ARRÊT DE LA COUR DU 3 FÉVRIER 1976 [1]

Pubblico Ministero contre Flavia Manghera et autres (demande de décision préjudicielle, formée par le Giudice istruttore près le Tribunale di Como)

Affaire 59-75

Sommaire

Restrictions quantitatives — Élimination — Monopoles nationaux présentant un caractère commercial — Aménagement — Période transitoire — Expiration — Discrimination — Suppression — Droits subjectifs — Sauvegarde
(Traité CEE, art. 37)

L'article 37, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969, tout monopole national à caractère commercial devait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à partir des autres États membres.
A l'expiration de la période de transition, l'article 37, paragraphe 1, est susceptible d'être invoqué par les ressortissants des États membres devant les juridictions internes.

Dans l'affaire 59-75

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Giudice istruttore près le Tribunale di Como, dans la procédure pénale pendante devant cette juridiction entre

PUBBLICO MINISTERO

et

FLAVIA MANGHERA ET AUTRES

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE,

1 — Langue de procédure: l'italien.

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher, président de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, Mackenzie Stuart et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumées comme suit:

I — Faits et procédure

L'article 37, paragraphe 1, du traité CEE prévoit que:

«Les États membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres.

Les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme par lequel un État membre, de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence, sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les États membres. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'États délégués.»

Par résolution du 21 avril 1970 (JO n° C 50, du 28 avril 1970), le Conseil de ministres des CE est convenu de ce qui suit:

«Les gouvernements français et italien s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'abolition des discriminations résultant des monopoles nationaux à caractère commercial.

L'abolition des droits exclusifs relatifs à l'importation et à la commercialisation de gros doit être réalisée au plus tard le 1er janvier 1976».

La loi italienne n° 907 du 17 juillet 1942 a instauré un monopole d'État pour «la fabrication, la préparation, l'introduction et la vente des tabacs».

La partie au principal Manghera et autres a, postérieurement au 1er janvier 1970, introduit directement sur le territoire italien du tabac manufacturé fabriqué à l'étranger et, au moins pour partie, dans des États membres de la Communauté, sans passer par l'intermédiaire du monopole d'État et sans avoir acquitté les droits en vigueur frappant ces produits.

Ces faits, au regard de l'article 66, paragraphe 5, de la loi précitée, constituent un

délit pour lequel l'article 1 de la loi n° 27 du 3 janvier 1951 prévoit une amende, majorée lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de cigarettes qui ne sont pas fabriquées sur le territoire national.

En application de ces dispositions, les intéressés ont fait l'objet de poursuites pénales devant le tribunal de Côme.

Eu égard à la circonstance que les faits reprochés aux accusés ont été commis postérieurement à la déchéance des droits d'exclusivité attachés au monopole en vertu de l'article 37 du traité CEE, le juge d'instruction près ledit tribunal a décidé, par ordonnance du 30 juin 1975, et conformément à l'article 177 du traité, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) L'article 37, paragraphe 1, du traité de Rome doit-il être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969 (date d'échéance de la période transitoire) le monopole commerical devait être restructuré de façon à éliminer la possibilité même d'opérer des discriminations à l'encontre des exportateurs communautaires, avec pour conséquence la disparition des droits d'importation exclusifs, vis-à-vis des autres États membres à partir du 1er janvier 1970?
2) L'article 37, paragraphe 1, du traité est-il directement applicable à l'intérieur des États communautaires et a-t-il fait naître dans le chef des particuliers des droits subjectifs que l'autorité judiciaire nationale doit protéger?
3) En conséquence, des personnes distinctes du monopole ont-elles pu, sur le fondement de l'article 37 du traité, effectuer, après le 1er janvier 1970, des importations sur le territoire italien de produits soumis au régime du monopole des tabacs prévu par la loi n° 907 du 17 juillet 1942, et originaires de pays communautaires, tout en acquittant les taxes prévues pour ce genre de produits?
4) La résolution du Conseil de ministres CEE du 21 avril 1970, publiée dans le Journal officiel des Communautés européennes n° C 50 du 28 avril 1970 peut-elle modifier la portée des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, du traité et, dans l'affirmative, celle-ci a-t-elle pour effet de lier les États membres, en libérant immédiatement l'importation de produits soumis au monopole, sans qu'une autre mesure communautaire soit nécessaire, et en entraînant la déchéance des droits d'exclusivité attachés au monopole des tabacs?

