CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 10 DÉCEMBRE 1970 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le litige pendant devant le tribunal de Brescia met en cause la loi italienne n° 330 du 15 juin 1950 : parce que cette loi n'a pas été abrogée, la Cour a constaté récemment, dans l'affaire 8/70 introduite par la Commission, conformément à l'article 169 du traité CEE, que la République italienne avait violé l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et la directive de la Commission 31/68 du 22 décembre 1967. Cette loi, qu'il nous soit permis de le rappeler brièvement, prescrit qu'un droit pour services administratifs au taux de 0,50 % de la valeur est perçu à l'importation de marchandises. Ce droit a été appliqué à la société SACE, lorsque le 17 septembre 1969 cette dernière a importé en Italie des marchandises provenant d'un État membre. Conformément à un avis de taxation en douane émis par le bureau de Bergame, elle a dû payer la taxe à concurrence de 50 995 lires, en fonction de la valeur des marchandises importées.

La société SACE estime que le paiement de cette somme est injustifié. Elle fait valoir qu'il s'agit de taxes d'effet équivalant à des droits de douane (ce qui a été effectivement constaté par la Cour dans l'arrêt déjà mentionné) et que la directive arrêtée par la Commission en vertu de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE (qui n'a pas été attaquée par le gouvernement italien) entraînait l'obligation de réduire progressivement ces taxes — pour autant qu'il s'agissait d'importations en provenance des États membres — et de les supprimer avant le 1er juillet 1968 au plus tard (ce qui toutefois n'a pas été fait, à tort). En outre, la société SACE estime que les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et de la directive de la Commission, laquelle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation au gouvernement italien, mais contient des indications précises quant au délai prévu pour la suppression de la taxe, sont de nature à engendrer pour les particuliers des droits que ceux-ci peuvent invoquer devant les juridictions nationales, eu égard à des dispositions contraires de droit interne. C'est la raison pour laquelle la société SACE a introduit auprès du président du tribunal de Brescia une procédure en injonction de payer contre le ministère des finances de la République italienne au sujet du remboursement des taxes administratives payées sans qu'il existât une base juridique à cet effet. Comme cette injonction de payer est essentiellement liée à des questions de droit communautaire, ainsi que nous l'avons dit, la société SACE a proposé en même temps que l'affaire soit renvoyée devant la Cour, pour que celle-ci statue à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions en question du droit communautaire, conformément à l'article 177 du traité CEE.

Le président du tribunal de Brescia s'est rallié à cette proposition. Par ordonnance rendue le 4 juillet 1970, il a sursis à statuer et renvoyé l'affaire devant la Cour, pour que celle-ci se prononce à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

1) A la suite de l'adoption de la directive n° 31/68 du 22 décembre 1967, publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° 12/8 du 16 janvier 1968, les dispositions de l'article 13, paragraphe 2, du traité de Rome (ou en tout état de cause les dispositions de la directive n° 31/68

1 — Traduit de l'allemand.

elle-même) sont-elles immédiatement applicables dans l'ordre juridique interne de l'État italien?

2) Dans l'affirmative, des droits individuels dont les juridictions nationales doivent tenir compte, ont-ils été créés pour les particuliers à partir du 1er juillet 1968?

Maintenant que la demanderesse au principal, la Commission des Communautés européennes et le gouvernement fédéral de la république d'Allemagne ont déposé des observations écrites, conformément à l'article 20 du protocole de la Cour de justice de la CEE, et maintenant que la demanderesse, la Commission et le gouvernement de la République italienne sont intervenus au cours des débats oraux du 18 novembre 1970, nous ferons au sujet des questions soulevées les observations suivantes.

1. Au sujet de la recevabilité du renvoi, il n'existe aucune objection.

Peu importe notamment que la procédure au principal ait seulement un caractère sommaire, c'est-à-dire vise uniquement à obtenir une injonction de payer. La Cour peut, dans ce cas, être saisie d'une procédure de renvoi, de même qu'elle a pu l'être dans l'affaire 29-69, en dépit du fait qu'il s'agissait d'une procédure tendant à l'adoption d'une mesure provisoire par voie de référé. De même le texte des questions qui visent clairement l'interprétation d'une disposition du traité, en corrélation avec certaines dispositions du droit communautaire secondaire, ne soulève lui non plus aucune objection.

Par contre, il est impossible — disons-le dès maintenant — de suivre la suggestion faite au cours des débats oraux par la demanderesse au principal et de déclarer que la loi nationale en question n'est plus applicable, eu égard aux dispositions du droit communautaire. C'est seulement au juge national qu'il appartient de tirer de telles conséquences juridiques, au cas où elles s'avéreraient possibles en vertu de l'interprétation du droit communautaire donnée par la Cour. Peu importe par conséquent que les parties au litige principal puissent vraiment demander une modification des questions qui ont été soumises à la Cour : il est en tout cas certain que la réponse sollicitée par la demanderesse dépasserait le cadre de l'article 177.

2. En ce qui concerne la définition de l'objet du renvoi, nous dirons en outre que les termes précis dans lesquels ont été rédigées les questions posées, ne laissent subsister aucun problème : il s'agit uniquement de l'effet direct qui s'attache aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et de la directive de la Commission déjà mentionnée. C'est à cela que vous devez vous en tenir.

Il n'y a donc aucune raison d'élargir l'examen pour constater par exemple que de toute façon, à l'expiration de la période transitoire, l'article 13, paragraphe 2, est devenu directement applicable, c'est-à-dire qu'il a eu pour résultat que des taxes d'effet équivalant à des droits de douane ne pouvaient plus être appliquées à partir de cette date. S'il est vrai qu'une démonstration convaincante a été faite à ce sujet (en particulier par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne), en se référant aux problèmes analogues que pose l'article 95, paragraphe 3, et à la jurisprudence élaborée dans ce domaine (affaire 57-65, volume XII, p. 295), toutefois, comme il ressort des faits exposés dans l'ordonnance de renvoi, étant donné que le litige au principal met en cause la perception de taxes sur des importations qui ont eu lieu en septembre 1969, c'est-à-dire avant l'expiration de la période transitoire, la référence faite est sans valeur pour la solution du litige au principal.

De même il n'y a pas lieu, à notre avis, d'examiner en détail les considérations de la demanderesse basées sur la décision d'accélération du Conseil du 26 juillet 1966 (JO 1966, p. 2971) (c'est-à-dire la décision « relative à la suppression des droits de douane et à

l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité »). Comme vous le savez, il a été déclaré à ce sujet que cette décision avait anticipé la fin de la période transitoire au sens de l'article 8, paragraphe 7, et de l'article 13, c'est-à-dire qu'elle avait prématurément rendu caduques toutes les dispositions transitoires des articles 9 à 35. Il résulterait de cette décision, qui devrait être considérée comme directement applicable, selon la jurisprudence existante, ainsi que des dispositions, directement applicables, elles aussi, de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, que la réalisation de l'union douanière, le 1er juillet 1968, devait entraîner également la suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et ce, du fait notamment que du point de vue de leur nature il n'existe aucune différence entre des droits de douane et des taxes d'effet équivalant à des droits de douane (c'est-à-dire des droits de douane déguisés). De façon générale, toujours selon l'argumentation développée, il serait possible de dire que, conformément à la décision d'accélération, toute taxe, quelle qu'elle soit, perçue aux frontières internes de la Communauté, devait avoir disparu le 1er juillet 1968. Au sujet de ces considérations, nous ferons seulement remarquer maintenant, sans procéder à un examen détaillé, que c'est plutôt le point de vue opposé, soutenu par la Commission, qui nous semble exact. Il faut en effet tenir compte de ce que la décision d'accélération visait uniquement la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives ainsi que la mise en application du tarif douanier commun, alors que l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE prévoyait en termes clairs une procédure spéciale, l'adoption de directives par la Commission, pour les taxes d'effet équivalant à des droits de douane, dont la variété est considérable et qui, partant, ne peuvent faire l'objet d'une réglementation abstraite. Dans ces conditions, il n'est effectivement pas possible d'admettre que la décision d'accélération visait également les taxes d'effet équivalant aux droits de douane, c'est-à-dire qu'elle a anticipé de façon générale la fin de la période de transition. Ainsi les considérations faites par la demanderesse sur la base de la décision d'accélération ne fournissent aucun élément pouvant contribuer à la solution du litige et elles ne devraient donc pas entrer en considération dans la décision que vous allez rendre.

