CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 21 novembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'affaire dont vous êtes saisis soulève le problème de la légalité de certaines taxes perçues à l'entrée de marchandises à la Réunion, un département français d'outre-mer. L'affaire a été renvoyée à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE par la cour d'appel de Saint-Denis (Réunion), qui a posé les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les articles 3, 9 et 13, et, à défaut, 95, deuxième alinéa, du Traité de Rome doivent-ils être interprétés comme interdisant la perception, par l'un des États membres ou ses collectivités publiques, d'une taxe proportionnelle à la valeur des biens, distincte de la TVA, perçue à raison de l'introduction des biens dans une partie seulement du territoire de cet État et frappant également les marchandises étrangères et les marchandises nationales autres que celles originaires de la partie du territoire considérée?

2) Plus spécialement:

a) les articles 9 et 13 du Traité de Rome doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une taxe peut recevoir la qualification de taxe d'effet équivalent à un droit de douane, alors qu'elle est perçue sur la valeur des marchandises étrangères et nationales à l'occasion de leur mise à la consommation, sans considération directe ou indirecte du franchissement d'une frontière étatique, ou bien ces dispositions exigent-elles au contraire que le franchissement d'une frontière étatique soit, de droit et de fait, le ou l'un des faits générateurs de la taxation?

b) en application de l'article 95, deuxième alinéa, du Traité de Rome:

— l'origine régionale de productions ou de catégories de productions, en ce qu'elle exclut nécessairement les producteurs étrangers des dispositions plus favorables, peut-elle constituer le critère licite d'une différenciation fiscale établie par un État membre, ou bien cette différenciation doit-elle être fondée également ou exclusivement sur la nature des productions en cause?

— les avantages fiscaux consentis aux productions des Départements français d'Outre-Mer, et particulièrement à celles de la

* Langue originale: l'anglais.

Réunion, qui résultent de leur exonération des taxes d'octroi de mer, peuvent-ils être considérés comme poursuivant des objectifs de politique économique compatible avec les exigences du Traité et du droit dérivé?

3) L'accord de libre-échange en vigueur entre la Communauté et la Suède doit-il être interprété comme interdisant la perception par l'un des États membres ou ses collectivités publiques d'une taxe proportionnelle à la valeur des biens, distincte de la TVA, perçue lors de la mise en libre pratique des biens importés de Suède à raison de leur introduction dans une partie du territoire de cet État et frappant également les marchandises communautaires autres que celles originaires de la partie du territoire considérée? »

Antécédents du litige

2. Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige entre l'administration des douanes et droits indirects et quatre particuliers qui demandent le remboursement de certaines taxes qu'ils ont dû acquitter pour l'importation à la Réunion de voitures neuves en provenance de France métropolitaine. Des questions similaires avaient été posées à la Cour par le tribunal d'instance à un stade antérieur de la procédure, mais ce renvoi a été radié à la suite d'une décision rendue par la cour d'appel réformant le jugement de renvoi rendu par la juridiction inférieure (voir l'ordonnance du 13 juin 1990, Alidor e.a., C-222/89 à C-225/89, JO C 178 du 18.7.1990, p. 15).

3. Trois des voitures en cause dans le litige principal étaient fabriquées en Allemagne, la quatrième en Suède. La juridiction de renvoi explique que « les véhicules en cause ont bénéficié à leur introduction sur le territoire français d'un régime de suspension des droits, qui a duré jusqu'à leur arrivée à la Réunion, où se sont déroulées l'ensemble des opérations dites de dédouanement; que selon le droit interne français les véhicules ont été durant cette période dans la situation de transit temporaire, laquelle s'analyse, au regard des dispositions du droit de la Communauté, comme un transit communautaire interne, pour les trois voitures produites en Allemagne, et en un transit communautaire externe, pour le véhicule en provenance de Suède » (arrêt de renvoi, p. 6). L'importation des véhicules concernés à la Réunion ne saurait dès lors être regardée comme une transaction française interne, puisque ce n'est qu'à ce moment que les formalités douanières ont été accomplies.

4. S'agissant des voitures allemandes, les réponses aux questions posées à la Cour dépendent de l'effet des dispositions du traité relatives aux droits de douane et taxes d'effet équivalent et de celui de l'interdiction d'impositions intérieures discriminatoires inscrite à l'article 95 du traité. Il convient toutefois d'observer que la voiture suédoise n'est entrée en libre circulation dans la Communauté qu'après son arrivée à la Réunion. Ainsi, au moment de son importation à la Réunion, cette voiture n'était pas soumise aux règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises ni à l'article 95.

