CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 14 DÉCEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les trois affaires auxquelles nous nous consacrons à présent portent sur la légalité d'un droit pour services administratifs italien — dans la mesure où il a été prélevé lors d'importations en provenance de pays membres du GATT — appréciée à la lumière des dispositions du GATT.

Ce droit a été institué par la loi n° 330 du 15 juin 1950 et prélevé sur toutes les importations selon un taux de 0,50 % de la valeur de la marchandise. S'agissant du commerce intracommunautaire pour les produits autres que les produits agricoles — des dispositions spéciales d'organisation de marchés étaient applicables à ces derniers — la Commission a prescrit dans sa directive 68/31/CEE du 22 décembre 1967 (JO L 12 du 16. 1. 1968, p. 8) que ce droit devait être progressivement diminué et supprimé avant le 1er juillet 1968, c'est-à-dire la date à laquelle tous les droits de douane intracommunautaires devaient être supprimés aux termes de la décision dite d'accélération. Cette disposition était fondée sur l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, le droit en tant que tel étant considéré comme d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation.

La République italienne n'ayant pas satisfait à cette obligation en temps utile, la Commission a entamé une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE (voir affaire 8/70 [2]). La Cour a également été saisie plus tard d'une question préjudicielle (affaire 33/70 [3]) pour laquelle elle a décidé — s'agissant du trafic intracommunautaire — que les particuliers avaient depuis le 1er juillet 1968 un droit direct à ce que de telles taxes d'effet équivalant à des droits de douane ne leur soient plus appliquées; ce droit découlait des articles 9 et 13 du traité CEE, de la décision d'accélération du 26 juillet 1966 déjà mentionnée, ainsi que de la directive de la Commission également déjà citée.

Le 24 juin 1971, le droit critiqué a été aboli par une loi italienne. En ce qui concerne le commerce intracommunautaire, elle prévoyait un effet rétroactif à partir du 30 juin 1968; pour les importations en provenance des pays tiers, la date de prise d'effet était celle de l'entrée en vigueur de la loi (1er août 1971).

D'après certains importateurs — les requérants de la procédure au principal — cette solution n'est pas suffisante sur le dernier point dès lors qu'il s'agissait d'importations en provenance de pays membres du GATT. Ils se réfèrent à cet égard à une jurisprudence de plusieurs années de la Corte di cassazione italienne aux termes de laquelle les dispositions du GATT créaient des droits subjectifs dans le chef des particuliers depuis l'adhésion de l'Italie à cet accord (voir le protocole d'Annecy du 10. 10. 1949 et la loi de ratification à cet effet du 5. 4. 1950). Ils estiment de manière générale que le préambule du GATT et certains des articles de cet accord, notamment les articles II, VI et VIII, permettent de déduire une interdiction

1 — Traduit de l'allemand.

2 — Arrêt du 18. 11. 1970 dans l'affaire 8/70, Commission des Communautés européennes/République italienne, Recueil 1970, p. 961.

3 — Arrêt du 17. 12. 1970 dans l'affaire 33/70, SpA SACE/Ministère des finances de la République italienne, Recueil 1970, p. 1213.

de créer de *nouvelles* taxes en ce qui concerne toutes les marchandises — qu'elles soient inscrites dans des listes de concessions ou pas. Ils font par ailleurs une référence spéciale à l'article II.1.b) qui dispose:

«Les produits repris à la première partie de la liste relative à l'une des parties contractantes et qui sont des produits du territoire des autres parties contractantes ne seront pas soumis, à leur importation dans le territoire auquel se rapporte cette liste et compte tenu des conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées, à des droits de douane proprement dits plus élevés que ceux de cette liste. De même, ces produits ne seront pas soumis à d'autres droits ou impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation, qui seraient plus élevés que ceux qui étaient imposés à la date du présent accord, ou que ceux qui, comme conséquence directe et obligatoire de la législation en vigueur à cette date dans le territoire importateur, seraient imposés ultérieurement.»

A leur avis, il en résulte une interdiction d'augmenter les taxes à l'importation pour les marchandises citées dans les listes de concessions, c'est-à-dire en l'état du protocole de Nancy auquel était annexée la liste de concessions italiennes XXVII. Selon eux, il en est ainsi également lorsque les marchandises en cause n'ont été inscrites dans les listes de concessions nationales que plus tard comme dans celle du protocole de Torquay, ratifié par la loi italienne du 25 octobre 1951 et celle du protocole de Genève, ratifié par la loi italienne du 2 janvier 1958, ou encore lorsqu'elles n'ont été portées que plus tard sur la liste XL-CEE négociée par la Communauté conjointement avec les États membres au cours des négociations dites «Dillon Round» en 1960/1961 (voir la décision du Conseil du 3. 7. 1962 et le protocole du 16. 7. 1962) et modifiée lors des négociations du «Kennedy Round» de 1964 à 1967 (voir protocole de Genève du 30. 6. 1967 et la décision du Conseil du 27. 11. 1967 — JO L 305 du 19. 12. 1968, p. 1).