L'ordonnance du juge de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 7 juillet 1975. 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 8 septembre 1975 par le Conseil des Communautés européennes, le 11 septembre 1975 par la Commission, le 20 septembre 1975 par la partie au principal Maghera et autres, et le 23 septembre 1975 par le gouvernement de la République italienne.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

a) Sur la première question

La *partie au principal Manghera et autres* relève que l'article 37 tend à ce que soit éliminée la possibilité même de toute discrimination.

Le monopole demeurant au centre de l'éventail d'obstacles à la libre circulation des marchandises, les auteurs du traité auraient placé les interdictions y correspondantes parmi les normes qui assurent précisément cette libre circulation.

Ils auraient avant tout fait porter leur attention sur les restrictions créées par les

actes législatifs instituant le monopole, et ils ne se seraient préoccupés qu'ensuite de celles qui sont la conséquence de l'autorité individuelle et concrète de ce dernier.

La volonté de supprimer également et avant tout les dispositions discriminatoires ne serait pas étrangère au fait que les États membres ont été obligés, pour atteindre ce résultat, plutôt que de les abolir, d'«aménager» leurs monopoles en leur imposant des modifications de structures telles qu'ils ne puissent plus pratiquer de discriminations.

Cette interprétation de l'article 37 aurait été adoptée par la Commission dans l'affaire SAIL (82-71, Recueil 1972, p. 119), où il aurait été reconnu que le droit exclusif de vente (a fortiori, de production) dont jouissent les monopoles nationaux serait en tout état de cause «intrinsèquement susceptible de créer des discriminations au sens de l'article 37». Seule la suppression du droit d'exclusivité de vente pourrait dès lors éliminer toute possibilité de discrimination.

L'obligation de restructurer le monopole avant le 31 décembre 1969, aux fins d'exclure toute discrimination, résulterait sans aucune équivoque de l'article 37 du traité. Cette échéance ne saurait être dépassée sans créer, pour le commerce des États n'ayant pas de monopole, une charge que cet article n'aurait pas autorisée. Le délai en question n'aurait pas été prorogé dans le cadre des dispositions de l'article 90. En admettant que le monopole des tabacs ne soit pas un monopole commercial pur, cela ne signifierait pas qu'il soit pour autant régi en même temps par deux normes différentes si celles-ci étaient, sous certains rapports, incompatibles entre elles. Le critère de prédominance étant essentiel pour cerner les domaines d'application respectifs de deux normes apparemment concurrentes, il serait indubitable qu'en l'espèce l'article 37 est applicable.

En admettant même que l'article 90 puisse être opposé à l'article 37, paragraphe 1, au regard de l'espèce en question, le concours entre ces deux normes devrait néanmoins être envisagé en termes garantissant leur respect réciproque. En application de la distinction opérée par la Cour dans sa jurisprudence consacrée aux articles 9, 12 et 95 du traité, la norme la moins significative devrait non pas limiter, mais au contraire compléter l'interdiction énoncée par la norme fondamentale. On pourrait ainsi déterminer pour l'article 90 un champ d'application compatible avec l'interdiction de l'article 37 pour les monopoles qui, dès l'origine, n'ont pas un caractère commercial, et pour ceux qui, à l'expiration de la période de transition, ont été réduits à des missions purement fiscales.

Même si l'article 37, paragraphe 4, permettait réellement, pour les produits agricoles en général, une prolongation du délai prévu au paragraphe 1, et que le monopole des tabacs en Italie constituait une organisation nationale de marché, le règlement de base n° 727/70 du Conseil, du 21 avril 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des tabacs (JO n° L 94 du 28 avril 1970), ne contiendrait pas une telle prolongation mais, au contraire, constaterait, dans son quinzième considérant, la suppression des restrictions quantitatives qui faisaient partie intégrante d'une organisation nationale de marché dans ce secteur.

La *Commission* est d'avis qu'au-delà de l'interprétation littérale de l'article 37, paragraphe 1, selon laquelle à l'issue de la période de transition est exclue toute discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres, la raison d'être dudit article serait l'élimination des possibilités de discrimination. Même en l'absence de dispositions discriminatoires, un monopole national à caractère commercial serait en mesure de grever et de restreindre les importations, par exemple pour protéger la production nationale ou pour équilibrer la balance des paiements. L'élimination de telles discriminations exigerait donc une disposition

particulière aux monopoles nationaux à caractère commercial permettant de prévenir lesdites discriminations en en supprimant la possibilité.