5. Il ne s'ensuit pas nécessairement, toutefois, qu'il faille appliquer à la voiture suédoise un traitement différent de celui qui est appliqué aux voitures fabriquées en Alle-

magne. En effet, l'article 3, d'une part, et l'article 6, d'autre part, de l'accord conclu en 1972 entre la Communauté et la Suède (voir le règlement (CEE) n° 2838/72, JO L 300, p. 96) interdisent la perception de droits de douane à l'importation ou taxes d'effet équivalent dans les échanges entre la Communauté et la Suède. En outre, l'article 18 dudit accord demande aux parties contractantes de s'abstenir de toute mesure de nature fiscale établissant une discrimination.

6. Il est vrai que les dispositions de l'accord de 1972 ne doivent pas nécessairement être interprétées de la même façon que les dispositions équivalentes du traité (voir les arrêts Polydor, 270/80, Rec. 1982, p. 329, et Kupferberg, 104/81, Rec. 1982, p. 3641). Pour les raisons exposées au point 28 ci-après, nous estimons néanmoins que, dans le contexte actuel, les deux ensembles de dispositions ont en substance le même effet. De plus, l'arrêt Kupferberg, précité, montre clairement que les dispositions de l'accord de 1972 sont susceptibles de conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales sont tenues de protéger. En l'espèce, il n'a pas été suggéré que les dispositions pertinentes de l'accord, dans l'hypothèse où elles seraient enfreintes, ne pourraient pas être invoquées devant la juridiction de renvoi. Dans l'exposé qui suivra, il conviendra donc, lorsque le contexte le permettra, de considérer que toute référence aux dispositions du traité relatives aux droits de douane et taxes d'effet équivalent et aux impositions intérieures inclut les dispositions correspondantes de l'accord de 1972.

7. L'élément principal des taxes litigieuses est une perception appelée octroi de mer. Des droits de cette nature ont été perçus par les anciennes colonies françaises depuis le dix-neuvième siècle. Leur fondement juridique actuel réside dans la loi n° 747 du 2 août 1984, selon l'article 38 de laquelle les marchandises introduites dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion sont soumises à un droit de consommation dénommé octroi de mer, assis sur leur valeur en douane au lieu d'introduction. Le taux de taxation est fixé par le conseil régional de la région concernée. Selon la juridiction de renvoi, il existe à la Réunion quatre taux principaux de taxation allant de 2 à 22 % et un taux exceptionnel de 77 %. Les droits d'octroi de mer sont perçus par les autorités douanières compétentes de la même façon que les droits de douane au sens strict et frappent toutes les marchandises introduites à la Réunion, à l'exception de certains produits de première nécessité.

8. Outre l'octroi de mer, dont le produit est affecté aux communes de la région autorisées à le percevoir, l'article 39 de la loi n° 747/84 autorise les régions en question à instituer à leur profit, dans les mêmes conditions que l'octroi de mer, un droit additionnel au taux maximal de 1 %. Les autorités de la Réunion ont fait usage de ce pouvoir et institué un droit additionnel au taux maximal autorisé. C'est l'imposition de ces deux taxes, l'octroi de mer et le droit additionnel, qui est contestée devant la juridiction de renvoi. Dans l'exposé qui suivra, les références à l'octroi de mer doivent être comprises comme incluant le droit additionnel.

9. Il convient de noter que l'octroi de mer s'applique en principe à toute marchandise de provenance étrangère à la région concernée, qu'elle soit originaire de France

métropolitaine, d'autres États membres ou de pays tiers. Il représente une part importante des revenus des régions autorisées à le percevoir, lesquelles sont toutes fortement sous-développées par rapport à l'ensemble de la Communauté. Il constitue un moyen efficace de se procurer des revenus, car il est simple à calculer et à percevoir et difficile à éluder.

Le traité CEE et les départements français d'outre-mer

10. Avant d'aborder les questions soulevées par la juridiction de renvoi, il convient d'examiner dans quelle mesure les règles formulées dans le traité s'appliquent aux départements français d'outre-mer. Ces départements, qui constituent également des régions au sens de la loi française, font partie intégrante de la République française et du territoire douanier de la Communauté [voir le règlement (CEE) n° 2151/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, relatif au territoire douanier de la Communauté, JO L 197, p. 1). L'application du traité CEE dans ces départements fait néanmoins l'objet de règles spéciales, énoncées à l'article 227, paragraphe 2, lequel est ainsi libellé:

« En ce qui concerne les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives:

— à la libre circulation des marchandises;

— à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4;

— à la libération des services;

— aux règles de concurrence;

— aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109 et 226;

— aux institutions,

sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.

Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité, et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions. »

11. L'article 227, paragraphe 2, a été examiné dans l'affaire Hansen (148/77, Rec. 1978, p. 1787), dans laquelle la partie demanderesse prétendait que les dispositions fiscales du traité, et en particulier la règle de non-discrimination énoncée à l'article 95, s'appliquaient aux marchandises originaires d'un département français d'outre-mer importées dans un État membre. La Cour était invitée à se prononcer sur l'article 227, paragraphe 2, deuxième alinéa, eu égard au

fait que le Conseil n'avait pas encore à l'époque fait usage de son pouvoir de déterminer les conditions d'application, dans les départements français d'outre-mer, d'autres dispositions du traité que celles mentionnées au premier alinéa. La Cour a expliqué (aux points 9 et 10 de l'arrêt) que,

« en vue de faire droit à la situation géographique, économique et sociale particulière de ces départements, le paragraphe 2 de l'article 227 a cependant prévu que l'application du traité se ferait par étapes en ménageant, au surplus, les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières, adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français;

à cette fin, l'article 227 a indiqué de manière précise certains chapitres et articles qui seraient applicables dès l'entrée en vigueur du traité, tout en réservant un délai de deux ans dans l'intervalle duquel des conditions d'application particulières pourraient être déterminées par le Conseil en ce qui concerne d'autres ensembles de dispositions;

après l'expiration de ce délai, les dispositions du traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer de plein droit aux DOM, en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires ».

La Cour a conclu que, bien que les dispositions fiscales du traité ne soient pas mentionnées à l'article 227, paragraphe 2, premier alinéa, ces dispositions, et en particulier l'article 95, étaient applicables, à l'expiration de la période de deux ans prévue au deuxième alinéa, aux marchandises en provenance des départements français d'outre-mer.

12. La pratique du Conseil et de la Commission montre que, selon leur interprétation, à notre avis correcte, l'arrêt Hansen, précité, signifie que l'ensemble du droit communautaire est désormais applicable en principe aux départements français d'outre-mer, mais que le Conseil peut, nonobstant l'expiration de la période de deux ans prévue à l'article 227, paragraphe 2, deuxième alinéa, adopter des dispositions dérogeant aux règles établies par ou en vertu du traité, autres que celles visées au premier alinéa de ladite disposition, aux fins de promouvoir le développement économique et social de ces régions. Par la suite, il a été fait largement usage de ce pouvoir.

13. Le 26 mars 1980, par exemple, le Conseil a adopté la directive 80/368/CEE (JO L 90, p. 41), excluant les départements français d'outre-mer du champ d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée établi par la directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1). Par la suite, le Conseil a adopté la décision 88/245/CEE, du 19 avril 1988, autorisant la République française à appliquer dans ses départements d'outre-mer et en France métropolitaine, en dérogation à l'article 95 du traité, un taux réduit du droit fiscal frappant la consommation du rhum dit « traditionnel » produit dans ces départements (JO L 106, p. 33).

14. Plus tard, le Conseil a adopté la décision 89/687/CEE, du 22 décembre 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (Poséidom, JO L 399, p. 39). Le deuxième considérant de cette décision souligne que les départements français d'outre-mer « subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance de leur économie de quelques produits), dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social ». Le même considérant poursuit en expliquant que « ces phénomènes caractérisent nettement leur contexte socio-économique par rapport à celui des autres régions de la Communauté, particulièrement sur le plan du taux de chômage, qui est l'un des plus élevés de la Communauté ... ». Selon le point 1 de l'annexe à la décision en question, « le programme Poséidom se fonde sur le double principe de l'appartenance des départements d'outre-mer à la Communauté et de la reconnaissance de la réalité régionale, caractérisée par les spécificités et contraintes particulières des régions concernées par rapport à l'ensemble de la Communauté ».

15. Agissant dans le cadre du Poséidom, le Conseil a également adopté le même jour la décision 89/688/CEE, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer (JO L 399, p. 46). Le quatrième considérant de cette décision explique que le régime de l'octroi de mer est un « instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer ». Selon le neuvième considérant, toutefois, l'octroi de mer devrait théoriquement, au terme d'une période de dix ans, être « pleinement conforme aux principes de l'article 95 du traité ».

16. L'article 1er de la décision 89/688 prévoit dès lors que: « D'ici au 31 décembre 1992 au plus tard, les autorités françaises prennent les mesures nécessaires pour que le régime de l'octroi de mer actuellement en vigueur dans les départements d'outre-mer soit applicable indistinctement ... aux produits introduits et aux produits obtenus dans ces régions ». L'article 4 dispose que, moyennant certaines conditions, « ... la République française est autorisée à maintenir, jusqu'au 31 décembre 1992, au plus tard, le régime actuel de l'octroi de mer... ». Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, la France peut, pour une période ne dépassant pas dix ans, autoriser des exonérations partielles ou totales de l'octroi de mer en faveur des productions locales selon les besoins économiques des départements français d'outre-mer. Il convient de noter que la décision 89/688 n'est entrée en vigueur qu'après les faits ayant donné naissance au présent litige.

