, dans le cadre de la Communauté, d'une union douanière, caractérisée par la libre circulation des marchandises, implique la liberté du transit communautaire. Il découle de cette liberté qu'un État membre ne saurait appliquer, aux marchandises en transit sur son territoire, en provenance ou à destination d'un autre État membre, des droits de transit ou toute autre imposition en ce qui concerne le transit.

Toutefois, ne saurait être considérée comme incompatible avec la liberté du transit ainsi définie la perception de droits ou redevances représentatifs des coûts de transport ou du coût d'autres prestations liées au transit, étant entendu que sont à prendre en considération, à cet effet, non seulement les prestations directes et spécifiques liées au mouvement des marchandises, mais encore les avantages plus généraux qui résultent de l'utilisation des eaux ou installations portuaires

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