Cette réponse impliquerait-elle pour autant la suppression du droit exclusif d'importer détenu par le monopole? L'article 37 prescrirait un «aménagement» ou une «adaptation» et non pas une abolition. D'autre part, ce droit exclusif ne constituerait pas, en soi, une discrimination contraire à l'article 37, et pourrait subsister dans la mesure où serait «assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres». Conformément à cette analyse, la Commission aurait été amenée, dans toutes ses recommandations aux États membres formulées en application des dispositions de l'article 37, paragraphe 6, avant la fin de la période de transition à l'égard des monopoles autres que ceux, français et italien, des tabacs manufacturés, à envisager la suppression des droits exclusifs comme «la solution la meilleure, parce que son efficacité est dès maintenant certaine, pour atteindre l'objectif fixé par l'article 37».

En ce qui concerne les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés, la Commission aurait présenté au Conseil une proposition fondée sur l'article 235, sans préjudice de l'application de l'article 37, mais qui considérerait également comme injustifié le maintien des droits exclusifs dont il s'agissait.

L'évolution des divers monopoles aurait confirmé cette appréciation. Lorsque des mesures assurant l'application de l'article 37 avaient été prises par des États membres à l'égard des monopoles ou organismes relevant dudit article, elles auraient porté sur la suppression des droits exclusifs, tandis que lorsqu'une telle suppression n'était pas intervenue, aucun aménagement conforme à l'article 37 n'aurait été réalisé.

En tout état de cause, le maintien des droits exclusifs d'importation et de commercialisation serait contraire à l'objectif dudit article dans le cas de leur détention par l'État, pris au sens large, qui produit lui-même les marchandises concernées, le monopole ne pouvant pas ne pas préférer ses propres produits à ceux de ses concurrents. Un tel régime préférentiel s'analyserait en une mesure d'effet équivalant à celui d'une restriction quantitative à l'importation. Telle serait précisément la situation de l'espèce au principal.

Ces considérations expliqueraient l'ouverture par la Commission de nombreuses procédures d'infraction. Enfin, pour qu'il y ait monopole fiscal, il serait nécessaire que l'objectif dépasse celui de la simple perception d'un impôt de consommation, et qu'il ne puisse être atteint sans le maintien du monopole. Or, les recettes fiscales retirées de la vente des tabacs seraient, dans les États membres où n'existe pas de monopole d'importation et de commercialisation, aussi, sinon plus importantes que celles perçues dans les États membres où de tels monopoles existent.

Le *gouvernement italien* fait observer préliminairement que, dans le cadre du droit interne, le monopole des tabacs constituerait le modèle même des monopoles fiscaux. Sa mission lui serait d'ailleurs expressément imposée par la loi. Il serait dès lors surprenant que le juge au principal ait limité son examen à l'article 37 et n'ait pas perçu la nécessité de l'étendre à l'article 90, paragraphe 2. La mission du monopole des tabacs, qui serait de parvenir à un rendement fiscal maximum lié à la consommation des cigarettes, ne pourrait être remplie si le monopole était supprimé, car il deviendrait alors impossible d'assurer un contrôle suffisant. Le maintien du monopole n'aurait pas pour effet de compromettre le développement des échanges intracommunautaires puisque l'Italie importerait du tabac manufacturé provenant des autres États membres et qu'en revanche ses exportations seraient pratiquement nulles. Dès lors, l'interprétation de l'article 37 serait, dans l'espèce au principal, dépourvue de pertinence. En tout état de cause, l'article 37 présuppose-

rait le maintien des monopoles nationaux à caractère commercial; il prévoirait d'autre part l'élimination des discriminations entre les ressortissants communautaires à l'égard des approvisionnements et des débouchés. Dès lors le droit d'importation exclusif (ou, à tout le moins, la possibilité de réglementer l'importation afin de ne pas porter atteinte au monopole), qui serait un facteur essentiel du concept de monopole à caractère commercial, ne serait pas en soi contraire au traité. Ce droit pourrait exister, à condition que son exercice ne se traduise pas par de telles discriminations. Si un ressortissant d'un autre État membre était traité, au regard des conditions d'approvisionnement, de la même manière qu'un Italien, il n'y aurait pas de discrimination. De toute façon, le droit exclusif d'importer aurait été supprimé par l'article 4 de la loi n° 825 du 13 juillet 1965 qui autoriserait «l'introduction de tabacs manufacturés sur le territoire de la République soumis au monopole, après autorisation de l'administration de l'État, pour des quantités excédant 4 kilos».

b) Sur les deuxième et troisième questions

La *partie au principal Manghera et autres* souligne que si la Cour n'a pas encore été amenée à se prononcer explicitement sur le problème de l'applicabilité directe de l'article 37, paragraphe 1, l'avocat général aurait pris une position y favorable dans l'affaire SAIL. Un large accord se manifesterait par ailleurs parmi les auteurs.