17. Ces mesures sont la preuve de ce que le cinquième considérant du préambule de la décision 89/688 appelle les « structures économiques fragiles » des départements français d'outre-mer et montrent jusqu'où les institutions politiques sont prêtes à aller pour les préserver des rigueurs du traité. On observera néanmoins que, si la Cour devait dire pour droit que des taxes telles que l'octroi de mer sont incompatibles avec l'article 95 du traité, cette décision ne concernerait que la période qui s'est écoulée entre l'expiration des deux ans visés à l'article 227, paragraphe 2, deuxième alinéa, et l'entrée en vigueur de la décision 89/688.

Si, en revanche, la Cour devait déclarer que de telles taxes sont incompatibles avec les dispositions du traité relatives aux droits de douane et aux taxes d'effet équivalent, cette décision serait en principe applicable à partir du moment où lesdites dispositions sont entrées en vigueur. En outre, comme la Commission l'admet, le Conseil n'aurait pas le pouvoir d'y déroger ultérieurement.

La légalité d'une taxe telle que l'octroi de mer

a) *Les dispositions du traité relatives aux droits de douane et taxes d'effet équivalent*

18. La Réunion et le gouvernement français soulignent que l'octroi de mer est perçu sur toutes les importations dans les régions concernées, y compris les importations en provenance d'autres départements d'outre-mer et de France métropolitaine. De plus, ils relèvent que le fait générateur de l'imposition de l'octroi de mer n'est pas le franchissement d'une frontière nationale, mais le franchissement d'une limite régionale. Ces facteurs, disent-ils, placent l'octroi de mer en dehors du champ d'application des dispositions du traité relatives aux droits de douane et taxes d'effet équivalent.

19. La Commission nous informe que, depuis 1980, elle a reçu un certain nombre de plaintes de la part d'opérateurs économiques concernant l'octroi de mer. Elle a, par conséquent, ouvert en 1984 contre la France une procédure d'infraction au titre de l'article 169 du traité. Après avoir examiné les observations du gouvernement français, la Commission a décidé de suspendre la procédure d'infraction et de chercher une solution politique au problème. La Commission continue néanmoins à soutenir que, puisque l'octroi de mer est perçu sur les marchandises en raison du franchissement de la frontière de la région concernée et puisque la production locale n'est pas soumise à une taxe équivalente, une telle perception équivaut à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane. Étant donné que l'octroi de mer existe depuis le siècle dernier, la Commission considère qu'il relève de l'article 13 du traité. Pour autant que a) l'octroi de mer a été étendu, depuis l'entrée en vigueur du traité, à certaines marchandises qui n'en étaient pas frappées précédemment ou b) le taux d'imposition a été augmenté après cette date, la Commission estime que ce droit relève de l'article 12 du traité.

20. Bien que l'octroi de mer possède quelques-unes des caractéristiques d'un vrai droit de douane, la Commission admet que le traité réserve probablement la dénomination de droit de douane au sens strict aux droits perçus au niveau national ou communautaire. C'est pour cette raison que, dans la lettre de mise en demeure qu'elle a adressée au gouvernement français en 1984, la Commission a qualifié l'octroi de mer de taxe d'effet équivalent. La Commission reconnaît que la distinction entre les deux catégories est dépourvue d'intérêt pratique lorsqu'il s'agit d'importations en provenance d'autres États membres, puisque les deux types de perception sont soumis aux mêmes règles. Elle relève cependant que la distinction est pertinente au regard des importations en provenance de pays tiers, dans la mesure où, comme c'est le cas dans l'accord entre la Communauté et la Suède (voir les articles 3 et 6), les deux catégories ne sont pas traitées exactement de la même façon.

21. Selon nous, la suggestion de la Commission tendant à réserver la notion de droits de douane aux droits perçus exclusivement au niveau national et communautaire est effectivement correcte. Ce serait peut-être forcer le sens du terme que de qualifier de droits de douane des droits perçus à une frontière régionale à l'intérieur d'un État membre sur des marchandises importées d'une autre partie du territoire du même État, même si ces droits sont perçus également sur les importations, dans la région concernée, de produits en provenance d'autres États membres. Nous nous attacherons dès lors à la question de savoir si une taxation telle que l'octroi de mer peut être qualifiée de taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

22. Il convient d'observer que lorsque, comme en l'espèce, l'octroi de mer frappe des importations pour lesquelles les formalités douanières ne sont accomplies qu'à l'arrivée des marchandises à la Réunion, les frontières régionale et nationale coïncident. Il en va de même lorsque l'octroi de mer est perçu sur des marchandises importées directement d'autres États membres à la Réunion. A notre avis, cela suffit à indiquer que l'imposition de l'octroi de mer, dans ces circonstances, est incompatible avec les dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent, puisque lesdites dispositions prohibent clairement la taxation des importations aux frontières nationales.

23. Le gouvernement français soutient toutefois que l'octroi de mer fait partie d'un système d'impositions intérieures et qu'il est dès lors soumis non pas aux dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent, mais à l'article 95 du traité. Nous examinerons l'article 95 plus en détail ci-après, mais nous tenons à préciser d'emblée que, à notre avis, l'approche du gouvernement français est erronée. Dans l'arrêt Capolongo (77/72, Rec. 1973, p. 611), la Cour a déclaré que l'article 95 visait les charges pécuniaires relevant d'un régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement les produits nationaux et les produits importés selon les mêmes critères. Comme la Commission le fait observer, l'octroi de mer ne répond pas à ce critère parce qu'il n'est pas perçu sur les marchandises produites à la Réunion. Un droit de ce type ne constitue dès lors pas une imposition intérieure au sens de l'article 95.

24. Toutefois, afin de répondre de manière plus complète aux questions posées par la juridiction de renvoi, nous examinerons si les dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent s'appliquent aux droits perçus sur des marchandises lors du franchissement d'une frontière régionale qui ne coïncide pas avec la frontière nationale.

25. Selon l'article 9 du traité, la Communauté est fondée sur une union douanière qui comporte l'« interdiction entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent... ». De même, l'article 13 du traité parle de la suppression des droits de douane à l'importation et des taxes d'effet équivalent « en vigueur entre les États membres ». Comme la Commission le reconnaît, ces dispositions visent de toute évidence en ordre principal l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent perçus entre États membres. En effet, c'est dans ce sens que les dispositions en question ont été à ce jour appliquées par la Cour (voir notamment les affaires Commission/ Italie, 24/68, Rec. 1969, p. 193; Sociaal Fonds Diamantarbeiders, 2/69 et 3/69, Rec.

1969, p. 211; et Bresciani, 87/75, Rec. 1976, p. 129). Cela n'est guère surprenant, étant donné, comme la Commission le souligne, que le traité a été rédigé dans la perspective de territoires douaniers unis.

26. Il ne s'ensuit cependant pas, à notre avis, que les règles du traité relatives aux taxes d'effet équivalent ne s'appliquent pas aux droits perçus par une région particulière d'un État membre sur des marchandises importées d'autres États membres. En effet, la Cour a clairement précisé dans l'arrêt Sociaal Fonds Diamantarbeiders que le traité a entendu « donner à la règle de l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent une portée et un effet généraux en vue d'assurer la libre circulation des marchandises ». Nous estimons que l'union douanière envisagée par l'article 9 implique un territoire dans lequel de tels droits ou taxes n'existent nulle part à l'intérieur de ses frontières. Selon nous, il serait incompatible avec les objectifs du traité de considérer que l'interdiction des taxes d'effet équivalent est limitée aux taxes perçues à raison du franchissement d'une frontière nationale, à l'exclusion des taxes perçues lors du franchissement d'une frontière régionale. Si les autorités régionales gardaient la possibilité de lever de telles taxes, la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté serait tout à fait compromise. En effet, comme la Commission le souligne, les taxes régionales affecteraient davantage que les taxes perçues au niveau national la libre circulation des marchandises, en raison des innombrables frontières régionales qui existent à l'intérieur de la Communauté. On peut difficilement supposer que les auteurs du traité aient eu l'intention d'encourager une telle situation, qui serait d'autant plus anormale à la veille de l'établissement du marché intérieur.

27. Il serait illogique, pensons-nous, de distinguer les cas dans lesquels les frontières régionales et nationales coïncident, et à propos desquels nous estimons que les dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent sont manifestement applicables, des cas dans lesquels des produits originaires d'autres États membres sont dédouanés dans un autre endroit de France et ne sont importés qu'ensuite à la Réunion. Dans cette dernière situation, l'interdiction de taxes d'effet équivalent prévue par le traité doit être tenue pour également applicable. Dans des circonstances telles que celles de l'espèce, il est à notre avis sans incidence que l'octroi de mer soit aussi perçu sur les importations en provenance d'autres départements d'outre-mer et de France métropolitaine, étant donné que la constatation d'une infraction à l'interdiction en question ne requiert pas que les taxes litigieuses aient un effet discriminatoire et protecteur: voir l'affaire Sociaal Fonds Diamantarbeiders, précitée.

28. Nous concluons que l'interdiction des taxes d'effet équivalent aux droits de douane prévue par le traité et l'interdiction équivalente contenue à l'article 6 de l'accord entre la Communauté et la Suède ne se limitent pas aux taxes perçues à l'occasion du franchissement d'une frontière nationale, mais s'étendent aux taxes perçues lors du franchissement d'une frontière régionale à l'intérieur d'un État. Les deux interdictions ont manifestement le même effet dans le présent contexte, étant donné que, comme la Commission le souligne, la notion de taxes d'effet équivalent aux droits de douane au sens de l'article 6 de l'accord, même si elle est plus limitée que la notion similaire figurant dans le traité CEE, doit en tout état de cause, pour être efficace, couvrir une taxe aussi proche que l'octroi de mer d'un droit de douane proprement dit.

29. Il convient de faire une observation supplémentaire. Le traité et l'article 6 de l'accord font tous deux la distinction entre taxes d'effet équivalent existantes (voir l'article 13 du traité et l'article 6, paragraphes 2 et 3, de l'accord) et nouvelles (voir l'article 12 du traité et l'article 6, paragraphe 1, de l'accord). Il appartiendra donc à la juridiction nationale de déterminer, si elle l'estime nécessaire, laquelle des dispositions du traité interdisant de telles taxes et quel paragraphe de l'article 6 de l'accord sont pertinents dans les circonstances particulières du litige principal.

b) *L'article 95 du traité*

30. Eu égard à la conclusion à laquelle nous avons abouti à propos de la portée de l'interdiction des taxes d'effet équivalent à des droits de douane prévue par le traité, il ne nous paraît pas absolument nécessaire d'examiner si l'octroi de mer est compatible avec la règle de non-discrimination en matière d'impositions intérieures posée par l'article 95, étant donné qu'il est de jurisprudence constante que les deux interdictions s'excluent mutuellement (voir par exemple l'arrêt IGAV, 94/74, Rec. 1975, p. 699). Comme nous l'avons expliqué, il est, selon nous, évident que des impositions telles que l'octroi de mer tombent en dehors du champ d'application de l'article 95. Si nous avions estimé que l'article 95 était applicable dans des circonstances telles que celles de l'espèce, nous n'aurions toutefois pas considéré que ses dispositions avaient été enfreintes.

31. Les deux premiers alinéas de l'article 95 sont ainsi libellés:

« Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions. »

32. La Réunion et le gouvernement français soutiennent que, puisque les produits importés à la Réunion en provenance d'autres régions de France sont soumis à l'octroi de mer au même titre que les importations en provenance des autres États membres ou de pays tiers, une telle imposition ne saurait être tenue pour discriminatoire. Ils prétendent en outre que, selon la jurisprudence de la Cour, les États membres sont autorisés à établir un système de taxation différencié pour certains produits, en fonction de critères objectifs. Ils relèvent que la Cour a reconnu que: « De telles différenciations sont compatibles avec le droit communautaire si elles poursuivent des objectifs de politique économique compatibles, eux aussi, avec les exigences du traité et du droit dérivé et si leurs modalités sont de nature à éviter toute forme de discrimination, directe ou indirecte, à l'égard des importations en provenance des autres États membres ou de protection en faveur de productions nationales concurrentes » (voir par exemple l'arrêt Commission/Danemark, point 20, 106/84, Rec. 1986, p. 833).

33. Nous pensons que la prémisse sur laquelle repose cet argument — à savoir que l'octroi de mer n'est pas discriminatoire

parce qu'il est perçu également sur les importations en provenance d'autres régions de France — est erronée. Ainsi que la Commission l'observe à juste titre, une discrimination en raison de l'origine régionale constitue une discrimination partielle fondée sur la nationalité, puisque la région concernée fait partie du territoire national d'un État membre. En d'autres termes, les marchandises originaires des autres États membres subissent inévitablement un traitement moins favorable. Selon la jurisprudence désormais constante de la Cour, cela équivaut bel et bien à une discrimination fondée sur la nationalité (voir les affaires Du Pont de Nemours Italiana, point 11, C-21/88, Rec. 1990, p. I-889, et du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior, point 24, C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151). Le fait qu'une taxe telle que l'octroi de mer est perçue également sur des marchandises en provenance d'autres régions de France ne signifie donc pas qu'elle ne peut pas être tenue pour discriminatoire au sens de l'article 95.

34. La constatation d'une infraction à l'article 95 exige toutefois qu'on identifie une production nationale similaire à ou concurrente d'un produit importé plus lourdement taxé. Dans l'arrêt Commission/Danemark (C-47/88, Rec. 1990, p. I-4509), qui concernait la compatibilité avec l'article 95 de la législation danoise sur la taxe d'immatriculation des voitures, la Cour a déclaré sans ambiguïté que ledit article 95 n'était pas applicable en l'absence de production nationale similaire ou concurrente. Bien que certains produits frappés de l'octroi de mer puissent être obtenus à la Réunion, ce n'est pas le cas des voitures, qui font l'objet du litige devant la juridiction de renvoi, et il n'a pas été prétendu que la situation était susceptible de changer dans un proche avenir. Naturellement, la France métropolitaine produit des voitures, mais ces dernières sont soumises à l'octroi de mer lorsqu'elles sont importées à la Réunion, au même titre que les voitures importées d'autres États membres. On ne peut donc pas affirmer que l'octroi de mer frappe les produits des autres États membres plus lourdement que la production nationale similaire, pas plus qu'on ne peut affirmer qu'il offre une protection indirecte aux produits nationaux. Par conséquent, s'agissant de voitures, une taxe telle que l'octroi de mer, si elle relève de l'article 95 du traité, doit être tenue pour compatible avec cette disposition. La Cour n'est pas invitée à examiner, dans le cadre de la présente affaire, la légalité de l'octroi de mer au regard d'autres produits, et elle n'est pas non plus en mesure de le faire.

Les effets dans le temps d'un arrêt d'incompatibilité

35. Si la Cour devait tenir pour illicite une taxe telle que l'octroi de mer, la Réunion et le gouvernement français lui ont proposé de limiter les effets de son arrêt dans le temps. Puisque, selon nous, l'octroi de mer est incompatible avec l'interdiction des taxes d'effet équivalent à des droits de douane contenue dans le traité, nous devons examiner s'il convient que la Cour suive cette suggestion en limitant les effets de sa décision aux demandes de recouvrement de droits payés avant la date de son arrêt.

36. Dans l'arrêt Defrenne (43/75, Rec. 1976, p. 455), la Cour a reconnu que dans des circonstances exceptionnelles elle était habilitée, en vertu du principe général de la sécurité juridique, à limiter les effets de ses arrêts pour le passé. Lorsqu'elle doit décider s'il convient de limiter ses arrêts en ce sens, la Cour tient compte de deux facteurs principaux. Premièrement, quelles sont les conséquences pratiques pouvant résulter d'une absence de limitation des effets de son arrêt dans le temps? Deuxièmement, les sujets de droit susceptibles d'être affectés par l'arrêt ont-il été amenés à croire que la situation légale était différente de celle constatée par la Cour? Voir les arrêts Defrenne, précité, Blaizot (24/86, Rec. 1988, p. 379), et Barber (C-262/88, Rec. 1990, p. I-1889). Toutefois, la Cour a souligné que « on ne saurait cependant aller jusqu'à infléchir l'objectivité du droit et compromettre son application future en raison des répercussions qu'une décision de justice peut entraîner pour le passé » (arrêt Blaizot, précité, point 30).

37. Si la Cour devait constater l'illicéité de l'octroi de mer, sa décision aurait indubitablement de graves conséquences, étant donné que des montants considérables de droits perçus antérieurement pourraient devoir être remboursés. Il est clair que la Réunion supporterait très difficilement une telle charge. Dans l'arrêt Just (68/79, Rec. 1980, p. 501), la Cour a admis, il est vrai, que le droit communautaire ne faisait pas obstacle à ce qu'un système juridique national refuse une restitution de taxes indûment perçues, lorsque celle-ci entraînerait un enrichissement sans cause des ayants droit, par exemple lorsque les taxes indûment perçues ont été incorporées dans le prix des marchandises et répercutées sur les acheteurs (voir également l'arrêt San Giorgio, 199/82, Rec. 1983, p. 3595). En outre, au point 35 de l'arrêt Essevi et Salengo (142/80 et 143/80, Rec. 1981, p. 1413), la Cour s'est fondée sur ce principe pour refuser une demande tendant à obtenir qu'elle limite en l'occurrence les effets de son arrêt dans le temps. Le principe de l'arrêt Just, précité, ne devrait cependant pas faire échouer des demandes de restitution de l'octroi de mer introduites par des personnes ayant acheté les marchandises en cause pour leur usage privé.

38. Il est vrai également que les demandes visant à obtenir la restitution de taxes indûment perçues seraient soumises en principe aux délais prescrits par la législation nationale. Mais l'agent du gouvernement français nous a dit à l'audience que le délai applicable dans de telles affaires serait probablement de 30 ans. Une aussi longue période n'est guère de nature à protéger la Réunion des graves répercussions financières qu'entraîneraient manifestement les demandes de restitution de l'octroi de mer perçu dans le passé.

39. Ces éléments pourraient ne pas être suffisants en soi pour limiter l'effet dans le temps de l'arrêt que nous proposons à la Cour de rendre. Cependant, quelle que soit l'issue de la présente procédure, on pouvait raisonnablement penser jusqu'ici que l'octroi de mer était compatible avec le traité.

40. Bien que, comme nous l'avons mentionné plus haut (voir le point 19), la Commission ait estimé en 1984 que l'octroi de mer était incompatible avec les dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent à des droits de douane et que ce point de vue ait été confirmé dans une réponse donnée en 1987 au nom de la Commission à une question écrite posée par un membre du Parlement européen (voir JO C 351, p. 27), la procédure en manquement ouverte par la Commission contre la France n'a pas été poursuivie. En outre, la thèse de la Commission selon laquelle l'octroi de mer constitue une taxe d'effet équivalent est difficilement conciliable avec sa proposition (JO 1989, C 39, p. 6) qui était à la base de la décision 89/688 [1]. Comme l'article 4 de la décision 89/688, l'article 4 de la proposition de la Commission disposait que, sous certaines conditions, la France était « autorisée à maintenir, jusqu'au 31 décembre 1992 au plus tard, le régime actuel de l'octroi de mer ».

41. Nous devons souligner que, puisque la Commission a toujours admis que l'article 227, paragraphe 2, au sens que lui a donné la Cour dans l'arrêt Hansen, précité, n'autorise pas les institutions à déroger aux règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises en faveur des départements français d'outre-mer, il est pour le moins curieux qu'elle ait proposé l'adoption d'une mesure qu'elle considérait comme outrepassant les compétences desdites institutions. La Commission a tenté d'expliquer sa position à l'audience en alléguant que l'approche figurant en définitive dans la décision 89/688 était la seule qu'elle considérait comme réaliste sur le plan politique. Même si nous admettons qu'il ait pu en être ainsi, il n'en reste pas moins que la Commission a proposé une approche qu'elle tenait pour illicite. L'approche de la Commission ne peut être considérée que comme dommageable au regard de la sécurité juridique, dont le principe a été invoqué par la Cour, dans l'arrêt Defrenne, précité, notamment, pour limiter la portée de ses arrêts dans le temps. En tout état de cause, tant la proposition de la Commission que l'adoption par le Conseil de la décision 89/688 ont pu effectivement donner à penser que l'octroi de mer était, du moins temporairement, licite.

42. A la lumière de tous ces éléments, qui sont certainement au moins aussi importants que les considérations évoquées dans l'arrêt Blaizot, précité, nous proposons dès lors à la Cour de déclarer que l'incompatibilité avec le traité d'une taxe telle que l'octroi de mer ne saurait être invoquée à propos de sommes payées avant la date de son arrêt, sauf par des demandeurs ayant intenté une action en justice ou introduit une demande équivalente avant cette date.

La validité de la décision 89/688

43. Finalement, il ressort de ce qui vient d'être dit que, à notre avis, la décision 89/688 est invalide, dans la mesure où elle vise à autoriser le maintien du régime actuel de l'octroi de mer. Bien que la juridiction nationale n'ait pas spécifiquement soulevé cette question, il nous paraît souhaitable, dans un souci de clarté, que la Cour se prononce à cet égard.

1 — Bien que nous relevions que la proposition citée dans le préambule de cette décision soit en fait celle qui a abouti à la décision 89/687.

Conclusion

44. Nous estimons dès lors qu'il convient de répondre aux questions posées dans cette affaire de la façon suivante:

« 1) Les dispositions du traité CEE relatives aux taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation doivent être interprétées comme interdisant la perception par une région faisant partie d'un État membre d'une taxe sur des marchandises importées d'un autre État membre à raison du franchissement de la frontière de la région concernée, en dépit du fait que la taxe frappe également les marchandises introduites dans cette région en provenance d'une autre partie du territoire du premier État.

2) L'article 6 de l'accord entre la Communauté et la Suède, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, doit être interprété comme interdisant la perception, par une région faisant partie d'un État membre, d'une taxe sur des marchandises importées de Suède à raison du franchissement de la frontière de la région concernée, en dépit du fait que la taxe frappe également les marchandises introduites dans cette région en provenance d'une autre partie du territoire de l'État membre concerné.

3) La décision 89/688/CEE du Conseil, du 22 décembre 1989, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, est invalide, pour autant qu'elle vise à autoriser le maintien du régime actuel de l'octroi de mer.

4) Ni les dispositions du traité CEE relatives aux taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation, ni l'article 6 de l'accord entre la Communauté et la Suède, ni l'invalidité de la décision 89/688/CEE du Conseil ne peuvent être invoqués à l'appui de demandes visant à obtenir la restitution d'une telle taxe, lorsque cette dernière a été perçue avant la date du présent arrêt, sauf par des demandeurs ayant intenté une action en justice ou introduit une demande équivalente avant cette date. »