CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 16 février 1995 *

A — Introduction

1. Le litige au principal pendant devant le Tribunale di Trieste a pour objet l'impôt de consommation sur les bananes fraîches que la loi italienne n° 986/64 du 9 octobre 1964 [1] a institué à compter du 1er janvier 1965. Le montant de cet impôt a été augmenté au fil des années.

2. A plusieurs reprises déjà, la Cour a été amenée à se pencher sur cet impôt. Par deux arrêts du 7 mai 1987, elle a jugé qu'il était incompatible avec l'article 95 du traité CE dans la mesure où il était perçu sur les bananes originaires d'autres États membres [2] ou sur les bananes originaires de pays tiers se trouvant en libre pratique dans la Communauté [3]. La Cour a reconnu à l'impôt en question le caractère d'imposition intérieure au sens de l'article 95 (et non de taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens des articles 9 et 12 du traité CE), bien que la production italienne de bananes fût insignifiante [4]. En outre, elle a déclaré que l'impôt en cause constituait une mesure protectionniste au sens de l'article 95, deuxième alinéa, car il était susceptible de protéger la production italienne de fruits [5].

3. Au début du mois d'avril 1990 [6], la société Chiquita a importé en Italie deux lots de bananes provenant de Colombie et du Honduras. En vue d'échapper au paiement de l'impôt de consommation précité, elle a saisi le Pretore di Trieste en faisant valoir que l'impôt en question violait le droit communautaire. Le Pretore s'est rallié à ce point de vue et a ordonné une mesure provisoire autorisant la société Chiquita à importer les bananes en Italie sans payer l'impôt de consommation.

Peu de temps après, la société Chiquita a importé en Italie deux autres lots de bananes provenant de Colombie et de Sainte-Lucie. A cette fin, elle a obtenu du Pretore di Trieste une nouvelle mesure provisoire lui permettant de procéder à l'importation sans avoir à acquitter l'impôt de consommation.

* Langue originale: l'allemand.

1 — GURI n° 264 du 27 octobre 1964, p. 4580.

2 — Arrêt Commission/Italie (184/85, Rec. p. 2013).

3 — Arrêt Co-Frutta (193/85, Rec. p. 2085).

4 — Arrêt Co-Frutta, loc. cit. (note 3), points 10 à 13.

5 — Arrêt Commission/Italie, loc. cit. (note 2), point 13; arrêt Co-Frutta, loc. cit. (note 3), point 22.

6 — Selon les indications de la juridiction de renvoi, cette expédition devait arriver à Trieste le 7 avril 1990.

4. Sur ce, l'Amministrazione delle Finanze dello Stato (l'administration des douanes italienne) a demandé au Tribunale di Trieste, dans le cadre de la procédure au fond, de constater, dans chacune des deux affaires, la légalité de l'impôt litigieux et le bien-fondé de sa perception. Le Tribunale di Trieste a ordonné la jonction de ces deux affaires.

5. La loi n° 428/90 du 29 décembre 1990 [7] a supprimé l'impôt de consommation italien sur les bananes. Toutefois, selon les indications de la juridiction de renvoi, cette loi n'avait pas d'effet rétroactif, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la prendre en considération dans la présente affaire.

6. Au cours de la procédure devant le Tribunale di Trieste, la Cour a rendu, le 9 juin 1992, son arrêt dans l'affaire Simba [8], qui avait également pour objet la compatibilité de l'impôt de consommation litigieux avec le droit communautaire. Dans les affaires à l'origine de cet arrêt, les entreprises concernées (dont faisait partie aussi la société Chiquita) avaient importé en Italie des bananes provenant directement d'États tiers. La Cour a confirmé, dans cette décision, que l'impôt de consommation litigieux constituait une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité CE [9]. Elle a souligné que cette disposition n'était applicable qu'aux produits importés des autres États membres et qu'elle ne s'étendait donc pas aux produits importés directement d'États tiers [10].

7. La Cour a constaté par ailleurs que le traité CE ne comportait, pour les échanges avec les pays tiers, aucune règle analogue à l'article 95 et, partant, que l'impôt en cause ne constituait pas une violation de l'article 113 du traité [11]. Poursuivant son raisonnement, elle a exposé aux points 19 à 22 de son arrêt:

« 19. Toutefois, si le traité ne comporte pas en lui-même de dispositions prohibant d'éventuelles discriminations dans l'application d'impositions intérieures aux produits importés directement de pays tiers, il doit être tenu compte, dans les présentes affaires, des accords internationaux qui lient la Communauté aux pays tiers d'origine des lots de bananes et qui, éventuellement, contiennent de telles clauses de nature à influer sur la solution des litiges au principal (voir arrêt du 10 octobre 1978, précité) [12].

20. Il y a lieu de relever à cet égard que, en vertu de l'article 139, paragraphe 2, de la troisième convention ACP-CEE, précitée, la Communauté et ses États membres se sont engagés, au titre du régime général des échanges, à ne pas utiliser de mesures protec-

7 — Publiée dans le supplément au GURI n° 10 du 12 janvier 1991.

8 — C-228/90 à C-234/90, C-339/90 et C-353/90, Rec. p. I-3713.

9 — Loc. cit. (note 8), point 12.

10 — Loc. cit. (note 8), point 14.

11 — Loc. cit. (note 8), points 17 et 18.

12 — La Cour renvoie en l'occurrence à l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Hansen (148/77, Rec. p. 1787).

tionnistes à l'encontre des produits importés des États ACP.

21. Or, la Cour a expressément souligné, dans les arrêts du 7 mai 1987, précités, la nature protectrice d'un droit tel que l'impôt national de consommation à l'égard de la production nationale de fruits de table de l'État membre en cause.

22. Il appartient aux juridictions de renvoi, le cas échéant après avoir interrogé la Cour par voie de questions préjudicielles sur leur interprétation, de déterminer si les dispositions des accords internationaux sont de nature à interdire effectivement la perception par un État membre d'un droit comme l'impôt de consommation sur les lots de bananes fraîches importés directement des États tiers concernés. »

Enfin, la Cour a fait remarquer qu'un droit tel que l'impôt de consommation litigieux n'était pas dû lorsque la disposition nationale qui a institué ce droit est « incompatible avec les dispositions du droit communautaire conventionnel conférant des droits aux particuliers » [13].

13 — Loc. cit. (note 8), point 28.

8. A la suite de cet arrêt, la société Chiquita a acquitté l'impôt de consommation sur les bananes importées du Honduras. Elle persiste en revanche dans son refus de payer cet impôt en ce qui concerne les importations en provenance de Colombie et de Sainte-Lucie au motif qu'il serait contraire, sur ce point, à l'article III de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947 (ci-après le « GATT ») et à des dispositions que comportent les accords conclus entre les États ACP et la Communauté européenne (ci-après les « conventions de Lomé »).

9. En conséquence, le Tribunale di Trieste a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1) Eu égard à l'arrêt de la Cour de justice du 9 juin 1992 dans les affaires jointes C-228/90 à C-234/90, C-339/90 et C-353/90, et en particulier par rapport à la portée du droit communautaire conventionnel, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et les conventions ACP-CEE confèrent-ils aux particuliers des droits susceptibles d'être invoqués dans les États parties contractantes, et, en cas de violation, la juridiction nationale doit-elle par conséquent laisser inappliquée la disposition nationale contraire et incompatible avec cet accord et ces conventions?