L'article 37 devrait être relu comme suit: a) «à l'expiration de la période de transition, toute discrimination est interdite...», b) «à cette fin, les États membres aménagent progressivement...». La proposition a) revêtirait la clarté et la précision que la jurisprudence communautaire juge nécessaires pour reconnaître l'applicabilité directe des normes du traité.

L'article 37 serait «clair» également du point de vue de la rigueur de son contenu. Certes, contrairement aux dispositions qu'il prévoit pour la suppression des autres obstacles à la libre circulation des marchandises, le traité n'envisagerait pas de mesures contraignantes pour le respect du rythme de suppression des restrictions que comporte le monopole. Le traité se fonderait sur un «délai maximum».

En outre, l'article 37 n'aurait pas conféré une compétence normative spécifique à la Commission, qui n'aurait que le pouvoir de faire des «recommandations».

Un examen approfondi révélerait que les interdictions concernant les monopoles sont aussi sévères et péremptoires que celles des articles 9 à 35.

La formulation même de la norme traduirait une volonté politique particulièrement nette (allusion à l'exclusion de toute discrimination), exprimant un «impératif rigoureux», selon les termes de l'avocat général dans l'affaire SAIL. Enfin, cette rigueur se mesurerait à ce que l'article 37, paragraphe 2, couvrirait un ensemble de situations des plus hétérogènes.

La *Commission* fait remarquer que la Cour aurait déjà constaté l'effet direct de l'article 37, paragraphe 2 (affaire 6-74, Recueil 1974, p. 1141). Or ce paragraphe ne se différencierait du paragraphe 1 qu'en ce qui concerne la date à laquelle l'obligation dont il s'agit est devenue parfaite.

Si l'article 37, paragraphe 1, n'avait pas un tel effet direct, un grave déséquilibre serait instauré dans le domaine de la libre circulation des marchandises entre les produits relevant de l'article 30 et ceux relevant de l'article 37. Les États membres pourraient ainsi, en instituant de nouveaux monopoles dotés de droits exclusifs, retirer aux particuliers les garanties conférées par l'effet direct aux dispositions de l'article 30. Il conviendrait de tenir compte de récents développements jurisprudentiels (affaire 48-74, Recueil

1974, p. 1383) d'où il découlerait que ce n'est pas lors de la mise en vigueur de l'organisation commune concernant le tabac brut, intervenue à une date postérieure à la fin de la période de transition, que devaient être aménagés les monpoles français et italien des tabacs manufacturés (comme l'avait admis la Commission en se référant aux dispositions de l'article 34, paragraphe 4, mais au plus tard le 1er janvier 1970, c'est-à-dire à la fin de la période de transition.

D'autre part, il faudrait considérer que, depuis le 1er janvier 1970, lorsque, dans un État membre originaire, un monopole n'a pas été aménagé conformément à l'article 37, le droit exclusif d'importer ne peut plus être opposé aux particuliers en ce qui concerne, les produits originaires ou en provenance des autres États membres de la Communauté.

Selon le *gouvernement italien,* l'obligation d'aménager les monopoles à caractère commercial présenterait un caractère évident de programme, dans la mesure où le texte ne préciserait pas même les modalités grâce auxquelles cet aménagement devrait être mis en œuvre. C'est dans la limite de cette interprétation que l'interdiction de maintenir des discriminations semblerait être directement applicable, et ce, au même titre que l'interdiction d'introduire de nouvelles mesures discriminatoires sanctionnées par le paragraphe 2 du même article 37. Le maintien du droit d'importation exclusif ne constituerait pas une discrimination interdite. Une interprétation différente signifierait la suppression du monopole lui-même, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 37, paragraphe 1.

c) Sur la quatrième question

La *partie au principal Manghera et autres* fait noter que, pour comprendre l'article 37, paragraphe 1, il faudrait se référer à l'article 8 du traité. Dès lors, pour prolonger le délai de la première de ces dispositions au-delà de l'expiration normale de la période de transition, il aurait été nécessaire de modifier la seconde en recourant à la procédure prévue par l'article 236, qu'aucun des actes normatifs prévus par l'article 189 ne pourrait remplacer, et encore moins la résolution du Conseil du 21 avril 1970.