C'est dans ce contexte que trois actions judiciaires ont été mises en œuvre, pour exiger de l'administration des finances italienne le remboursement de droits pour services administratifs acquittés.

1. Dans la première procédure, il s'agit d'importations de pétrole brut et de schistes effectuées entre juillet 1964 et décembre 1967 en provenance du Koweït, pays membre du GATT. A cet égard, on ne sait pas bien si la marchandise figurait déjà dans la liste de concession italienne XXVII, ce qu'affirme la SPI et que contestent le gouvernement italien ainsi que la Commission, ni si elle se trouve dans la liste de concessions XL-CEE, ce qu'affirme le gouvernement italien et conteste la Commission.

2. Dans le deuxième cas, il s'agit de l'importation de diverses marchandises, entre 1965 et 1971, en provenance de pays membres du GATT. Sur ce point, le tribunal de renvoi a constaté que — contrairement aux affirmations de l'importateur — ces marchandises ne figuraient pas dans la liste d'origine des concessions italiennes XXVII, mais au contraire — ce que confirme également la Commission — qu'elles ont été inscrites dans cette liste pour la première fois sur la base du protocole de Torquay. Il semble également établi que les marchandises figurent presque dans leur totalité dans la liste XL-CEE, aussi bien dans sa version du «Dillon Round» que dans celle du «Kennedy Round».

3. Dans le troisième cas enfin il s'agit de l'importation, entre octobre et décembre 1963, de différentes marchandises en provenance de pays membres du GATT. Là encore le tribunal de renvoi a établi que — contrairement à ce que

l'importateur prétend — les marchandises concernées n'étaient pas inscrites dans la liste d'origine des concessions italiennes XXVII — ce qui, selon la Commission, n'est toutefois pas exact pour l'*une* d'entre elles —; c'est au contraire pour partie par le protocole de Torquay et pour partie par le protocole de Genève (1956) qu'elles ont été insérées dans cette liste. Là encore il semble en outre établi que la quasi-totalité des marchandises figure également dans la liste XL-CEE, aussi bien dans la version du «Dillon Round» que dans celle du «Kennedy Round».

L'administration des finances défenderesse avance la thèse selon laquelle, pour les marchandises inscrites pour la première fois dans des listes établies *après* la liste XXVII d'origine, le montant de l'imposition à prendre pour référence doit être celui existant lors de l'établissement des *nouvelles listes.* On ne peut donc pas qualifier l'institution, en 1950, du droit pour services administratifs d'augmentation interdite des taxes à l'importation, notamment par rapport à la consolidation atteinte lors du «Dillon Round». En conséquence, le remboursement de cette taxe n'avait été prévu que s'agissant de marchandises interdites *à l'origine* dans la liste de concessions italiennes XXVII, et non pas en tant qu'elle frappait des marchandises pour lesquelles les concessions avaient été accordées pour la première fois dans la liste XL-CEE.

Les tribunaux saisis ont cependant fait entièrement droit aux demandes de remboursement qui leur étaient présentées, comme le montrent les arrêts de la corte d'appello de Gênes du 26 janvier 1979 (premier cas) et du 28 octobre 1977 (deuxième cas) ainsi que l'arrêt de la corte d'appello de Turin du 25 février 1978 (troisième cas). A cet égard, il a été établi que la date pertinente pour déterminer la charge fiscale qui ne pouvait pas être augmentée était l'adhésion de l'Italie au .GATT (10. 10. 1949) et il devait suffire que les marchandises litigieuses figurent dans la liste XL-CEE, puisque cette dernière avait remplacé la liste XXVII.

L'administration des finances italienne s'est alors pourvue devant la Corte di cassazione. Étant donné la jurisprudence de la Cour, la juridiction suprême italienne se trouve manifestement confrontée, jusque dans les affaires présentes, au problème de savoir si elle doit maintenir sa jurisprudence relative à l'applicabilité directe des dispositions du GATT. Elle est également confrontée au problème de l'interprétation du GATT en ce qui concerne la thèse défendue par les importateurs relativement à la date pertinente pour l'interdiction d'introduire de *nouvelles* taxes et à l'article II du GATT concernant l'interdiction d'*augmenter* les taxes. Elle se trouve par ailleurs essentiellement confrontée — comme dans la procédure ayant conduit à l'affaire 266/81 [1] — à la question de savoir si et, le cas échéant, depuis quand la Cour peut interpréter des dispositions du GATT et des actes pris à cette occasion au titre de l'article 177 du traité CEE, même lorsqu'il ne s'agit pas de la validité d'actes communautaires.