3. Après ces remarques préliminaires, nous allons maintenant passer directement aux questions posées. Nous devons tout d'abord rappeler ce que prévoit l'article 13, paragraphe 2, du traité. Selon celui-ci, « les taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation, en vigueur dans les États membres, sont progressivement supprimées... au cours de la période de transition » et la Commission fixe « par voie de directives le rythme de cette suppression ».
Quant à la question de l'applicabilité directe, le texte de l'article 13, paragraphe 2, montre clairement à lui seul que cette disposition ne constituait pas jusqu'à l'expiration de la période transitoire une disposition parfaite du traité et ne pouvait donc avoir en soi des effets directs dans le sens qui nous intéresse ici. Cela ne ressort pas, il est vrai, de la notion de « taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation », motif pris de ce que cette notion manquerait de la précision indispensable dans l'intérêt de la sécurité juridique. Des objections analogues avaient en effet été soulevées au cours de la première affaire, au sujet de l'applicabilité directe des décisions du traité, c'est-à-dire eu égard à l'article 12 du traité CEE, qui vise pareillement les taxes d'effet équivalant à des droits de douane. Toutefois elles n'avaient pas été considérées comme pertinentes à l'époque et, par conséquent, elles ne peuvent être retenues pour interpréter l'article 13, para-

graphe 2. Bien plus, l'article 13, paragraphe 2, est imparfait et, par conséquent, n'est pas en soi de nature à avoir des effets directs : en effet au cours de la période de transition il devait être complété au moyen d'actes du droit secondaire communautaire, au moyen de directives de la Commission. L'article 13, paragraphe 2, ne contient donc pas une obligation inconditionnelle, conformément à la jurisprudence existante.

Ainsi ce qui importe essentiellement, c'est de savoir si la directive de la Commission, déjà citée à plusieurs reprises, qui a été en fait adoptée, a eu pour effet de compléter de façon décisive et de rendre parfaite la disposition en question, de façon à pouvoir la rendre directement applicable. Poser la question en ces termes équivaut à se demander si des directives peuvent avoir de tels effets, si des directives peuvent être directement applicables. Cette question délicate a été récemment encore vivement contestée et aurait certes donné lieu autrefois à des examens approfondis sur le plan des principes. Cependant, sur la base des arrêts rendus dans les affaires 9, 20 et 23-70, il semble possible maintenant de lui donner une réponse de principe claire : les directives peuvent, elles aussi, avoir des effets directs. Il n'est plus nécessaire de nous étendre longuement sur ce point : nous pouvons au contraire nous limiter à faire un certain nombre de renvois aux arrêts cités. Dans ces arrêts, en effet, la Cour a examiné « le résultat final de dispositions contenues dans une décision ou dans une directive » et elle a admis que les dispositions combinées de la décision du Conseil, qui faisait à l'époque l'objet de l'examen, et d'une directive de ce même Conseil étaient susceptibles de produire des effets directs entre les États membres et les particuliers. Cette affirmation rend ainsi sans objet les objections soulevées en l'espèce également par le gouvernement fédéral et le gouvernement italien, comme la remarque selon laquelle de tels actes sont adressés aux seuls États membres et la remarque selon laquelle l'article 189 utilise les termes « directement applicables *dans* tout État membre » uniquement à propos des règlements. Il est donc bien certain que ces éléments et notamment le dernier n'empêchent pas de reconnaître des effets directs à d'autres actes également, compte tenu de leur caractère obligatoire, à la seule condition que d'après leurs termes, leur nature et leur économie, ils soient susceptibles d'avoir de tels effets.

Si nous examinons maintenant sous cet angle la directive de la Commission, qui nous intéresse ici, ce à quoi nous autorisent l'analogie des problèmes soulevés ainsi que les constatations générales contenues dans les arrêts cités, nous devons tout d'abord reconnaître que la directive en question, même combinée avec l'article 13, paragraphe 2, ne pouvait avoir les effets directs pendant la durée du délai imparti à l'État membre pour s'y conformer, car il est manifeste que celui-ci disposait d'une certaine marge d'action, compte tenu notamment de ce que prévoit l'article 14 du traité CEE. Toutefois cette constatation ne joue pas un grand rôle en l'espèce. La directive en question prévoyait également une date limite à laquelle la taxe litigieuse devait avoir été supprimée de toute façon. Étant donné que le litige dans la procédure au principal porte uniquement sur la période postérieure à cette date, seule se pose donc la question de savoir si la directive pouvait avoir un effet direct pour cette période. Or il est facile de répondre à cette question à partir également des arrêts 9, 20 et 23-70; en effet, dans ces cas-là aussi, la date à laquelle une obligation devait sortir ses effets avait été fixée au moyen d'une directive. Toutefois, la Cour a déclaré dans ces arrêts : « que le fait que cette date ait été fixée par une directive, n'enlève rien au plein effet de cette disposition » et elle a souligné qu'ainsi est devenue complète, à la suite de ladite directive, l'obligation énoncée dans une décision. Transposée au cas d'espèce, cette affirmation signi-

fie que rien n'exclut l'applicabilité directe des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et de la directive de la Commission 31/68 à partir de la date fixée par la directive, et cela, d'autant plus qu'après la date en question, il n'existait plus de marge d'action pour un acte de transposition dans le droit interne.

Au demeurant, il est facile de montrer que cette conclusion ne peut être infirmée par un certain nombre de considérations supplémentaires. C'est ainsi que le fait notamment que la directive était seulement destinée à *un* État membre (ce qui a conduit le gouvernement fédéral à parler d'un morcellement du champ d'application des dispositions du traité) semblerait ne devoir jouer aucun rôle. S'il est possible de reconnaître un effet direct à des actes du droit communautaire secondaire, qui ne sont pas nécessairement adressés à tous les États membres, nous ne voyons pas très bien en effet pourquoi cette possibilité devrait être réservée aux cas dans lesquels tous les États membres sont concernés. Étant donné les particularités inhérentes à certaines dispositions du traité, parmi lesquelles figure l'article 13, paragraphe 2, et étant donné la différence des situations juridiques existant dans les différents États membres, il peut précisément arriver que des interventions soient seulement nécessaires dans certaines directions, en ce qui concerne certains territoires communautaires. Ici aussi, d'ailleurs, nous pouvons renvoyer à ce que la Cour a affirmé dans les arrêts 9, 20 et 23-70 et notamment à cette phrase « ... que particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par décision, obligé un État membre... à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte s'en trouverait affaibli si les justiciables de cet État étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ». Peu importe en outre qu'une publication au Journal officiel des Communautés européennes ne soit prévue que pour les règlements et non pour les directives. Cette objection, en ce qui concerne les décisions adressées aux États membres, avait déjà été soulevée dans les affaires 9, 20 et 23-70. Nous avions alors rappelé dans nos conclusions que lorsqu'elle n'est pas expressément prévue, la publication n'est pas une condition de la validité juridique, mais que sa fonction est au contraire essentiellement une fonction de protection et que, lorsque la publication n'a pas eu lieu, il est impossible d'opposer l'acte en question à un individu concerné. Nous avons également rappelé que la situation est précisément inverse, lorsqu'un particulier se réfère à un tel acte pour la défense de ses droits, afin d'en déduire certains avantages. Si les arrêts 9, 20 et 23-70 ont négligé l'objection concernant l'obligation de publier, soulevée au regard des actes qui faisaient alors l'objet du litige, en d'autres termes, si la Cour a considéré cette objection comme dépourvue d'importance, il doit certes en être de même pour la directive qui nous intéresse ici. Ce qui est déterminant, c'est donc que l'obligation énoncée dans la directive a sorti son plein effet avec la notification à l'État membre intéressé, la publication au Journal officiel, qui, ici aussi au demeurant, a effectivement eu lieu (L 12/8 du 16 janvier 1968), ayant une importance secondaire. Enfin le fait que pour cette directive, concernant exclusivement l'Italie, seul, le texte italien fait foi n'est pas non plus décisif. Bien qu'aux termes du règlement portant fixation du régime linguistique du 14 avril 1958, pour les règlements et documents ayant une portée générale, les textes rédigés dans les quatre langues officielles font également foi, cela est toutefois sans importance, lorsqu'il s'agit d'un acte adressé exclusivement à un État membre. Pour que cet acte sorte son plein effet, il suffit qu'il soit notifié dans la langue de l'État membre en question. De plus, nous pouvons également faire remarquer que ceux qui exercent une activité sur le territoire en

question, sont familiers avec les lois et dispositions rédigées dans la langue nationale et que déjà pour cette raison il n'est pas nécessaire de lier l'applicabilité directe de directives communautaires à l'existence de quatre textes faisant également foi.
Étant donné en outre que, selon la jurisprudence existante, il est bien établi que non seulement des normes et des actes prévoyant des obligations de ne pas faire, mais encore des actes énonçant des obligations de faire peuvent être directement applicables, nous devons nous en tenir aux conclusions déjà indiquées, c'est-à-dire reconnaître l'applicabilité directe aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et de la directive de la Commission 31/68.

4. Après tout ce qui précède, il y a lieu de répondre comme suit aux questions posées par le président du tribunal de Brescia :

Après l'adoption de la directive 31/68 du 22 décembre 1967, l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE est devenu directement applicable à l'intérieur de l'ordre juridique interne de l'État italien, en ce sens qu'à partir du 1er juillet 1968, il en est résulté des droits pour les particuliers, que les juridictions nationales doivent sauvegarder.