En ce qui concerne la nature de cette résolution, il faudrait considérer que les deux propositions mentionnées au JOCE, émanent uniquement des deux États intéressés en tant que tels, et que le Conseil aurait décidé d'insérer ces déclarations dans le procès-verbal du 21 avril 1970. Il s'agirait donc d'une promesse des deux États défaillants de remédier à la situation dans un certain délai. L'accord des autres États traduirait tout au plus l'acquiescement d'une institution communautaire.

Le *Conseil* fait remarquer que la question en comporte en réalité deux.

La première consisterait à demander si la résolution du Conseil du 21 avril 1970 a modifié les dispositions de l'article 37, paragraphe 1, du traité. Or, en adoptant ladite résolution, le Conseil n'aurait pas pu ni voulu modifier de quelque manière que ce soit la portée de ces dispositions. Les pouvoirs du Conseil ne résulteraient que du traité même. L'article 37 ne conférerait aucun pouvoir de décision. Ce serait précisément pour cette raison que, se fondant sur l'article 235 du traité, la Commission aurait présenté au Conseil, le 4 juillet 1967, une proposition de règlement puis, le 18 juillet 1969, une proposition modifiée concernant les monopoles nationaux à caractère commercial de tabac manufacturé. Le Conseil n'aurait pas adopté le règlement qui lui était proposé, mais la résolution du 21 avril 1970 qui, en son point 2, prévoit la suppression des droits exclusifs d'importation au 1er janvier 1976.

Le Conseil, à l'occasion de cette adoption, aurait décidé d'inscrire au procès-verbal une déclaration précisant que «les

dispositions de la présente résolution ne préjugent en rien l'application de l'article 37 du traité CEE», excluant ainsi toute intention d'affecter de quelque manière que ce soit l'application de cet article et donc son interprétation.

La deuxième question consisterait à demander si la résolution du Conseil a pour effet de supprimer les droits exclusifs d'importation du monopole à compter du 1er janvier 1976. Or, l'acte en question ne pourrait pas avoir l'effet indiqué, en raison tant de sa nature que de son objet.

La résolution serait un acte de nature politique non destiné à produire des effets juridiques et insusceptible d'en produire. Par ce genre d'actes (voir les arrêts de la Cour dans les affaires jointes 90 et 91-63, Recueil X, p: 1232, ainsi que dans les affaires 9-73 et 10-73, Recueil 1973, p. 1161 et 1195 respectivement), le Conseil exprimerait sa volonté à l'égard d'éventuelles actions futures qu'il pourrait poursuivre lui-même dans l'exercice des pouvoirs que lui confère le traité, ou bien à l'égard d'actions à mener par les États membres ou par certains d'entre eux. Un tel acte pourrait comporter, comme en l'espèce, des engagements politiques assumés par les États membres ou imposés à ceux-ci par le Conseil; il ne pourrait en revanche en aucun cas modifier la situation de droit dans l'ordre juridique de la Communauté, et encore moins dans l'ordre juridique interne des États membres.

Le premier paragraphe de la résolution consisterait en un engagement des gouvernements des deux États membres détenteurs de monopoles nationaux à caractère commercial à adopter les mesures nécessaires pour éliminer les discriminations dérivant de ce monopole. Le second paragraphe dirait que l'abolition des droits exclusifs d'importation doit être réalisée au plus tard le 1er janvier 1976. En adoptant ce texte, le Conseil aurait présupposé manifestement que la suppression des droits exclusifs d'importation, qu'il envisageait au plus tard pour le 1er janvier 1976, ne résulterait pas automatiquement du traité déjà au 1er janvier 1970.