2) En cas de réponse affirmative, une imposition intérieure comme l'impôt de

consommation sur les bananes fraîches institué par l'Italie, par la loi n° 986/64 telle que modifiée par la loi n° 873/82, déjà appliquée à ces produits importés de pays tiers parties au GATT ou aux conventions ACP-CEE, est-elle contraire à ces dispositions communautaires conventionnelles, et, partant, doit-elle être écartée par la juridiction nationale?

B — Appréciation

Remarque préliminaire

10. Par sa première question, la juridiction de renvoi semble souhaiter à première vue que soit tranchée la question de savoir si des dispositions quelconques du GATT ou des conventions conclues entre les États ACP et la Communauté européenne produisent un effet direct dans l'ordre juridique communautaire. Il ressort toutefois de la deuxième question et de l'ordonnance de renvoi dans son ensemble que le Tribunale di Trieste n'envisage que la possibilité d'une éventuelle violation, par l'impôt de consommation litigieux, de certaines dispositions contenues dans ces accords. Il s'ensuit que la question de l'effet direct ne mérite d'être discutée, en bonne logique, que pour les dispositions de ces accords susceptibles d'intéresser la présente affaire.

11. En ce qui concerne le critère qu'il convient de mettre en œuvre à l'occasion de cet examen, les parties à la présente procédure renvoient unanimement — et à juste titre — à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe « lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur » [14]. Bien entendu, il en va de même pour les accords tels que le GATT, qui ont été conclus non pas par la Communauté elle-même, mais par ses États membres, mais pour lesquels la Communauté s'est substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des obligations découlant desdits accords.

Article III du GATT

12. Dans la présente procédure, la société Chiquita invoque les deux premiers paragraphes de l'article III du GATT. L'article III, paragraphe 1, du GATT dispose:

« Les parties contractantes reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescrip-

14 — Arrêt du 31 janvier 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199, point 15); voir également l'arrêt du 30 septembre 1987, Demirel (12/86, Rec. p. 3719, point 14).

tions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale » [15].

Cette disposition est donc comparable à l'article 95, deuxième alinéa, du traité CE. Selon l'article III, paragraphe 2, du GATT, les produits importés ne peuvent pas être frappés d'impositions intérieures supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. Cette disposition peut être comparée à l'article 95, premier alinéa, du traité CE. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la Cour, dans ses arrêts susmentionnés de 1987, a considéré l'impôt de consommation litigieux comme une imposition protectionniste au sens de l'article 95, deuxième alinéa, du traité CE. Nous pouvons en déduire d'emblée que c'est tout au plus l'article III, paragraphe 1, du GATT qui pourrait intéresser la présente affaire.

13. On sait que la Cour a jugé dans l'arrêt qu'elle a rendu le 12 décembre 1972 dans l'affaire International Fruit Company e.a. que la Communauté était elle aussi liée par les dispositions du GATT [16]. Elle a estimé en même temps que, pour répondre à la question de savoir si les dispositions du GATT sont directement applicables dans l'ordre juridique communautaire, il convenait « d'envisager à la fois l'esprit, l'économie et les termes de l'accord général » [17].

Dans le cadre de cet examen, la Cour a souligné que le GATT, qui, aux termes de son préambule, est fondé sur le principe de négociations entreprises sur une « base de réciprocité et d'avantages mutuels », était caractérisé par la « grande souplesse » de ses dispositions [18]. Elle s'est à cet égard référée notamment aux dispositions qui concernent les possibilités de dérogation, les mesures pouvant être prises en présence de difficultés exceptionnelles et le règlement des différends entre les parties contractantes.

Ainsi que la Cour l'a constaté, les mesures prévues dans l'accord du GATT au cas où apparaîtraient de tels différends englobent, selon le cas, des représentations ou propositions écrites à « examiner avec compréhension » ainsi que des « enquêtes éventuellement suivies de recommandations, de consultations ou de décisions des parties contractantes, y compris celle d'autoriser certaines parties contractantes à suspendre, à l'égard d'autres, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de

15 — GATT — Instruments de base et documents divers, volume IV, 1969.

16 — 21/72, 22/72, 23/72 et 24/72, Rec. p. 1219, points 14 à 18.

17 — Loc. cit. (note 16), points 19 et 20.

18 — Loc. cit. (note 16), point 21.

l'Accord général, et enfin, dans le cas d'une telle suspension, la faculté de la partie concernée de dénoncer cet accord » [19].

Enfin, la Cour a précisé que pour le cas où, du fait d'un engagement assumé en vertu de l'accord général ou d'une concession relative à une préférence, certains producteurs subissent ou risquent de subir un préjudice grave, l'article XIX prévoyait la faculté pour une partie contractante de « suspendre unilatéralement l'engagement ainsi que de retirer ou de modifier la concession, soit après consultation de la collectivité des parties contractantes et à défaut d'accord entre les parties contractantes intéressées, soit même, s'il y a urgence et à titre provisoire, sans consultation préalable » [20].

14. La Cour en a conclu que la disposition qu'elle avait à examiner dans l'affaire considérée — l'article XI du GATT — ne produisait pas d'effet direct [21].

15. Par la suite, la Cour a confirmé à plusieurs reprises cette jurisprudence et jugé, à propos de toute une série de dispositions du GATT, qu'elles ne produisaient pas d'effet direct dans l'ordre juridique communautaire [22]. Tout récemment encore, elle a confirmé à nouveau cette jurisprudence constante dans son arrêt du 5 octobre 1994 [23], dans lequel elle a rejeté le recours formé par la République fédérale d'Allemagne contre le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane [24]. On ne peut donc suivre la société Chiquita lorsqu'elle invoque, à l'appui de sa thèse, un revirement qui serait intervenu dans la jurisprudence de la Cour sur la question de l'effet direct des dispositions du GATT.

16. Il convient cependant de concéder à la société Chiquita que la disposition du GATT que nous devons analyser ici — à savoir son article III, paragraphe 1 — ne semble pas avoir été expressément examinée dans les affaires précitées. Le gouvernement français a certes un autre avis sur cette question, et il invoque à cet égard l'arrêt que la Cour a rendu dans les affaires SPI et SAMI [25]. Il nous semble toutefois que, dans ces affaires, la Cour ne devait se prononcer que sur l'article III, *paragraphe 2*, mais non pas sur l'article III, *paragraphe 1*, du GATT. Toutefois, aucune raison ne s'oppose, à notre sens, à ce que la solution que la Cour a élaborée en ce qui concerne cette disposition soit transposée également à l'article III, paragraphe 1, du GATT.

19 — Loc. cit. (note 16), point 25.

20 — Loc. cit. (note 16), point 26.

21 — Loc. cit. (note 16), point 27.

22 — Arrêt du 24 octobre 1973, Schlüter (9/73, Rec. p. 1135, points 29 et 30), ainsi que les arrêts du 16 mars 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731, point 28), SPI et SAMI (267/81, 268/81 et 269/81, Rec. p. 801, point 23), et Singer et Geigy (290/81 et 291/81, Rec. p. 847, points 7 et 8).

23 — C-280/93, Rec. p. I-4973.

24 — Loc. cit. (note 23), points 105 à 108.

25 — Loc. cit. (note 22).

17. Toutefois, à la lumière de l'arrêt précité de la Cour du 5 octobre 1994, une analyse plus approfondie de cette question nous semble superflue. Quoi qu'on puisse penser par ailleurs de cette décision, elle ne laisse du moins rien à désirer quant à la clarté (y compris en ce qui concerne la question qui nous occupe). La Cour expose dans cet arrêt que les particularités susmentionnées du GATT font apparaître « que les règles de l'Accord général sont dépourvues de caractère inconditionnel et que l'obligation de leur reconnaître valeur de règles de droit international immédiatement applicables dans les ordres juridiques internes des parties contractantes ne peut pas être fondée sur l'esprit, l'économie ou les termes de l'Accord » [26]. Cette formulation générale établit à notre avis que toutes les dispositions du GATT doivent en principe se voir refuser l'applicabilité directe dans l'ordre juridique communautaire [27].