La Corte di cassazione a donc, par ordonnance du 21 mai 1981, décidé de surseoir à statuer et saisi la Cour d'une demande de décision à titre préjudiciel pour les trois affaires, sur les questions suivantes:

A) A titre préliminaire:

La Communauté étant substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par l'accord GATT et ayant négocié

1 — Affaire 266/81, Società italiana per l'oleodotto transalpino SIOT/Ministère des finances italien et autres, dans laquelle nous avons également présenté les conclusions.

les concessions tarifaires et les consolidations réalisées dans le cadre de cet accord dès avant le 1er juillet 1968, les dispositions de l'accord et les listes ainsi négociées font-elles partie (dans l'affirmative: à partir de quand et dans quelles limites) des actes dont l'interprétation relève de la compétence préjudicielle attribuée à la Cour de justice par l'article 177 du traité, même dans le cas où le juge national est invité à en faire application ou, en tout cas, à fournir l'interprétation, au regard de rapports entre particuliers, à des fins autres que celle d'apprécier la validité ou l'invalidité d'un acte communautaire?

B) En cas de réponse affirmative à la question précédente:

Quels sont, le cas échéant, les effets (et, s'ils varient dans le temps, dans quel ordre chronologique) qui ont résulté, à l'intérieur de l'ordre juridique de la Communauté et de celui des États membres, du fait, par la Communauté, d'être substituée aux États membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par l'accord GATT et d'avoir négocié la nouvelle liste commune XL-CEE; en particulier, le juge national, aux fins d'en tirer argument en vue de l'interprétation, ou une règle en vue de l'application, d'une disposition nationale postérieure prétendue contraire aux dispositions de l'accord, doit-il considérer — dans le respect de la répartition de la compétence déterminée par l'article 177 du traité — que l'accord GATT, spécifiquement par rapport aux dispositions mentionnées dans les questions suivantes, agit au niveau du simple engagement international sans avoir des effets directs dans l'ordre juridique interne ou bien produit également des effets à l'intérieur de celui-ci dans les rapports entre particuliers et, dans cette deuxième hypothèse, dans une position d'égalité ou de subordination par rapport à la disposition nationale contraire?

C) En cas également de réponse positive à la question A) et quelle que soit la réponse à la question B), aux fins de fournir au juge national des indications utiles à l'interprétation de la disposition nationale:

C.1) L'accord GATT — et, en particulier, le préambule (présentement à l'article I, n° 2) en combinaison avec les articles II (présentement III), n° 1 b), et n° 2, III (présentement IV), n° 2, VI et VIII — prescrit-il l'interdiction d'instituer pour tout produit, même non compris dans les listes visées à l'article II (présentement III) précité, de nouveaux droits de douane ou d'autres droits ou impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation?

C.2) Pour les produits inclus dans la liste des concessions accordées par un État après son adhésion à l'accord GATT — et, en particulier, en ce qui concerne les États qui sont également membres de la Communauté économique européenne, pour les marchandises incluses dans la liste XL-CEE établie au terme d'abord du «Dillon Round» puis du «Kennedy Round» — la date à laquelle il y a lieu de se référer pour déterminer le montant des droits de douane et des autres impositions perçus à l'importation à l'égard de laquelle s'applique l'interdiction d'une augmenta-

tion édictée par l'article II (présentement III), n° 1, lettre b), de l'accord GATT, est-elle celle de l'adhésion à l'accord ou bien celle du protocole relatif à la nouvelle concession?

Ces questions nous inspirent le point de vue suivant:

I — Sur la première question

1. La première question correspond dans une large mesure à la première question posée dans l'affaire 266/81 [1]. Dans cette mesure, nous pouvons nous contenter à présent de renvoyer aux passages correspondants de nos conclusions dans l'affaire 266/81 [1].

Il convient donc essentiellement de constater que, puisqu'il faut tenir compte de la substitution de la Communauté aux États membres dans les obligations que leur impose le GATT, il est logique, dans cette mesure, de traiter les dispositions du GATT de la même manière que celles des accords conclus par la Communauté. Il en résulte l'existence d'une compétence d'interprétation fondée sur l'article 177 du traité CEE en ce qui concerne le GATT, et non pas seulement en principe lorsqu'il s'agit d'apprécier la validité d'actions communautaires dans le cadre du GATT, mais également lorsqu'une interprétation est nécessaire au regard du droit national soit parce qu'il convient de savoir si les dispositions nationales doivent céder devant le GATT soit parce que le droit national doit être interprété dans un sens conforme à celui du GATT.

2. Dans les présentes affaires toutefois, la première question soulève également d'autres problèmes pour lesquels quelques observations supplémentaires s'avèrent utiles. Il en est ainsi d'abord en ce qui concerne les listes négociées dans le cadre du GATT et comportant les concessions douanières et par ailleurs la question de savoir depuis quand et dans quelle mesure on peut estimer que la Cour a une compétence d'interprétation en ce qui concerne le GATT.

a) S'agissant de déterminer la fonction des listes dans le cadre du système du GATT — notamment en cas de succession de listes au contenu différent — il faut constater que les listes sont négociées dans le cadre du GATT et inscrites dans des protocoles spéciaux. Il s'agit donc d'accords dans le cadre du GATT dont l'article II, chiffre 7, dit expressément à cet égard que les listes jointes à l'accord font partie intégrante de la partie I de ce dernier.

Dans la mesure où la Communauté y participe, il paraît tout à fait justifié de parler également d'«actes communautaires» et d'admettre une compétence d'interprétation de la Cour de justice. Cela devrait être possible pour les résultats du «Dillon Round» matérialisés dans la liste XL-CEE qui a remplacé les listes de concessions nationales, car le protocole concerné, entré en vigueur le 1er janvier 1963, a également été conclu par la Communauté. C'est certainement vrai également pour les résultats du «Kennedy Round», car ces derniers ont été négociés et conclus par la Communauté seule et ont abouti au tarif douanier commun entré en vigueur le 1er juillet 1968.

1 — Affaire 266/81, Società italiana per l'oleodotto transalpino SIOT/Ministère des finances italien et autres, dans laquelle nous avons également présenté les conclusions.

b) La question du point de départ de la compétence d'interprétation de la Cour en ce qui concerne le droit du GATT est certainement quelque peu plus difficile. A cet égard il convient d'abord de souligner qu'il n'est question que de *taxes perçues à l'importation* dans le cadre des procédures au principal et qu'une réponse n'est nécessaire qu'en ce qui concerne les obligations du GATT *sur ce point.*

Les constatations figurant dans l'arrêt rendu dans les affaires 21 à 24/72 [1] fournissent sans aucun doute un point de départ important à nos réflexions. Il y est dit que la Communauté a — progressivement lors de la période transitoire et complètement à l'issue de cette dernière — assumé les tâches liées à la politique douanière et comerciale. Depuis l'entrée en vigueur du traité CEE et en particulier la mise en œuvre du tarif douanier commun, il s'est produit entre les États membres et la Communauté un déplacement de compétences précisé de différentes manières dans le cadre du GATT et admis par les autres parties contractantes; dans la mesure où sur la base du traité CEE, la Communauté a assumé des compétences antérieurement exercées par les États membres dans le domaine d'application du GATT, elle se trouve liée par les dispositions de cet accord (attendus 14 à 18).

aa) Partant, la situation en matière de *droits de douane* à proprement parler ne devrait pas soulever de difficultés.

Dans les rapports avec les pays tiers, le traité CEE a prévu la mise en place progressive d'une union douanière comportant un rapprochement des droits nationaux du tarif douanier commun pendant la période transitoire et aboutissant, à la fin de cette période — avancée par la décision d'accélération précédemment citée — à l'application du tarif douanier commun. Pour l'adaptation des tarifs nationaux — pour la première fois le 1er janvier 1961 — le tarif douanier commun faisant autorité à l'origine est celui qui avait été établi par la décision du Conseil du 13 février 1960 (JO 80 A du 20. 12. 1960, 1537 et suiv.). Des négociations sur une réduction des droits douaniers dans le cadre du GATT ont eu lieu à la même époque. C'était, en 1960 et 1961, les négociations dites «Dillon Round» auxquelles la Communauté participait en tant que telle à côté des États membres. Ces négociations ont abouti à l'établissement de la liste de concessions commune XL-CEE, entrée en vigueur le 1er janvier 1963 conformément au protocole à cet effet, et remplaçant les anciennes listes nationales — qui perdaient par là leur effet du point de vue de la Communauté — sauf pour les produits CECA. L'adaptation des tarifs nationaux devait ensuite se faire selon les taux de la liste XL-CEE reprise dans le tarif douanier commun. De nouvelles négociations GATT sur la réduction des droits de douane eurent lieu, également pendant la période de transition, dans le cadre du «Kennedy Round» dont le protocole — entré en vigueur le 1er janvier 1968 — a été signé par la Communauté seule. La première réduction des droits de douane qui y était prévue s'est produite le 1er juillet 1968 en même temps que l'entrée en vigueur du tarif douanier commun.

En ce qui concerne les *droits douaniers* il n'y avait donc pendant la période transitoire aucune obligation de droit communautaire imposée par le GATT dans le sens de la jurisprudence précitée — justement parce qu'il n'existait que des obligations nationales, comportant une

1 — Arrêt du 12. 12. 1972 dans les affaires jointes 21 à 24/72, International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit, Recueil 1972, p. 1219

marge d'appréciation, d'adapter les tarifs nationaux. Dans cette mesure, il faut estimer que la Communauté n'a complètement remplacé les États membres au sein du GATT que le 1er juillet 1968, c'est-à-dire à la date de l'entrée en vigueur du tarif douanier commun.

bb) Selon la Commission le point de départ de la compétence d'interprétation de la Cour en ce qui concerne les dispositions douanières du GATT doit être le même pour les *autres taxes à l'importation* et les obligations qui s'y rattachent énoncées à l'article II du GATT. Le représentant de la firme Michelin et le gouvernement français pensent en revanche que tel n'est pas le cas. Le gouvernement français a souligné à cet égard que, même après le 1er juillet 1968, les États membres ont conservé leurs compétences en matière fiscale. Le représentant de Michelin a fait valoir que, selon la jurisprudence relative aux taxes d'effet équivalant à des droits de douane déjà existantes au 1er juillet 1968, seule une augmentation était interdite aux États membres de telle sorte que ces derniers pouvaient continuer à percevoir les taxes aussi longtemps qu'aucune décision communautaire en sens contraire n'était adoptée; c'est pourquoi, en l'absence d'une compétence exclusive de la Communauté, il fallait prendre en considération l'exercice effectif des compétences de droit communautaire. En l'absence de cet exercice et donc de la nécessité d'une interprétation communautaire uniforme, les taxes concernées devaient être considérées comme réglementées uniquement par le droit national; il ne pouvait en conséquence être question d'une obligation de droit communautaire découlant du GATT, et cette obligation devait au contraire être appréciée uniquement à la lumière du droit national et des conséquences découlant du GATT à cet égard.

Nous pensons cependant que nous devrions suivre la Commission également sur ce point.

Il n'est certainement pas correct de parler ici de compétences nationales fiscales, s'agissant de taxes à l'importation, c'est-à-dire de mesures relevant de la politique commerciale extérieure, pour laquelle il est notoire que la Communauté est seule compétente depuis la fin de la période transitoire (1er janvier 1970).

La jurisprudence en ce domaine donne également l'impression que ce qui importe pour la question qui nous intéresse ici n'est pas l'exercice effectif des compétences communautaires mais bien l'existence ou non d'une telle compétence. Or cette existence est certaine depuis le 1er juillet 1968 car — comme le montrent les arrêts rendus dans les affaires 37 et 38/73 [1] — c'est la date à partir de laquelle la Communauté pouvait décider que des taxes d'effet équivalant à des droits de douane dans les échanges avec des pays tiers pouvaient être incompatibles avec le droit communautaire.

Si on garde en outre à l'esprit que les concessions accordées dans le cadre du «Kennedy Round» qui, manifestement, concernent aussi les marchandises litigieuses dans les procédures au principal, ont été fixées par la seule Communauté et que leur valeur pourrait être affectée par l'application de nouvelles taxes nationales équivalant à des droits de douane après la mise en œuvre des concessions le 1er juillet 1968, ainsi que le fait que l'article II.1.b) du GATT établit un lien étroit entre les taxes à l'importation et la réglementation douanière, force est de conclure que la Communauté s'est complètement substituée aux États membres à partir du 1er juillet 1968 pour toutes les questions tarifaires et donc toutes les obligations découlant de l'article II du GATT.

1 — Arrêt du 13. 12. 1973 dans les affaires jointes 37 et 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/NV Indiamex et De Belder, Joris De Belder et Robert De Belder, Recueil 1973, p. 1609.

cc) Il en résulte que les dispositions du GATT relatives aux taxes à l'importation sont devenues des obligations de droit communautaire dès que le tarif douanier commun a reçu pleine application et qu'il faut donc en déduire une compétence d'interprétation au profit de la Cour à partir de cette date, les effets du GATT devant être appréciés depuis lors à la seule lumière du système juridique communautaire. Par ailleurs, les situations de fait dans les affaires 267 et 269 doivent donc — si l'on s'en tient aux indications des ordonnances de renvoi en ce qui concerne les dates des importations — être appréciées uniquement selon les disposition du GATT en liaison avec le droit national italien. Ce n'est qu'en ce qui concerne l'affaire 268, dans la mesure où des importations intervenues après le 1er juillet 1968 sont en cause, que se pose un problème de droit communautaire pour lequel l'interprétation des dispositions du GATT par la Cour peut avoir de l'importance.

II — Sur la deuxième question

Il s'agit ici de préciser en particulier si les dispositions du GATT produisent des effets directs dans les systèmes juridiques nationaux, si le cas échéant — par rapport à un droit national contraire — elles doivent être considérées comme primant sur ce dernier — et selon quel ordre chronologique.

Cette question elle aussi se confond pour l'essentiel avec la deuxième question de l'affaire 266/81 [1]. Nous pouvons donc ici encore renvoyer à nos remarques dans les conclusions présentées quant à cette affaire, d'autant plus qu'en rédigeant ces dernières nous avons naturellement tenu compte également des éléments des présentes affaires traitées en même temps, et nous nous limiterons pour résumer à constater qu'à notre avis on ne peut pas parler d'un effet direct des dispositions du GATT au sens de notre jurisprudence.

Il semble donc inutile de se consacrer encore à la question de l'ordre chronologique de l'effet du GATT. Il en va de même des remarques de la Commission concernant spécialement l'article II du GATT qui se trouve au cœur des présentes affaires, remarques qui tendaient à démontrer que cette disposition en tout cas est dénuée d'effet direct.

III — Sur la troisième question

La troisième question concerne ensuite l'interprétation du contenu du GATT et surtout son article II. Elle a été expressément posée indépendamment de la réponse à la deuxième question, car — comme les observations de la Corte di cassazione et du gouvernement italien le laissent penser — les procédures au principal ne portent manifestement pas sur la solution d'un conflit entre le droit national et les dispositions du GATT; la loi italienne relative aux taxes pour services administratifs ne faisant pas apparaître la volonté claire de ne pas respecter les règles du GATT, il s'agit bien plus d'obtenir grâce à une interprétation du GATT que ladite loi soit appliquée conformément au GATT. Il convient d'abord de déterminer si le GATT comporte l'interdiction de prévoir de nouveaux droits douaniers ou autres taxes pour des produits, même ne figurant pas dans les listes de concessions établies conformément à l'article II, c'est-à-dire s'il existe une sorte d'obligation de respecter le statu quo — apprécié en fonction de la situation en matière de

1 — Affaire 266/81, Società italiana per l'oleodotto transalpino SIOT/Ministère des finances italien et autres, dans laquelle nous avons également présenté les conclusions.

taxes au moment de l'adhésion au GATT. Il faut par ailleurs déterminer si l'important pour l'interdiction d'augmentation des taxes à l'importation fixée à l'article II.1.b) du GATT est la date d'adhésion au GATT ou la date d'adoption d'un protocole contenant de *nouvelles* concessions, dès lors qu'il s'agit de marchandises qui sont introduites dans la liste de concessions, en particulier celles qui se trouvent pour la première fois dans la liste XL-CEE.

1. Quant à la première partie de la question, les importateurs estiment pour diverses raisons que le GATT comporte une telle interdiction. Ils se réfèrent sur ce point au préambule du GATT qui — comme le montre la loi italienne de ratification — doit être considéré comme faisant partie de l'accord et qui fait clairement état d'une réduction des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges. Ils se réfèrent en outre à l'esprit du GATT et invoquent également — en ce qui concerne le système — des parallèles discernables avec le traité CEE notamment son article 13. Ils pensent en outre trouver des arguments à l'appui de leur thèse à l'article II. 2, où seules sont autorisées certaines taxes mais non celles d'effet équivalant à un droit de douane, ainsi qu'à l'article VIII qui — précisant l'article II — parle de manière générale et sans qu'il s'agisse sur ce point des listes de concessions — de la nécessité de limiter au coût approximatif du service rendu les droits et taxes prélevés lors de l'importation ou de l'exportation, et de réduire de tels droits et taxes.

A l'instar de la Commission, nous pensons toutefois que le point de vue des importateurs ne résiste pas à l'examen.

a) La référence au préambule et à l'esprit du GATT ainsi que la tentative d'établir des parallèles avec le traité CEE n'ont, dès l'abord, pas grande valeur.

Le préambule du GATT qui représente également l'esprit de cet accord ne parle — pour ce qui nous intéresse ici — que du désir de contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord par la conclusion de conventions tendant à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves au commerce. Nous soulignons par ailleurs que de tels accords sont conclus sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels. Il est vraiment impossible de voir comment on peut en déduire une obligation de respecter le statu quo.

Il apparaît de ce fait tout aussi clairement qu'un parallèle avec le traité CEE est dénué de fondement car ce dernier a prévu uns suppression complète des restrictions au commerce existantes sur une période relativement courte, alors que les système du GATT — qui s'applique sur une période plus longue — ne prévoit pas de suppression mais simplement une réduction des entraves au commerce et permet par ailleurs de revenir après un certain temps sur des concessions accordées.

b) En ce qui concerne les taxes à l'importation, ce sont les listes de concessions et donc l'article II qui sont d'une importance primordiale dans le système du GATT. Lorsque ce dernier dispose en ce qui concerne les taxes à l'importation autres que les droits de douane qu'elles ne doivent pas être plus élevées que celles imposées à la date de l'accord, la formulation indique clairement — nous renvoyons aux termes «*ces* produits» au début de la deuxième phrase du n° 1 sous b) — que l'interdiction ne porte que sur les produits ayant fait l'objet des concessions énumérées dans les listes et non pas sur toutes les marchandises. C'est également en ce sens que plaide l'objectif qu'on peut déceler dans cette disposition et qui est d'empêcher que les concessions perdent de leur valeur du fait d'autres taxes à l'importation et c'est ce que confirme la disposition de transition

contenue à l'article 4 de la loi italienne n° 330 du 15 juin 1950. La formule de l'article II.1.b), deuxième phrase, serait justement difficile à comprendre si c'était une interdiction générale d'augmentation des taxes à l'importation et de création de nouvelles taxes de ce genre qui s'imposait aux États parties au GATT. C'est pourquoi le deuxième alinéa de l'article II invoqué dans ce contexte par les importateurs et dans lequel il est dit que certaines taxes — à savoir celles équivalant à une taxe intérieure, les droits de douane anti-dumping ou compensateurs ainsi que les redevances représentant le coût de prestations — sont autorisées «à tout moment à l'importation d'un produit quelconque» ne peut signifier qu'aucune autre taxe ne peut être perçue. Il est plus probable qu'il a d'abord un lien avec l'article II.1.b) et qu'il vise à préciser que les taxes citées ne sont pas affectées par cette disposition.

c) C'est à juste titre que la Commission a ensuite souligné que d'autres dispositions semblaient également exclure une obligation de respecter le statu quo dans le cas du GATT, par exemple la partie de l'article V aux termes de laquelle des taxes «équitables» sont permises ou également l'article VIII selon lequel des droits et taxes prélevés à l'importation ou à l'exportation doivent être limités au coût approximatif des services rendus.

En ce qui concerne cette dernière disposition également invoquée par les importateurs à l'appui de leur thèse, on peut encore remarquer que — dans la mesure où il est question de la nécessité de réduire les droits et taxes — il s'agit ici bien moins d'une obligation absolue que d'une directive et un programme, l'article VIII.2 précisant uniquement que les parties contractantes prendront dès que possible les mesures conformes aux principes et aux objectifs mentionnés au paragraphe premier de cet article.

d) Enfin, — nous en venons ici à nouveau aux listes de concessions et à leur fonction centrale dans la réglementation GATT en matière d'importation — le fait que les consolidations sont chaque fois effectuées pour trois ans et peuvent ensuite être supprimées est également important. Nous renvoyons à cet égard à l'article XXVIII et à ses dispositions concernant la modification des listes qui — en cas d'insuccès des négociations — peut être effectuée de manière unilatérale les autres partenaires ayant alors le droit de retirer leurs propres concessions. Il convient par ailleurs de se référer à l'article XXVII aux termes duquel il est loisible à chaque partie contractante de suspendre ou de retirer tout ou partie d'une concession lorsqu'il constate qu'elle a été primitivement négociée avec un gouvernement qui n'était pas partie contractante ou a cessé de l'être. La préoccupation essentielle reste toujours — suivant en cela le principe du préambule — le maintien d'un certain équilibre. Or il deviendrait manifestement plus difficile d'atteindre ce but s'il fallait partir du principe que le GATT prévoit une obligation de respecter le statu quo en ce qui concerne les taxes à l'importation même s'agissant de produits qui ne sont pas inscrits dans les listes de concession.

e) En ce qui concerne la première partie de la troisième question, il convient en conséquence de constater que le GATT ne comporte aucune interdiction générale d'aggraver la situation existante en matière de taxe à l'importation au moment de l'adhésion au GATT par l'introduction de nouvelles taxes ou l'augmentation des taxes existantes, c'est pourquoi la loi italienne relative aux taxes pour services administratifs adoptée

après la ratification du protocole d'adhésion ne peut donc pas être considérée comme contraire au GATT sous *cet* aspect.

2. En ce qui concerne la deuxième partie de la troisième question — interprétation de l'article II.1.b) eu égard à la succession des différentes listes de concessions ayant des contenus divers — c'est à juste titre que le juge de renvoi a estimé que l'expression «à la date du présent accord» — n'était pas la date de création du GATT mais — lorsque l'adhésion au GATT était postérieure — la date de cette adhésion. C'est ce qui est chaque fois clairement dit dans les protocoles d'adhésion qui ont une valeur équivalant à celle du GATT lui-même.

C'est ainsi que le protocole d'Annecy par lequel a adhéré l'Italie dit clairement au point 5.a):

«Dans chaque cas où l'article II de l'accord général mentionne la date dudit accord, la date applicable en ce qui concerne les listes annexées au présent protocole sera celle du présent protocole.»

Il faut en outre admettre que — lorsque pendant l'application du GATT des négociations aboutissent à de nouvelles concessions — la date pertinente est chaque fois celle du protocole relatif à la nouvelle concession. C'est là manifestement la pratique générale du GATT, comme le montrent par exemple les protocoles de Torquay et de Genève.

En ce qui concerne le protocole signé à l'issue des négociations dites «Dillon Round», dans lequel la Communauté a déterminé de nouvelles concessions communes en même temps que les États membres et à l'occasion de la création de l'union douanière communautaire, la Commission ne s'est pas bornée à préciser — comme elle l'a montré — que les concessions nationales antérieures étaient annulées de ce fait. En ce qui concerne la date pertinente au titre de l'article II.1 du GATT, il est très clairement dit dans le protocole de Genève du 16 juillet 1962 au point 5.a):

«i) La date applicable sera la date du présent protocole en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste, annexée au présent protocole, d'une partie contractante ou de la Suisse, si ce produit ne faisait pas l'objet, au 1er septembre 1960, d'une concession reprise dans la même partie ou section d'une liste annexée à l'accord général concernant ladite partie contractante ou la Suisse.

ii) La date applicable en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste de la Communauté économique européenne sera, lors de l'importation dans la république fédérale d'Allemagne, le royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le grand-duché de Luxembourg ou le royaume des Pays-Bas:

I) Si le produit figurait dans la première partie d'une liste (ou d'une section pertinente d'une liste) applicable le 1er septembre 1960 à cette partie contractante: la date de l'instrument par lequel ce produit a été pour la première fois porté dans la liste: sous réserve que le produit ait toujours fait l'objet d'une concession effective depuis l'entrée en vigueur de la concession prévue dans ledit instrument.

II) Dans tous les autres cas: la date du présent protocole.»

Le protocole de Genève signé à l'issue du «Kennedy Round» disposait en conséquence au point 4.a):

«Dans chaque cas où les alinéas b) et c) du paragraphe 1 de l'article II de l'ac-

cord général se réfère à la date dudit accord, la date applicable en ce qui concerne chaque produit faisant l'objet d'une concession reprise dans une liste de concession tarifaire annexée au présent protocole, sera la date du présent protocole, réserve faite des obligations en vigueur à cette date.»

La réserve contenue en l'espèce dans le dernier membre de phrase constitue manifestement une déclaration identique, quant à son contenu, à celle figurant au point 5.ii) I) du protocole ayant conclu le «Dillon Round» et qu'on n'a plus jugé utile de répéter expressément.

La réponse qu'il convient de donner à la deuxième partie de la troisième question est donc tout à fait évidente. Il ne peut y avoir aucun doute que l'interdiction d'augmenter les taxes à l'importation exprimée à l'article II.1.b) du GATT ne concerne la taxe italienne pour services administratifs que dans la mesure où les marchandises concernées se trouvent déjà dans la liste de concessions italienne XXVII et n'ont pas été insérées pour la première fois dans des listes établies par la suite.

IV — Cela étant, nous suggérons de répondre aux questions posées par la Corte di cassazione italienne de la façon suivante:

1) Pour autant que la Communauté s'est substituée aux États membres dans le cadre du GATT, la Cour de justice a une compétence générale — c'est-à-dire qu'elle n'est pas limitée à la validité d'actes communautaires — en matière d'interprétation des dispositions du GATT, y compris des accords conclus dans ce cadre avec la participation de la Communauté pour établir des listes de concessions.

   En ce qui concerne les dispositions du GATT sur les droits de douane et les taxes à l'importation, telles qu'elles figurent notamment à l'article II, le point de départ de la compétence d'interprétation de la Cour est la date de l'entrée en vigueur du tarif douanier commun (1er juillet 1968).

2) Les dispositions du GATT ne sont pas directement applicables dans le sens qu'elles créeraient au profit des particuliers des droits dont ceux-ci pourraient se prévaloir devant les juridictions nationales en les opposant à des règles de droit national postérieures non conformes au GATT.

3. a) Le GATT ne comporte aucune interdiction d'introduire de nouveaux droits douaniers ou d'autres taxes à l'importation pour des produits ne figurant pas dans les listes de concessions visées à l'article II.

   b) L'article II du GATT doit être interprété en ce sens que, pour les produits inscrits dans une liste de concessions, c'est en principe la situation existant en matière d'imposition lors de la conclusion du protocole fixant la nouvelle concession qui doit être prise en considération pour l'interdiction d'augmenter les droits douaniers et taxes à l'importation.