La résolution aurait été adoptée, d'une part, dans le contexte de l'examen d'une proposition de la Commission fondée sur l'article 235 du traité, et, d'autre part, sans préjudice de l'application de l'article 37. Le paragraphe 2 de la résolution aurait dès lors pour objet non de réglementer la matière des monopoles (ni en conformité ni par modification de l'article 37 du traité), mais d'indiquer, sur le plan politique, l'action à mener dans ce domaine par les États membres concernés et, le cas échéant, par le Conseil lui-même. La résolution contiendrait donc un engagement politique du gouvernement italien à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'abolition des discriminations résultant du monopole, et exprimerait la volonté du Conseil, et, pour ce qui le concerne, l'engagement du gouvernement italien, d'abolir les droits exclusifs à l'importation au plus tard le 1er janvier 1976. Ce deuxième paragraphe n'aurait pas et ne pourrait pas avoir d'effet immédiat sur le régime du monopole en Italie, ne nécessiterait aucune mesure communautaire ultérieure pour sa réalisation, mais des mesures nationales pour sa réalisation dans l'ordre juridique italien, que le gouvernement italien se serait politiquement engagé à prendre en temps utile.

La *Commission* fait observer que la résolution en question ne pourrait modifier en aucune façon la portée des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, et cela en vertu des articles 4, paragraphe 1, alinéa 2, 145 et 236 du traité.

Le *gouvernement italien* souligne lui aussi que, tant pour des considérations de caractère institutionnel fondées sur les articles 4, paragraphe 1, 145 et 236 du traité, qu'en raison du fait que l'article 37 du traité ne confère lui-même aucun pouvoir spécifique au Conseil, ce dernier

n'aurait aucun pouvoir de modifier la portée de cet article. Il n'aurait pas davantage le pouvoir d'imposer la suppression du droit exclusif d'importation à partir du 1er janvier 1976.

La résolution du 21 avril 1970 et les engagements pris dans celle-ci par les gouvernements français et italien constitueraient des actes de nature politique, privés d'effets juridiques propres. Un argument supplémentaire à l'appui de la thèse du gouvernement italien résiderait dans le fait que si le Conseil et les gouvernements intéressés s'étaient mis d'accord pour supprimer les droits exclusifs d'importation avant le 1er janvier 1976, la raison en était qu'ils auraient estimé que la suppression de ces droits ne faisait pas déjà l'objet d'une obligation qu'il fallait satisfaire avant le 1er janvier 1970, sur la base de l'article 37, paragraphe 1;

Attendu que la partie au principal, Manghera et autres, représentée par Mes Ubertazzi et Capelli, avocats au barreau de Milan, le gouvernement italien, représenté par Me Braguglia, vice avvocato dello Stato, le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Fornasier, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Marchini-Camia, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 26 novembre 1975;

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 janvier 1976;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 30 juin 1975, parvenue à la Cour le 7 juillet suivant, le «Guidice istruttore» près le tribunal de Como a demandé à celle-ci, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE et de la résolution du Conseil, du 21 avril 1970, concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés (JO n° C 50 du 28 avril 1970, p. 2);

2 attendu que le juge national est saisi de l'application de la loi pénale italienne à des faits qualifiés comme infraction aux dispositions légales accordant au monopole d'État des tabacs manufacturés un droit exclusif d'importation;

3 attendu que, par la première question, il est demandé si l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969 (date d'échéance de la période transitoire) le monopole commercial devait être restructuré de façon à éliminer la possibilité même d'opérer des discriminations à l'encontre des exportateurs communautaires, avec pour conséquence la disparition du droit d'importation exclusif, vis-à-vis des autres États membres à partir du 1er janvier 1970?

4 attendu qu'aux termes de l'article 37, paragraphe 1, les États membres aménagent progressivement leurs monopoles nationaux présentant un caractère commercial afin d'assurer, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre ressortissants des États membres;

5 que, sans exiger l'abolition desdits monopoles, cette disposition prescrit impérativement leur aménagement de façon à assurer à l'expiration de la période de transition l'entière disparition des discriminations visées;

6 attendu que, pour interpréter l'article 37, paragraphe 1, en ce qui concerne la nature et l'étendue de l'aménagement prescrit, il y a lieu de le considérer dans son contexte par rapport aux autres paragraphes du même article et à sa place dans le système général du traité;

7 que cet article relève du titre relatif à la libre circulation des marchandises et plus particulièrement du chapitre II concernant l'élimination des restrictions quantitatives entre États membres;

qu'il vise tout organisme par lequel un État membre contrôle, dirige ou influence sensiblement, non seulement de façon directe mais également indirecte, les importations ou exportations entre les États membres;