18. La société Chiquita fait valoir en outre que la Cour a déjà reconnu, dans sa jurisprudence, l'effet direct de dispositions figurant dans d'autres accords passés entre la Communauté et des États tiers, et dont le contenu et le libellé étaient analogues, selon elle, à l'article III du GATT. On peut laisser en suspens la question de savoir si, dans les affaires que la société Chiquita mentionne dans ce contexte [28], il s'agissait véritablement de dispositions analogues à l'article III, *paragraphe 1*, du GATT. En tout cas, il y a lieu d'observer à cet égard qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour des dispositions rédigées en termes similaires ou même identiques ne sont néanmoins pas obligatoirement interprétées de la même manière mais que cette interprétation dépend au contraire notamment de la finalité poursuivie par chacune de ces dispositions, le contexte dans lequel elle s'inscrit revêtant à cet égard une importance particulière [29]. Or, comme la jurisprudence déjà citée de la Cour le fait apparaître, le GATT présente des particularités qui font obstacle à la reconnaissance de l'effet direct de ses dispositions.

19. A titre subsidiaire, la société Chiquita fait valoir que même dans l'hypothèse où la Cour parviendrait à la conclusion que l'article III du GATT ne produit pas d'effet direct, elle devrait se prononcer sur la deuxième question préjudicielle. En d'autres termes, la Cour est invitée à examiner dans ce cas également la question de savoir si un droit tel que celui qui fait l'objet du présent litige est compatible, *quant au fond*, avec l'article III, paragraphe 1, du GATT. Deux considérations essentielles semblent avoir été à l'origine de cette demande. D'une part, le représentant de la société Chiquita a exposé lors de l'audience devant la Cour que les juridictions italiennes veillaient à ce que les dispositions nationales qu'elles appliquent soient interprétées d'une manière qui soit conforme au GATT. C'est pourquoi une décision de la Cour constatant l'éventuelle

26 — Loc. cit. (note 23), point 110. Toutefois, la Cour précise qu'il lui appartient de contrôler la légalité des actes communautaires au regard des règles du GATT « dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT ou dans celle où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises de l'Accord général » (loc. cit., point 111).

27 — Voir toutefois l'exception — non pertinente dans la présente affaire — dans les domaines qui présentent un rapport spécifique avec le GATT (voir note 26).

28 — Arrêt du 29 avril 1982, Pabst & Richarz (17/81, Rec. p. 1331); arrêt du 26 octobre 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641); arrêt du 15 janvier 1985, Kupferberg (253/83, Rec. p. 157).

29 — Voir notamment, pour la jurisprudence récente, l'arrêt du 1er juillet 1993, Metalsa (C-312/91, Rec. p. I-3751, points 10 et 11), avec d'autres références à la jurisprudence.

incompatibilité avec le GATT d'un droit tel que celui en cause pourrait être utile à la société Chiquita dans les procédures devant les juridictions italiennes où elle est partie. D'autre part, la société Chiquita semble être d'avis qu'une décision de la Cour en ce sens pourrait constituer le fondement d'une demande ultérieure d'indemnisation contre l'État italien. Elle renvoie dans ce contexte à l'arrêt de la Cour dans l'affaire Francovich [30].

20. Nous ne pensons pas que la Cour doive suivre cette suggestion de la société Chiquita. La juridiction de renvoi n'a posé la deuxième question que pour le cas où une disposition (intéressant la présente affaire) du GATT produirait un effet direct. La Cour devrait respecter cette décision du Tribunale di Trieste, car elle semble être le fruit d'une option délibérée. En effet, il indique clairement dans son ordonnance de renvoi, qui est formulée en termes précis, qu'il ne partage pas l'avis de la société Chiquita en ce qui concerne l'effet direct de dispositions du GATT et des conventions de Lomé [31]. Eu égard à ce point de vue, on aurait pu concevoir d'autant plus aisément de poser la question de la compatibilité quant au fond avec le GATT également pour le cas où la disposition en cause du GATT ne devrait pas être considérée comme ayant un effet direct. Comme la juridiction de renvoi ne l'a pas fait, on peut supposer qu'elle a estimé que cette question n'était pas pertinente.

21. Au demeurant, il nous paraît fort douteux que la violation de dispositions du GATT par un État membre soit de nature à fonder un droit à indemnisation des opérateurs économiques concernés. La jurisprudence déjà évoquée de la Cour concernant la question de l'effet direct des dispositions du GATT repose, ne l'oublions pas, sur l'idée selon laquelle une violation commise par certaines parties contractantes n'est pas sanctionnable en justice mais doit être traitée par les parties contractantes intéressées ou par toutes les parties contractantes sur la base des mécanismes de règlement des différends prévus dans le GATT. Le règlement de ces différends fait donc partie du domaine réservé aux *parties contractantes*. Or, il nous semble évident que la thèse de la société Chiquita n'est pas conciliable avec ce principe. A supposer en effet que, dans le cas où un État membre a commis un manquement à des dispositions du GATT, on accorde aux opérateurs économiques concernés un droit à indemnisation contre ledit État, on leur donnerait la possibilité d'imposer — indirectement — le respect des règles du GATT.

Nous n'entendons certes pas exclure par là que, dans des cas exceptionnels, une violation des dispositions du GATT puisse donner lieu à une obligation d'indemnisation au profit des opérateurs économiques intéressés. On pourrait penser notamment au cas où la Communauté, placée dans une telle situation, ne ferait pas usage des possibilités prévues dans le GATT lui permettant de se délier de ses obligations mais consentirait à ce que le différend soit tranché par une instance neutre pour refuser ensuite de se conformer à sa décision. Il est toutefois peu probable qu'un cas aussi extrême puisse survenir, car nul ne

30 — Arrêt du 19 novembre 1991 (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357).

31 — Si le Tribunale di Trieste a néanmoins saisi la Cour à titre préjudiciel, il semble que cela soit imputable à la suggestion que la Cour a elle-même faite à ce sujet dans son arrêt du 9 juin 1992.

doutera que la Communauté et ses États membres agiront toujours en ayant à l'esprit leurs obligations au titre du GATT et qu'ils sont à l'abri des tentations de fausser la libre circulation des marchandises par des mesures protectionnistes.

Nous ajouterons encore que les présents développements ont trait exclusivement au GATT, que nous avons à examiner présentement. Il n'est pas nécessaire de discuter ici des répercussions que pourrait avoir à cet égard l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, signé le 15 avril 1994.

22. A seule fin d'être complet, nous préciserons encore que la référence faite par la société Chiquita à l'arrêt Francovich semble hors de propos. Dans l'affaire à l'origine de cet arrêt, il s'agissait d'une directive que l'Italie n'avait pas transposée en droit interne et qui avait pour objet de protéger les salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur. Ainsi que la Cour l'a constaté, les dispositions de la directive satisfaisaient à toutes les exigences — à une exception près (certes essentielle) — dont dépend l'applicabilité directe en vertu du droit communautaire. Seul le débiteur des droits garantis par la directive n'était pas déterminé puisque la directive reconnaissait aux États membres une possibilité de choix à cet égard. Il s'ensuit que cette affaire ne saurait être comparée à celle qui nous occupe. L'absence d'effet direct des dispositions du GATT n'est pas imputable à l'absence d'une condition parmi d'autres mais réside dans la nature même de ces dispositions.

Dispositions contenues dans les conventions de Lomé

Remarque préliminaire

23. Avant d'examiner la question de savoir si certaines dispositions des conventions de Lomé peuvent avoir un effet direct, il convient de déterminer dans un premier temps quelle convention de Lomé pourrait trouver à s'appliquer dans la présente affaire. On sait que la première des conventions dites de Lomé a été conclue le 28 février 1975 [32]. Cette convention a été remplacée ultérieurement par la deuxième convention de Lomé, signée le 31 octobre 1979 [33], elle-même remplacée par la suite par la troisième convention de Lomé, du 8 décembre 1984 [34]. La convention actuellement en vigueur est la quatrième convention de Lomé, conclue le 15 décembre 1989 [35]. Les importations dont il s'agit dans la présente affaire ont été effectuées en avril 1990 ou à une date ultérieure. Dans ce contexte, le gouvernement français fait à juste titre référence à la décision n° 2/90 du Conseil des ministres ACP-CEE, du 27 février 1990 [36], précisant qu'un certain nombre de dispositions de la *quatrième* convention de Lomé — dont celles qui inté-

32 — Voir le règlement (CEE) n° 199/76 du Conseil, du 30 janvier 1976, portant conclusion de la convention ACP-CEE de Lomé (JO L 25, p. 1). La convention est publiée en annexe audit règlement.

33 — Voir le règlement (CEE) n° 3325/80 du Conseil, du 25 novembre 1980, concernant la conclusion de la deuxième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 31 octobre 1979 (JO L 347, p. 1).

34 — Voir la décision 86/125/CEE, CECA du Conseil et de la Commission, du 24 mars 1986, concernant la conclusion de la troisième convention ACP-CEE (JO L 86, p. 1).

35 — Voir la décision 91/400/CECA, CEE du Conseil et de la Commission, du 25 février 1991, concernant la conclusion de la quatrième convention ACP-CEE (JO L 229, p. 1).

36 — JO L 84, p. 2.

ressent la présente affaire [37] — étaient applicables dès le 1er mars 1990. Par conséquent, ce sont ces dernières dispositions qui doivent être analysées ici. Ce point ne revêt toutefois pas une importance particulière dans la mesure où la troisième convention de Lomé contient des dispositions très largement identiques.

Éventualité d'un effet direct de dispositions des conventions de Lomé

24. Tant la société Chiquita que le gouvernement français et la Commission partent du principe que des dispositions des conventions de Lomé peuvent avoir un effet direct. Le gouvernement italien soutient le point de vue opposé, qui semble être également celui de la juridiction de renvoi. La Cour ne s'est pas encore définitivement prononcée sur cette question. Dans l'affaire *Razanatsimba* [38], elle a été saisie en 1977 d'une question préjudicielle par laquelle la juridiction nationale cherchait à savoir si une certaine disposition de la première convention de Lomé produisait un effet direct. La Cour n'a pas répondu expressément à cette question, mais s'est bornée à constater qu'il n'y avait eu aucun manquement à la disposition en cause. Toutefois, la société Chiquita, le gouvernement français et la Commission se réfèrent à juste titre, dans ce contexte, à l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire *Brescianì* [39]. Il s'agissait d'une disposition de la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache — dénommée deuxième convention de Yaoundé [40] — qui renvoyait à des dispositions correspondantes du traité CE. La Cour a exposé que, pour répondre à la question de savoir si cette disposition était directement applicable, il convenait d'« envisager à la fois l'esprit, l'économie et les termes de la convention et de la disposition visée » [41]. Dans le cadre de cet examen, elle a déclaré ce qui suit:

« Il ressort de ces dispositions que la convention n'a pas été conclue pour assurer une égalité dans les obligations que la Communauté assume vis-à-vis des États associés, mais plutôt ... pour favoriser le développement de ceux-ci. Ce déséquilibre dans les obligations assumées par la Communauté vis-à-vis des États associés, qui est dans la logique même du caractère spécifique de la convention, n'est pas un obstacle à la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct de certaines de ses dispositions » [42].

Sur la base de ces considérations, la Cour est parvenue à la conclusion que la disposition en cause de la convention de Yaoundé avait un effet direct.

37 — Voir l'article 2, paragraphe 1, sous b) (pour les dispositions relatives à la coopération commerciale figurant dans la troisième partie, titre I), et sous f) (s'agissant du protocole n° 5 concernant les bananes), de la décision.

38 — Arrêt du 24 novembre 1977 (65/77, Rec. p. 2229).

39 — Arrêt du 5 février 1976 (87/75, Rec. p. 129).

40 — Voir sur ce point la décision 70/539/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970 (JO L 282, p. 1). Le texte de la deuxième convention de Yaoundé se trouve en annexe à cette décision.

41 — Loc. cit. (note 39), point 16.

42 — Loc. cit. (note 39), points 22 et 23.

25. Les conventions de Lomé, qui ont succédé aux conventions de Yaoundé, présentent également tel un déséquilibre quant aux obligations respectives des parties contractantes. Il s'ensuit qu'on peut déduire directement de la décision précitée que cette circonstance ne fait pas obstacle à l'éventualité que des dispositions des conventions de Lomé produisent un effet direct [43]. C'est pourquoi l'objection du gouvernement italien selon laquelle les conventions de Lomé n'ont pas pour objet de réglementer les échanges commerciaux dans le cadre d'un marché unique mais poursuivent essentiellement des objectifs en matière de politique du développement ne nous convainc pas non plus. En effet, il en est de même s'agissant des conventions de Yaoundé, dont les dispositions — ainsi que l'atteste l'arrêt susmentionné — peuvent avoir un effet direct. Enfin, le gouvernement italien fait encore valoir que les conventions de Lomé contiennent des dispositions relatives au règlement des différends entre les parties contractantes, selon lesquelles ils sont soumis à un conseil des ministres ou à un comité des ambassadeurs [44]. Compte tenu de cette circonstance, il serait exclu d'attribuer un effet direct aux dispositions de ces conventions. Il y a lieu d'opposer à cet argument que la deuxième convention de Yaoundé comportait elle aussi un régime comparable [45].

26. En conclusion, il y a donc lieu de retenir que les dispositions des conventions de Lomé *peuvent* produire un effet direct. La question de savoir s'il en est effectivement ainsi ne peut être tranchée d'une manière générale. Au contraire, l'élément déterminant à cet égard ne peut être que la « nature de l'obligation en question dans le cas concret » [46].

Les dispositions de la troisième partie, titre I, chapitre 1, et de l'article 1er du protocole n° 5 relatif aux bananes de la quatrième convention de Lomé

27. Dans la présente procédure, les parties ont analysé un certain nombre de dispositions de la quatrième convention de Lomé qui, à leur avis, revêtent de l'importance pour répondre aux questions préjudicielles. De ces dispositions, seul l'article 168, paragraphe 1, de la convention, selon lequel les produits originaires des États ACP sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent, est manifestement sans importance pour la présente affaire. Comme nous l'avons déjà indiqué au début, la Cour, dans sa jurisprudence, a qualifié l'impôt de consommation en cause d'*imposition intérieure* et non de taxe d'effet équivalant à un

43 — C'est ce qu'a déjà déduit l'avocat général M. Reischl dans ses conclusions du 9 novembre 1977 dans l'affaire Razanatsimba (précitée point 24, p. 2241, 2243).

44 — Voir les articles 352 et suiv. de la quatrième convention de Lomé.

45 — L'article 53 de cette convention prévoyait que les litiges devaient être soumis au « conseil d'association » (voir, en ce qui concerne ce dernier, l'article 42 de la convention). Si ce conseil ne pouvait pas parvenir à un règlement amiable, il était possible de faire appel à un tribunal arbitral.

46 — Selon les termes déjà utilisés par l'avocat général M. Reischl dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Razanatsimba, loc. cit. (note 43), p. 2243 et suiv.

droit de douane, de sorte que la disposition précitée n'est pas applicable dans la présente affaire [47].

28. Dans un souci de clarté, nous citerons dans un premier temps les autres dispositions qui ont été discutées dans la présente procédure.

Il s'agit d'abord de l'article 169, paragraphe 1, de la convention, qui est ainsi libellé:

« La Communauté n'applique pas à l'importation des produits originaires des États ACP de restrictions quantitatives ni de mesures d'effet équivalent. »

Cette disposition figure — de même que l'article 168, précité — dans le titre I, chapitre 1, de la troisième partie de la convention. Ce chapitre est intitulé « Régime général des échanges ». En vertu de l'article 177, paragraphe 1, la Communauté peut prendre ou autoriser les États membres à prendre des mesures de sauvegarde si « l'application du présent chapitre entraîne des perturbations graves dans un secteur d'activité économique de la Communauté ou d'un ou de plusieurs États membres ou compromet leur stabilité financière extérieure, ou si des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté ou d'une région de celle-ci ». L'article 177, paragraphe 2, de la convention dispose ensuite:

« La Communauté et ses États membres s'engagent à ne pas utiliser d'autres moyens dans un but protectionniste ou pour entraver les évolutions structurelles. La Communauté s'abstient de recourir à des mesures de sauvegarde ayant un effet similaire. »

Selon l'article 183 de la convention, les parties contractantes conviennent des « objectifs figurant au protocole n° 5 » en vue de permettre l'amélioration des conditions de production et de commercialisation des bananes originaires des États ACP. L'article 1er de ce protocole n° 5 relatif aux

47 — Qu'il nous soit permis de rappeler en passant que nous avons soutenu dans nos conclusions du 16 octobre 1986 dans l'affaire Co-Frutta le point de vue selon lequel l'impôt de consommation italien sur les bananes ne constitue pas une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité CE, mais qu'il devait être apprécié en tant que taxe d'effet équivalant à un droit de douane à la lumière des articles 9 et 12 du traité (précitée note 3, p. 2095, 2100). Nous avons confirmé à nouveau ce point de vue dans nos conclusions du 13 décembre 1991 dans l'affaire Simba (précitée note 8, p. I-3732). Pour le dire franchement, nous avons le sentiment, encore aujourd'hui, que cette approche reste la meilleure. Elle faciliterait d'ailleurs également la solution de la présente affaire puisque l'article 168, paragraphe 1, de la convention — dès lors applicable — présente une grande similitude avec les articles 9 et 12 du traité CE et qu'il peut parfaitement, à notre sens, être considéré comme ayant un effet direct. Mais, pour adapter un vieux dicton: curia locuta, causa finita.

bananes (ci-après le « protocole bananes ») se lit comme suit:

« Pour ses exportations de bananes vers les marchés de la Communauté, aucun État ACP n'est placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement. »

L'article 177, paragraphe 2, de la convention

29. Dans la présente procédure, c'est d'abord l'*article 177, paragraphe 2*, de la convention que les parties ont placé en tête de leurs préoccupations.

30. La société Chiquita soutient que cette disposition produit un effet direct. Elle est claire, précise et inconditionnelle, et elle interdit à la Communauté et à ses États membres de frapper de mesures protectionnistes les importations en provenance des États ACP. Or, ainsi que la Cour l'a déjà déclaré, l'imposition litigieuse constitue une telle mesure protectionniste. Certes, à la différence de l'article 95 du traité CE, l'article 177, paragraphe 2, de la convention ne mentionne pas expressément les impositions intérieures. Cette disposition a toutefois une portée générale et s'applique donc également aux impositions intérieures. En lui déniant une telle portée, on la priverait de son effet utile puisque les autres formes concevables que peuvent prendre des mesures protectionnistes — droits de douane et taxes d'effet équivalent d'une part, restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent d'autre part — sont déjà interdites par d'autres dispositions de la convention (à savoir les articles 168, paragraphe 1, et 169, paragraphe 1, précités). C'est pourquoi le seul domaine que l'article 177, paragraphe 2, puisse, en réalité, encore réglementer, est celui des impositions intérieures. En outre, dans son arrêt Simba, la Cour a fait précisément référence à cette disposition (ou plus exactement à la disposition correspondante de la troisième convention de Lomé) lorsqu'elle a parlé des dispositions des accords internationaux pouvant être pertinentes pour apprécier la légalité de l'imposition litigieuse. La société Chiquita estime que, dans cet arrêt, la Cour a même déjà décidé sans conteste que l'imposition litigieuse constituait une violation de cette disposition.

31. Toutes les autres parties ayant participé à la procédure devant la Cour — les gouvernements italien et français et la Commission — sont en revanche d'avis que l'article 177, paragraphe 2, de la convention n'a pas d'effet direct, ou du moins qu'il n'a pas été violé dans la présente affaire.

32. La réponse à la question ainsi soulevée n'est pas aisée. C'est ce qui ressort déjà de la circonstance que, d'après les indications (non contestées sur ce point) de la société

Chiquita, le législateur, dans les travaux préparatoires à la loi italienne ayant supprimé l'imposition litigieuse en 1990, a justifié cette suppression, en faisant référence entre autres aux obligations contractées à l'égard des États ACP, alors que, dans la présente procédure, le gouvernement italien conteste précisément que cette imposition enfreignait les conventions de Lomé. Ce fait est, il est vrai, sans importance pour l'interprétation de la convention de Lomé par la Cour.

33. Nous devons concéder à la société Chiquita que le point de vue qu'elle soutient paraît compatible avec le libellé de la disposition en cause. La tentative du gouvernement italien de distinguer entre les impositions protectionnistes telles que l'impôt de consommation italien litigieux, d'une part, et le recours à des mesures « dans un but protectionniste » au sens de l'article 177, paragraphe 2, de la convention, d'autre part, n'est pas convaincante. Une mesure qui ne protège qu'« une » seule entreprise ou une seule branche est intrinsèquement aussi protectionniste qu'une mesure censée préserver l'ensemble de l'économie d'un État de la concurrence étrangère. A notre sens, la disposition précitée vise toutes les variétés de protectionnisme.

Toutefois, il est déjà douteux que l'on puisse reconnaître à l'article 177, paragraphe 2, de la convention le caractère d'une disposition ayant un effet direct. Sans doute l'objection du gouvernement français selon laquelle les conventions de Lomé poursuivent d'autres buts que le traité CE et ne règlent que les rapports des seuls États entre eux n'est-elle pas convaincante, puisque la Cour — comme nous l'avons déjà mentionné [48] — a déjà admis, en dépit de cette objection, l'éventualité de l'effet direct de dispositions des conventions de Yaoundé (comparables aux conventions de Lomé). Toutefois, la comparaison avec la formulation — nettement plus précise — de l'article 95, paragraphe 2, du traité CE suffit à suggérer que dans la présente affaire il s'agit d'une disposition ayant simplement valeur de programme.

34. De toute manière, cette question n'est pas décisive en dernière analyse. A notre sens en effet, l'article 177, paragraphe 2, de la convention *n'*a de toute façon *pas* la portée que lui attribue la société Chiquita. Il n'est pas contesté que la quatrième convention de Lomé (tout comme les conventions de Lomé antérieures) ne contient aucune disposition qui viserait expressis verbis les impositions intérieures. Alors que la convention comporte donc dans les articles 168, paragraphe 1, et 169, paragraphe 1, des dispositions comparables respectivement aux articles 9 et 12 et à l'article 30 du traité CE, il manque une disposition comparable à l'article 95 du traité, qui se rapporterait expressément aux impositions intérieures.

35. Le point de vue selon lequel l'article 177, paragraphe 2, peut constituer une telle disposition se heurte déjà à des considérations tenant à l'*économie* de cet article. Les autres

48 — Voir ci-dessus, points 24 et suiv.

paragraphes de celui-ci traitent des *mesures de sauvegarde* exceptionnellement autorisées pour remédier à des difficultés particulièrement graves. L'article 177, paragraphe 2, *deuxième phrase*, se rapporte d'ailleurs lui aussi à de telles mesures. La disposition que nous devons examiner ici traite par conséquent d'un problème de caractère général. Il est dès lors tout à fait improbable que la Communauté et les États ACP aient inséré une prescription concernant les impositions intérieures justement dans une telle disposition, et en plus sans même mentionner la notion d'imposition intérieure. Nous n'irons certes pas jusqu'à nous rallier au point de vue de la Commission selon lequel l'interprétation défendue par la société Chiquita aurait pour effet de rendre superflus les articles 168, paragraphe 1, et 169, paragraphe 1, de la convention, au motif que les droits de douane ou les taxes d'effet équivalent, d'une part, et les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent, d'autre part, constituent des mesures protectionnistes par excellence. L'abondante jurisprudence concernant les articles 9, 12 et 30 du traité CE montre en effet que ces dispositions visent également un grand nombre de mesures dépourvues de toute intention protectionniste. Il n'en reste pas moins qu'une réglementation dont la teneur est celle qu'allègue la société Chiquita s'inscrirait mal dans l'économie d'une disposition relative aux mesures de sauvegarde.

En outre, c'est à très juste titre que le gouvernement italien relève qu'il y a lieu de présumer que, dans l'hypothèse où la Communauté et les États ACP auraient entendu insérer dans les conventions de Lomé une disposition concernant les impositions intérieures, ils auraient adopté une formulation calquée sur l'article 95 du traité CE, telle qu'on la trouve dans d'autres accords passés entre la Communauté et des États tiers. Il renvoie à cet égard à l'article 9, paragraphe 1, de l'accord conclu entre la Communauté et l'État d'Israël le 11 mai 1975 [49], à l'article 33, paragraphe 1, de l'accord de coopération CEE-Maroc du 27 avril 1976 [50] et à l'article 32, paragraphe 1, de l'accord de coopération avec la Tunisie du 25 avril 1976 [51]. Comme il s'agit de dispositions similaires entre elles, nous nous bornerons à citer celle qui figure dans l'accord passé avec Israël, et dont le libellé est le suivant:

« Les parties contractantes s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre partie contractante. »

Cette disposition ressemble manifestement à l'article 95, *paragraphe 1*, du traité CE. Il est significatif que ces accords ne contiennent pas de disposition qui corresponde à l'article 95, *paragraphe 2*, du traité. La convention de Lomé qui nous occupe ne contient de disposition comparable *ni* à l'article 95, paragraphe 1, *ni* à l'article 95, paragraphe 2, du

49 — Voir le règlement (CEE) n° 1274/75 du Conseil, du 20 mai 1975, portant conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et l'État d'Israël (JO L 136, p. 1).

50 — Voir le règlement (CEE) n° 2211/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 264, p. 1).

51 — Voir le règlement (CEE) n° 2212/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 265, p. 1).

traité, qui se rapporterait tout aussi clairement aux impositions intérieures. Ce fait lui aussi nous porte donc à admettre que l'article 177, paragraphe 2, de la quatrième convention de Lomé n'a pas le contenu dont se prévaut la société Chiquita. Au surplus, la conception de la société Chiquita serait également singulière à un autre titre, puisque dans cette hypothèse la convention contiendrait une disposition correspondant à l'article 95, paragraphe 2, du traité CE mais n'en contiendrait aucune dont le contenu ressemble à celui de l'article 95, paragraphe 1, du traité.

36. Ces doutes à l'encontre de la thèse de la société Chiquita, puisés dans l'économie de la convention, sont confortés également par des éléments tirés de la *genèse* des dispositions en question — pour autant qu'il soit possible de la reconstituer.

On peut en effet constater que la première convention de Lomé de 1975 ne comportait aucune disposition comparable à l'actuel article 177, paragraphe 2 [52]. C'est seulement la deuxième convention de Lomé de 1979 qui comportait, dans son article 12 consacré à la question des mesures de sauvegarde, le paragraphe 2 suivant:

« La Communauté et ses États membres s'engagent à ne pas utiliser des mesures de sauvegarde ni d'autres moyens dans un but protectionniste ou pour entraver les évolutions structurelles. »

La disposition correspondante de la troisième convention de Lomé de 1984 — l'article 139, paragraphe 2 — était libellée en termes identiques.

La disposition en cause dans la présente affaire n'a donc été insérée dans les conventions de Lomé qu'*après coup* [53]. Le fait que cette disposition a été insérée dans la clause relative aux mesures de sauvegarde et y a été laissée par la suite ne semble pouvoir être compris qu'en ce sens qu'elle a été conçue comme faisant partie de la matière des mesures de sauvegarde. Si on avait voulu poursuivre, avec cette disposition, le but que suppose la société Chiquita, on l'aurait logiquement placée, au même rang et en tant que clause autonome, à côté des dispositions de la convention correspondant aux articles 9, 12 et 30 du traité CE.

52 — Voir article 10 de la première convention de Lomé, loc. cit. (note 32).

53 — La disposition, en cause dans la présente affaire, de la quatrième convention de Lomé comporte un libellé légèrement différent de celui des dispositions qui l'ont précédée dans les deuxième et troisième conventions de Lomé. Cette modification semble avoir eu pour but de préciser l'esprit de la disposition. Du point de vue du contenu, nous ne voyons pas de différence entre les deux rédactions.

37. Si malgré tout il devait encore subsister des doutes, un bref coup d'oeil sur la deuxième convention de Yaoundé, déjà mentionnée, devrait suffire à les dissiper. Cette convention comporte — à l'article 5 — une disposition expresse concernant les impositions intérieures, libellée comme suit:

« Sans préjudice des dispositions particulières prévues dans la présente convention, chaque partie s'interdit toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre ses produits et les produits similaires originaires des autres parties contractantes. »

Cette convention — qui a précédé les conventions de Lomé — comportait donc une disposition calquée sur l'article 95, paragraphe 1, du traité CE. Dès lors qu'une disposition correspondante fait défaut dans le « régime général des échanges » des conventions de Lomé, cela ne semble pouvoir être compris que comme une décision délibérée d'exclure ce domaine du champ d'application de ce régime et de le réserver à la compétence de la Communauté et de ses États membres (ainsi que des États ACP). Si cela apparaît déjà en ce qui concerne l'objet de l'article 95, *paragraphe 1*, la même conclusion s'impose à plus forte raison encore en ce qui concerne le domaine de l'article 95, *paragraphe* 2, ni la deuxième convention de Yaoundé, ni les conventions de Lomé ne comportant une disposition comparable à celui-ci.

38. Eu égard à ces considérations, il se pose naturellement la question de savoir quelle signification revêt alors en réalité l'article 177, paragraphe 2, de la convention. Si l'on se réfère à l'évolution passée, on constate que, pendant la durée d'application de la première convention de Lomé, la Communauté n'a pas fait usage de la faculté de prendre des mesures de sauvegarde [54]. Les États ACP n'en ont pas moins insisté afin que cette faculté soit purement et simplement supprimée. La Communauté a toutefois refusé de répondre à ce souhait [55]. Dans ce contexte, la thèse de la Commission selon laquelle cette disposition — que l'on rencontre pour la première fois dans la deuxième convention de Lomé — visait à garantir aux États ACP que la Communauté et ses États membres ne recourraient à des mesures de sauvegarde que dans les cas expressément prévus par la convention et qu'ils n'en abuseraient en aucun cas dans un but protectionniste ne manque pas de logique. En outre, il y avait lieu de préciser qu'il ne serait pas utilisé d'autres moyens visant un but protectionniste ou ayant pour objectif d'entraver les évolutions structurelles. Cela expliquerait que cette disposition a été placée dans l'article concernant les mesures de sauvegarde, et ce sous forme d'un deuxième paragraphe suivant immédiatement la clause autorisant de telles mesures. Cette disposition a donc simplement valeur de programme; en tout cas,

54 — Raux, Jean: « Les accords externes de la CEE. Originalités de Lomé II » dans: *Revue de droit européen*, 1980, p. 694 et 699.

55 — Voir, sur ce point, Maganza, Giorgio: « La convention de Lomé », dans: Megret, Jacques; Waelbroeck, Michel; Louis, Jean-Victor; Vignes Daniel; Dewost, Jean-Louis (éd.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 13, Bruxelles, 1990, p. 408.

elle n'étend pas les obligations que la Communauté a assumées dans les dispositions de fond de la convention en ce qui concerne l'accès au marché pour les marchandises provenant des États ACP.

39. L'article 177, paragraphe 2, de la convention n'est donc pas applicable dans la présente affaire. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'approfondir la question de l'effet direct de cette disposition. Compte tenu de ce qui vient d'être dit, un tel effet serait de toute façon à exclure.

L'article 169, paragraphe 1, de la convention

40. Pour le cas où la Cour ne suivrait pas la thèse développée à propos de l'article 177, paragraphe 2, de la convention par la société Chiquita, celle-ci expose que l'imposition litigieuse enfreindrait alors l'*article 169, paragraphe 1*, de la convention, qui produit, selon elle, un effet direct. L'élégante argumentation qui sous-tend cette thèse et que le représentant de la société Chiquita a à nouveau présentée avec une grande dextérité lors de l'audience devant la Cour repose sur la considération que l'article 30 du traité CE constitue une disposition générale visant en réalité toutes les entraves à la libre circulation des marchandises. En conséquence, cette disposition s'applique normalement aussi aux obstacles aux échanges découlant de la perception d'impositions intérieures. Si, dans le domaine du traité CE, ces mesures ne sont néanmoins pas appréciées au regard de l'article 30, cela est dû au fait que le traité CE fournit pour de tels cas, dans son article 95, une disposition spéciale. La société Chiquita cite dans ce contexte un certain nombre d'auteurs éminents, dont nous nous abstiendrons — pour des raisons que nous allons immédiatement exposer — d'approfondir les thèses, et surtout l'arrêt rendu par la Cour le 22 septembre 1988 dans l'affaire Commission/Irlande [56]. Dans cet arrêt, la Cour a effectivement énoncé que l'article 30 du traité CE avait pour but d'« éliminer toutes les mesures des États membres qui font obstacle aux courants d'importation dans le commerce intracommunautaire, que ces mesures portent directement sur la circulation des marchandises importées ou qu'elles aient indirectement pour effet d'entraver la commercialisation des produits provenant d'autres États membres. La circonstance que certaines de ces entraves doivent être examinées au regard de dispositions spécifiques du traité, comme celles de l'article 95 en matière de discrimination fiscale, ne diminue en rien le caractère général des interdictions que comporte l'article 30 » [57].

Selon la société Chiquita, la convention de Lomé comporte à son article 169, paragraphe 1, une disposition correspondant à l'article 30. Or, puisque la convention est dépourvue — point de départ nécessaire dans le cadre de cette considération subsidiaire — de toute disposition parallèle à l'article 95 du traité CE, rien ne s'oppose à ce qu'il soit recouru à la disposition qui correspond à l'article 30 du traité CE et dont le caractère subsidiaire doit en conséquence sortir ses

56 — 45/87, Rec. p. 4929.

57 — Loc. cit. (note 56), point 16.

effets. Faute d'une disposition spéciale, l'imposition litigieuse doit donc, selon la société Chiquita, être appréciée au regard de l'article 169, paragraphe 1, de la convention et être qualifiée — puisqu'elle affecte la libre importation des bananes provenant des États ACP — d'incompatible avec cette disposition [58].

41. La Commission et le gouvernement italien s'opposent à cette conception. A cet égard, ils invoquent pour l'essentiel l'arrêt rendu par la Cour le 4 avril 1968 dans l'affaire Fink-Frucht [59], dans lequel la Cour a été d'avis qu'une même taxe ne pouvait tomber à la fois sous le coup de l'article 30 et de l'article 95 [60].

42. A notre avis, la thèse défendue par la société Chiquita ne manque pas de logique en ce qui concerne l'interprétation du *traité CE*. L'arrêt de la Cour que nous venons de citer peut être concilié sans grande difficulté avec cette thèse si l'on songe que la Cour s'est fondée sur la situation juridique existante, dans laquelle une taxe concrète doit effectivement être appréciée soit au regard de l'article 30, soit au regard de l'article 95 — mais non au regard de ces deux dispositions à la fois —, l'article 95 du traité CE constituant la lex specialis. Nous allons néanmoins nous abstenir d'approfondir cette thèse, et ce pour une raison très simple. Cette conception repose en effet sur la prémisse selon laquelle tant le traité CE que les conventions de Lomé veulent garantir une libre circulation des marchandises exempte d'obstacles de toute nature. En d'autres termes, on pose comme prémisse que les conventions de Lomé sont, *elles aussi*, applicables aux impositions intérieures. Or, comme nous croyons l'avoir montré, tel n'est précisément pas le cas. Les conventions de Lomé ne comportent *aucune disposition parallèle* à l'article 95 du traité CE, et cette circonstance est, selon toute probabilité, le fruit d'une décision délibérée des parties contractantes. Qu'on le veuille ou non, le traité CE va sur ce plan beaucoup plus loin que les conventions de Lomé. Ces différences existantes doivent être respectées. Il n'est dès lors pas possible — si l'on ne veut pas se rendre coupable d'une pétition de principe — de transposer aux conventions de Lomé les considérations qui sont (éventuellement) à la base du traité CE en ce qui concerne les rapports entre son article 30 et son article 95.

43. L'article 169, paragraphe 1, n'est donc pas applicable aux obstacles aux échanges découlant de l'application d'impositions intérieures.

L'article 1er du protocole bananes

44. Ce n'est que lors de l'audience devant la Cour que le représentant de la société Chiquita a invoqué également, à l'appui de la

58 — A seule fin d'être complet, nous ferons remarquer que les restrictions à l'article 169, paragraphe 1, contenues dans l'article 169, paragraphe 2 (en liaison avec l'article 168, paragraphe 2), n'ont pas été approfondies dans la présente procédure, puisque, jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 404/93 (voir, à ce sujet, le point 15), les bananes ne faisaient pas l'objet d'une organisation commune des marchés.

59 — 27/67, Rec. p. 327.

60 — Loc. cit. (note 59), p. 341.

thèse qu'il défend — pour le cas où la Cour ne suivrait pas ses autres arguments —, l'article 1er du protocole bananes en ce qui concerne les *augmentations* ultérieures de l'imposition litigieuse. Il convient toutefois de faire remarquer que les questions déférées à la Cour par le Tribunale di Trieste se rapportent de façon tout à fait générale aux dispositions des conventions de Lomé et que le protocole bananes est expressément mentionné dans l'ordonnance de renvoi. Comme le montrent les observations écrites du gouvernement italien, qui analysent la signification de ce protocole, il était parfaitement prévisible que ces dispositions puissent revêtir de l'importance pour la présente affaire. Nous ne voyons donc aucun obstacle à ce qu'elles soient examinées aux fins de répondre aux questions préjudicielles.

45. Nous sommes par ailleurs d'avis que la disposition en question est applicable dans la présente affaire et que la société Chiquita peut l'invoquer.

46. Le contenu de l'article 1er du protocole bananes nous semble excessivement clair. La Communauté et ses États membres s'engagent à ne pas rendre moins favorables les conditions d'accès au marché pour les bananes provenant des États ACP et à continuer d'accorder les avantages existants. Il s'agit dès lors d'une *obligation de maintenir les choses en l'état* (clause de statu quo), comme nous en connaissons également dans le domaine du traité CE. Cette disposition ne s'applique certes qu'aux marchés « traditionnels » des États ACP. En conséquence, si un État ACP exportait régulièrement auparavant une certaine quantité de bananes dans un État membre de la Communauté, la protection conférée par l'article 1er du protocole bananes profite à ces importations, mais ne s'étend pas à celles qui dépassent ces quantités traditionnelles. La question de savoir si, dans un cas concret, il s'agit de marchés traditionnels au sens de cette disposition devrait cependant pouvoir être tranchée sans difficulté, puisqu'il s'agit d'une pure question de fait. La rédaction de l'article 1er interdit à notre avis d'y voir une disposition ayant simplement valeur de programme. Pour les autres dispositions du protocole bananes, la solution peut parfaitement être différente. Pour sa part, l'article 1er de ce protocole est clair, précis et inconditionnel; il est dès lors susceptible — comme l'a admis également le gouvernement italien dans ses observations écrites — de produire un effet direct. Le fait que cette disposition désigne comme bénéficiaires les États ACP — et non les opérateurs économiques individuels — ne fait pas obstacle à cette conclusion. L'obligation de maintenir les choses en l'état contenue dans l'article 12 du traité CE, dont l'effet direct a été affirmé par la Cour dans son arrêt de principe *Van Gend & Loos* [61], ne s'adresse elle aussi, selon le libellé de cette disposition, qu'aux États membres. Malgré les différences existant entre le traité CE et les conventions de Lomé, il nous semble à cet égard légitime de considérer également l'article 1er du protocole bananes comme ayant un effet direct.

47. Toutefois, pour que cet effet direct puisse profiter à la société Chiquita, encore faut-il que ladite disposition soit applicable

61 — Arrêt du 5 février 1963 (26/62, Rec. p. 3).

dans la présente affaire. A cet égard, il y a lieu tout d'abord de constater que l'augmentation d'une imposition telle que l'imposition litigieuse rend bel et bien moins favorable l'accès au marché, puisqu'aussi bien elle entraîne une hausse du prix des bananes concernées et que, partant, elle en rend l'écoulement plus difficile. Il va de soi que l'interdiction de rendre plus difficile l'accès au marché, contenue dans l'article 1er du protocole bananes, s'applique non seulement aux mesures *nouvelles*, mais également au *renforcement* de mesures *existantes*. Que tel est bien le cas ressort déjà de l'article 12, qui en dispose expressément ainsi pour le domaine qu'il concerne.

Il faut cependant se demander si, *d'une manière générale*, l'article 1er du protocole bananes s'applique aux impositions intérieures. Comme nous l'avons déjà constaté à l'occasion de l'analyse de l'article 169, paragraphe 1, et de l'article 177, paragraphe 2, de la convention, beaucoup d'éléments portent à croire que le domaine des impositions intérieures a été délibérément exclu du « régime général des échanges » (titre I, chapitre 1, de la troisième partie de la quatrième convention de Lomé). On serait donc tenté d'admettre qu'il en va de même pour le protocole bananes. Il nous semble toutefois qu'il faille privilégier la thèse opposée. L'article 183 de la convention, qui renvoie au protocole bananes, ne se trouve pas dans le chapitre relatif au « régime général des échanges », mais dans le chapitre 2 suivant, intitulé « Engagements particuliers concernant le rhum et les bananes ». Il s'agit donc d'une *disposition particulière*, qui peut dès lors parfaitement avoir une portée plus grande que le régime général. Le libellé de l'article 1er du protocole bananes est d'ailleurs suffisamment large pour permettre une application de cette disposition aux impositions intérieures. A notre avis, cela correspond également mieux au but de cette disposition qu'une interprétation restrictive. La portée de l'obligation de maintenir les choses en l'état est déjà fortement limitée par le fait qu'elle vise uniquement l'accès aux marchés *traditionnels* (et les avantages sur ces marchés). Elle ne concerne par ailleurs que les mesures prises après la date d'entrée en vigueur de la convention. Une limitation supplémentaire de cette disposition, qui — ne l'oublions pas — vise, selon l'article 183 de la convention, à l'amélioration des conditions de production et de commercialisation des bananes originaires des États ACP, nous semble donc dépourvue de justification. Cette disposition s'oppose donc également aux augmentations d'impositions intérieures dans la mesure où elles rendent moins favorables les conditions d'accès des bananes provenant des États ACP à leurs marchés traditionnels ou réduisent à leur égard des avantages sur ces marchés.

48. Comme la société Chiquita l'a fait remarquer à juste titre, une obligation correspondante de maintenir les choses en l'état se trouve déjà dans les conventions de Lomé précédentes, de sorte que la date de référence pour l'application de l'article 1er du protocole bananes coïncide avec l'entrée en vigueur de la plus ancienne de celles des conventions de Lomé qui sont applicables aux importations provenant de l'État ACP en cause. A cet égard, la juridiction nationale devra prendre en considération le fait que Sainte-Lucie n'était pas un État contractant de la première convention de Lomé et semble n'avoir participé à cette forme de coopération avec la Communauté qu'à partir de la deuxième convention.

C — Conclusion

49. Nous vous proposons en conséquence de répondre aux questions du Tribunale di Trieste dans les termes suivants:

« 1) L'article III de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947 (GATT) ne produit pas, en vertu du droit communautaire, d'effet direct dont pourraient se prévaloir les particuliers devant les juridictions des États membres.

2) Les articles 169, paragraphe 1, et 177, paragraphe 2, de la quatrième convention ACP-CEE du 15 décembre 1989 ne font pas obstacle à une imposition intérieure telle que l'impôt de consommation sur les bananes fraîches précédemment perçu en Italie en vertu de la loi n° 986/64.

3) L'article 1er du protocole n° 5 relatif aux bananes de la quatrième convention ACP-CEE produit un effet direct. Cette disposition interdit la perception de nouvelles impositions intérieures ou l'augmentation d'impositions existantes après l'entrée en vigueur de la convention dans la mesure où, de ce fait, les exportations de bananes par les États ACP vers les marchés de la Communauté sont placées, en ce qui concerne l'accès à ces marchés traditionnels et leurs avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'elles connaissaient antérieurement. »