8 que, d'autre part, son parapgrahe 2 se réfère à l'obligation, pour les États membres, de s'abstenir dès le début de la période de transition, de toute mesure de nature à restreindre la portée des articles relatifs à l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les États membres;

qu'en outre, il est prévu au paragraphe 3 que le régime d'aménagement prescrit en son paragraphe 1, doit être adapté à l'élimination, prévue aux articles 30 à 34, des restrictions quantitatives pour les mêmes produits;

9 qu'il résulte de ces dispositions et de leur économie que l'obligation imposée au paragraphe 1 vise à assurer le respect de la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché commun, en particulier par l'abolition des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent dans les échanges entre États membres;

10 que cette finalité ne serait pas atteinte si n'était pas assurée dans un État membre où existe un monopole commercial la libre circulation, en provenance des autres États membres, de marchandises similaires à celles concernées par le monopole national;

11 que d'ailleurs la résolution du Conseil du 21 avril 1970 concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés rappelle elle-même l'obligation d'abolir les droits exclusifs relatifs à l'importation et à la commercialisation des tabacs manufacturés;

12 que le droit exclusif d'importation de produits manufacturés du monopole en cause représente donc, à l'égard des exportateurs communautaires, une discrimination prohibée par l'article 37, paragraphe 1;

13 qu'il convient dès lors de réprondre à la première question que l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969, tout monopole national à caractère commercial devait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à partir des autres États membres;

14 attendu que par la deuxième question il est demandé si l'article 37, paragraphe 1, du traité est directement applicable et s'il a fait naître dans le chef des particuliers des droits subjectifs que l'autorité judiciaire nationale doit protéger;

15 attendu que l'exclusion, à la fin de la période de transition, de toute discrimination entre ressortissants des États membres, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, constitue une obligation de résultat précise, pourvue d'une simple clause suspensive;

16 qu'à l'expiration de la période de transition, cette obligation n'est plus assortie d'aucune condition, ni subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'aucun acte, soit de la Communauté, soit des États membres et est, par sa nature même, susceptible d'être invoquée par les ressortissants des États membres devant les juridictions internes;

17 attendu que par la troisième question il est demandé si, en conséquence, des personnes distinctes du monopole ont pu, sur le fondement de l'article 37 du

traité, effectuer, après le 1er janvier 1970, des importations sur le territoire italien de produits soumis au régime du monopole des tabacs prévu par la loi n° 907 du 17 juillet 1942, et originaires de pays communautaires, tout en acquittant les taxes prévues pour ce genre de produits;

18 que cette question concernant l'application du droit communautaire plutôt que son interprétation relève de l'appréciation du juge national;

19 attendu que par la quatrième question il est demandé si la résolution du Conseil du 21 avril 1970 peut modifier la portée des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, du traité, et, dans l'affirmative, si celle-ci a pour effet de lier les États membres, en libérant immédiatement l'importation de produits soumis au monopole, sans qu'une autre mesure communautaire soit nécessaire, et en entraînant la déchéance des droits d'exclusivité attachés au monopole des tabacs;

20 attendu qu'aux termes de ladite résolution, «les gouvernements français et italien s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'abolition des discriminations résultant des monopoles nationaux à caractère commercial. L'abolition des droits exclusifs relatifs à l'importation et à la commercialisation de gros doit être réalisée au plus tard le 1er janvier 1976»;

21 attendu que ladite résolution, qui exprime essentiellement la volonté politique du Conseil et des gouvernements français et italien de mettre fin à une situation contraire à l'article 37, paragraphe 1, ne saurait produire des effets opposables aux justiciables;

qu'en particulier, l'échéance mentionnée dans la résolution ne peut prévaloir sur celle inscrite dans le traité;

22 qu'il doit donc être répondu négativement à la quatrième question;

Sur les dépens

23 attendu que les frais exposés par la Commission des CE, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

que 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 le Giudice istruttore près le tribunal de Como par ordonnance du 30 juin 1975, dit pour droit:

1) **L'article 37, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969, tout monopole national à caractère commercial devait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à partir des autres États membres.**

2) **A l'expiration de la période de transition, l'article 37, paragraphe 1, est susceptible d'être invoqué par les ressortissants des États membres devant les juridictions internes.**

3) **La résolution du Conseil, du 21 avril 1970, ne modifie pas la portée des dispositions de l'article 37, paragraphe 1.**

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt