ARRÊT DE LA COUR DU 10 MARS 1970 [1]

Commission des Communautés européennes contre gouvernement de la République italienne

Affaire 7-69

Sommaire

Obligations des états membres — Manquement — Recours de la Commission — Objet — Modification en cours d'instance — Irrecevabilité
(Traité CEE, art. 169)

En raison de l'importance attachée par le traité à l'action en manquement dont dispose la Communauté contre les États membres, l'article 169 a entouré cette procédure de garanties qui peuvent être d'autant moins négligées que cette action a pour conséquence l'obligation faite par l'article 171 aux États membres de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Celle-ci ne peut donc statuer sur le manquement consécutif à une modification législative intervenue en cours d'instance sans porter atteinte aux droits de l'État membre à faire valoir ses moyens de défense sur la base d'une articulation de griefs dans le cadre de la procédure prévue à l'article 169. Dans ces conditions il incomberait à la Commission d'engager, au sujet des effets de cette mesure législative une nouvelle procédure telle que prévue à l'article 169 et de saisir éventuellement la Cour du manquement précis qu'elle entendrait faire sanctionner.

Dans l'affaire 7-69

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par Me Giuseppe Marchesini, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représenté par M. Adolfo Maresca, ministre plénipotentiaire, en qualité d'agent, assisté de Me Pietro Peronaci, Sostituto Avvocato generale dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure : l'italien.

ayant pour objet de faire reconnaître que la République italienne, en appliquant un régime d'imposition de la taxe sur le chiffre d'affaires qui comporte une incidence plus élevée, par rapport aux produits correspondants, au détriment des laines de délainage et des laines cardées ou peignées importées des autres États membres de la CEE, a manqué à l'obligation que lui impose l'article 95 du traité instituant la Communauté économique européenne,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner (rapporteur), A. Trabucchi, W. Strauß et J. Mertens de Wilmars, juges, K. Roemer, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Considérant les articles 95 et 96 du traité CEE violés par les modalités suivant lesquelles la République italienne applique « l'imposta generale sull'entrata », le taux additionnel y afférent, et « l'imposta di consuaglio » (taxe compensatoire à l'importation) aux matières lainières, la Commission (à l'époque) de la Communauté économique européenne a engagé à l'encontre de cet État, par lettre du 12 juillet 1966, la procédure prévue par l'article 169 du traité.

Les discussions ultérieures ont mis fin dans une mesure considérable aux violations dénoncées. Toutefois, la Commission a estimé que certaines infractions à l'article 95, relevées par sa lettre du 12 juillet 1966, subsistaient et elle a, dès lors, adressé à la République italienne un avis motivé daté du 16 juillet 1968.

La République italienne ne s'étant pas conformée à l'avis motivé dans le délai imparti, la Commission a saisi la Cour par le présent recours, qui a été enregistré au greffe le 4 février 1969.

Dans l'avis motivé, les infractions incriminées sont décrites comme suit :

« a) Imposta generale sull'entrata (IGE) appliquée aux laines importées, obtenues par délainage de peaux

Les peaux destinées à la production de laine de délainage, qu'elles soient indigènes ou importées, sont soumises à l'imposta generale sull'entrata au taux de 2,40 %. Au terme des opérations de délainage, les laines provenant du délainage sont soumises à un taux

additionnel de 4 %. Par suite de ce système d'imposition, les laines obtenues en Italie par délainage de peaux supportent une charge de 6,4 % au maximum (2,40 % sur les peaux + 4 % d'additionnel sur les laines). Dans un seul cas, à savoir lorsque le producteur national qui a procédé au délainage vend les laines ainsi obtenues, le fisc applique l'imposta generale sull'entrata au taux de base de 7,20 %, plus le taux additionnel de 4 %. Toutefois, il s'agit d'un cas très rare, puisque l'industrie italienne est particulièrement intégrée à tel point que le même producteur assure le délainage et les opérations ultérieures.

Par contre, les laines de délainage importées de l'étranger sont assujetties à l'imposta generale sull'entrata au taux de 7,20 % auquel s'ajoute l'additionnel de 4 %. En d'autres termes, elles supportent toujours une charge totale de 11,20 %, c'est-à-dire de loin supérieure à celle que supportent normalement les produits similaires nationaux.

b) Imposta generale sull'entrata sur les laines en masse, cardées ou peignées

Les laines appartenant à ces catégories sont soumises à un impôt global, prélevé en une seule fois, au taux de 11,20 %.

Toutefois, si l'impôt est unique, la valeur imposable peut varier suivant qu'il s'agit de produits nationaux ou importés.

Dans le premier cas, en effet, le taux s'applique toujours à la valeur des laines en masse, indépendamment du fait qu'elles soient telles ou cardées ou peignées. Par contre, dans le second cas, le taux est appliqué à la valeur d'importation. Ainsi, pour les laines cardées et peignées importées, la taxe est calculée sur la base de leur valeur effective, alors que, pour les produits nationaux correspondants, l'impôt se paie en fonction de la valeur — évidemment moindre — des laines brutes.

Ces faits, de même que ceux décrits sous la lettre *a*, constituent une violation de l'article 95 du traité de Rome qui interdit aux États membres de frapper les produits des autres États membres d'impositions intérieures supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. »

Par mémoire du 15 juillet 1969, la partie défenderesse a signalé que le 2 juillet 1969 a été adopté le décret-loi n° 319, dont les articles 7 et 8 prévoient notamment :

a) Le paiement de l'IGE au taux de 2,5 % lors du passage de l'atelier de délainage aux ateliers de mise en œuvre des laines provenant du délainage des peaux;

b) La réduction à 3,60 % de la taxe additionnelle spéciale, prévue au décret-loi n° 1118 du 7 octobre 1965 et dans ses modifications et prorogations ultérieures, et grevant les matières premières lainières pour les laines cardées et peignées; il est tenu compte sur ce point (en ce qui concerne les laines sales faisant l'objet de la comparaison de la part de la Commission) du fait qu'elles sont ultérieurement frappées de l'IGE au taux de 2,80 % sur le coût des opérations de cardage et de peignage.

Elle estimait que, dès lors, les conditions requises pour le retrait du recours de la Commission seraient susceptibles d'être remplies.

Par lettre du 4 août 1969, la requérante a affirmé qu'à son avis, les éléments contenus dans ce mémoire ne permettraient pas d'établir que toute atteinte à l'article 95 serait éliminée en l'espèce et que par conséquent elle persistait dans son recours.

Par ailleurs, la procédure écrite s'est déroulée normalement.

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

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 26 novembre 1969.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 janvier 1970.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :
— déclarer que la République italienne, en appliquant un régime d'imposition de la taxe sur le chiffre d'affaires qui comporte une incidence plus élevée, par rapport aux produits correspondants, au détriment des laines de délainage et des laines cardées ou peignées importées des autres États membres de la CEE, a manqué à l'obligation que lui impose l'article 95 du traité instituant la CEE;
— condamner la défenderesse aux dépens;

Attendu que la *partie défenderesse* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :
— rejeter le recours de la Commission des Communautés européennes;
— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

A — Sur la recevabilité du recours

La *partie requérante* estime son recours recevable.

La *partie défenderesse* ne l'a pas contesté dans ses mémoires.

Toutefois, lors de la procédure orale, la partie défenderesse a affirmé que, suite aux modifications intervenues dans la réglementation fiscale italienne par le fait du décret-loi n° 319 du 2 juillet 1969, le recours est devenu sans objet et doit, dès lors, être déclaré irrecevable.

La *partie requérante* a répondu en alléguant que, d'une part, les modifications intervenues n'ont pas supprimé toute infraction aux dispositions du traité, et que, d'autre part, à supposer même que tel serait le cas, il y a intérêt à faire constater qu'avant le 2 juillet 1969 la République italienne a manqué à ses obligations.

B — Quant au fond

a) Violation de l'article 95 du fait de l'incidence plus élevée, par rapport aux produits nationaux correspondants, de la taxe sur le chiffre d'affaires grevant les laines importées obtenues par délainage des peaux

La *partie requérante* expose le système d'imposition institué par la loi italienne n° 757 du 12 août 1957, telle qu'elle a été modifiée et complétée ultérieurement.

En dépit du parallélisme apparent entre le régime applicable aux laines nationales et celui réservé aux laines d'importation, une grave discrimination se révélerait à l'examen de la situation de fait. La vente de laines à un autre fabricant par le producteur national ayant procédé au délainage, vente frappée de la taxe sur le chiffre d'affaires à un taux de 7, 20 %, serait, en effet, une hypothèse tout à fait exceptionnelle. L'industrie italienne serait fortement intégrée dans ce secteur, de sorte qu'un seul et même entrepreneur effectue — dans la quasi-totalité des cas — le délainage des peaux et la transformation ultérieure des laines ainsi obtenues.

Il en résulterait que les laines indigènes obtenues par délainage des peaux n'acquittent en général pas la taxe de 7, 20 %, mais paient seulement le droit additionnel de 4 %. Par contre les laines de délainage importées sont, dans tous les cas, astreintes au paiement tant de la taxe du taux de 7,20 % que du droit additionnel spécial de 4 %. Par conséquent, elles acquittent la taxe sur le chiffre d'affaires à un niveau supérieur à celui dont bénéficient les laines indigènes, ce qui constituerait un manquement à l'obligation de ne pas frapper les produits d'autres États membres d'impositions supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux correspondants.

La *partie défenderesse* estime les remarques de la Commission dépourvues de pertinence.

Le traité ne poserait pas le principe qu'un producteur, parvenu à un point déterminé de son processus industriel,

doit vendre à un autre le produit semi-fini, vu qu'il existe un courant d'importation communautaire au stade de transformation ultérieur. En revanche, l'article 95 pose le principe que les impositions intérieures dont un État membre frappe les produits d'un autre État ne doivent pas être supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires.

Ce principe serait exactement observé en l'espèce puisque, comme la Commission elle-même le reconnaît, les taux seraient les mêmes, qu'il s'agisse de produits nationaux ou de produits provenant des États membres, de sorte que l'allégation de violation de l'article 95 du traité serait dépourvue de fondement.

Du reste, la Commission n'aurait pas considéré que le fabricant qui procède tant au délainage qu'au traitement ultérieur supporte, au cours du cycle complet, toutes les charges du processus de transformation, y compris celles relatives aux amortissements des machines et, ce qui paraît plus intéressant, les pertes consécutives à la transformation.

Dans sa réplique, la *partie requérante* répète que, tandis que les conditions requises pour l'imposition sont toujours réunies lorsqu'il s'agit de laines importées, elles ne sont jamais ou pratiquement jamais réunies lorsqu'il s'agit des laines nationales correspondantes.

En effet, l'article 2, a, de la loi n° 757 du 12 août 1957 stipule que la taxe sur le chiffre d'affaires s'applique « aux produits nationaux à l'occasion de la vente effectuée par le producteur et, dans le cas de produits assujettis au stockage, au moment de la vente effectuée par l'organisme de stockage. »

Or la vente de produits semi-finis serait un phénomène exceptionnel en ce qui concerne les produits nationaux dans le secteur dont s'agit.

L'anomalie que présente le traitement particulier réservé en pratique aux laines nationales serait confirmée par la comparaison avec l'article 3, dernier alinéa, du décret-loi n° 1118 du 7 octobre 1965, tel qu'il résulte de modifications ultérieures, qui prévoit que « les entreprises qui, dans leurs propres établissements ou chez des tiers, procèdent au délainage des peaux..., sont tenues d'acquitter le droit additionnel spécial de 4 % ... sur le prix de vente en gros de la laine, *au moment de la vente du produit ou au moment du passage de celui-ci de l'atelier de délainage aux ateliers où il sera mis en œuvre.* »

Il en résulterait que les laines nationales passant à la phase ultérieure de la transformation à l'intérieur de l'entreprise qui a déjà procédé au délainage sont assujetties au droit additionnel spécial sans avoir jamais été frappées, au taux de base, de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Tout ceci permettrait de voir dans l'article 2, a, de la loi n° 757 du 12 août 1957 — dans la mesure où il limite à un seul cas (la vente) l'application du taux de base aux laines indigènes — l'origine de la discrimination incriminée.

Après avoir fourni un tableau des résultats pratiques de l'application de la législation italienne en cause, la partie requérante répond à l'objection du gouvernement italien qu'elle n'aurait pas tenu compte des charges que supporte le producteur qui procède tant au délainage qu'à la transformation ultérieure, en alléguant que c'est précisément le rôle de la taxe compensatoire — taxe nettement distincte de la taxe en cause — de compenser ces charges.

A la fin de sa réplique, la partie requérante conteste tant en ce qui concerne le présent grief qu'en ce qui concerne le grief suivant, les conclusions de la partie défenderesse, d'après lesquelles la situation dénoncée ne serait qu'une simple conséquence de la structure particulière de l'industrie lainière italienne ou d'un comportement incoercible des chefs d'entreprises et, par ce fait même, ne constituerait pas une violation de l'article 95 du traité. La disparité de traitement reprochée consisterait

en des avantages de caractère fiscal dont peuvent bénéficier exclusivement les producteurs italiens et qui seraient rendus possibles par des dispositions légales expresses.
D'après la duplique de la *partie défenderesse*, il résulterait d'un examen des résultats pratiques de l'application de la réglementation en cause, que l'incidence de 11,20 % supportée par les laines importées serait même dépassée par la charge que supportent les produits nationaux (12,24 %). Ceci s'expliquerait notamment par le fait que, tandis que la taxe de 2,40 % est calculée sur la base de peaux lainées, cette taxe grèverait finalement la laine à dos de façon à atteindre effectivement un taux de 5,74 %.
Lors de la procédure orale, la partie défenderesse a fait observer que lorsque l'IGE frappe la vente de laines obtenues par délainage de peaux par le producteur qui a procédé à ce délainage, elle vise toute vente entre personnes distinctes, tant physiques que morales. Il s'ensuit que le passage de laines de délainage d'une personne morale à une autre sera frappé par l'IGE même dans le cas où ces personnes morales font partie d'une entité économique unique.

b) Violation de l'article 95 en raison de l'incidence plus élevée, par rapport aux produits nationaux correspondants, de la taxe sur le chiffre d'affaires grevant les laines cardées et peignées importées

La *partie requérante* expose qu'aux termes de l'article 2, dernier alinéa, de la loi n° 757 du 12 août 1957, pour les produits dont s'agit, la taxe sur le chiffre d'affaires acquittée au cours du processus de transformation « absorbe » celle qui serait due en raison des échanges portant sur les produits obtenus au terme du processus. En conséquence, les laines nationales cardées ou peignées — qui ont pu s'acquitter une fois pour toutes de la taxe au moment de la vente (laines provenant de la tonte) ou du passage aux phases ultérieures du processus de transformation (laines provenant du délainage) alors qu'elles étaient encore à l'état de laines en masse — se trouveraient avantagées en raison de la valeur imposable moins élevée que représentent précisément les laines en masse.
Inversement, les laines cardées ou peignées en provenance de l'étranger, y compris des États membres de la Communauté, sont soumises à la taxe d'après la valeur effective et plus élevée qu'elles représentent comme telles au moment de l'importation.
Toutes les laines cardées ou peignées importées seraient donc défavorisées en raison de la valeur imposable différente par rapport aux produits nationaux correspondants. Un tel état de choses constituerait une nouvelle violation de l'article 95 du traité.
La *partie défenderesse* estime ce grief également dénué de fondement, puisque les laines sont frappées du même taux et puisqu'il est normal que le produit qui a d'avantage de valeur soit soumis en pratique à un montant d'imposition plus élevé que celui qui a moins de valeur.
D'autre part, lorsqu'elles proviennent de l'étranger, les laines vendues à l'état écru seraient soumises à la même imposition que celles qui sont produites en Italie.
L'identité d'imposition édictée par l'article 95 du traité concerne des produits similaires et une comparaison entre deux produits différents tels que les laines écrues, d'une part, et les laines cardées ou peignées, d'autre part, ne saurait donc être pertinente.
Dans la réplique, la *partie requérante* fait valoir que l'avantage fiscal que constitue le système de « l'absorption » est matériellement inaccessible pour les laines déjà cardées ou peignées provenant des autres États membres, le taux de base et les droits additionnels s'appliquant uniquement à la valeur au moment de l'importation. Or, la différence de la valeur imposable dans les deux cas (produits nationaux et produits importés) pourrait atteindre 20 %.
La Commission observe encore que la discrimination dénoncée sous ce point

s'applique aussi aux laines en masse, obtenues par délainage de peaux, de sorte qu'elle s'ajoute presque toujours à la discrimination dénoncée au premier point.
Dans la duplique, la *partie défenderesse* persiste dans ses conclusions et affirme notamment qu'en raison des modifications récemment apportées à la réglementation italienne en cause, l'instance introduite par la Commission aurait perdu toute justification.

Motifs

1 Attendu que, après avis motivé du 17 juillet 1968, la Commission a, par requête déposée le 4 février 1969, saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours tendant à « déclarer que la République italienne, en appliquant un régime d'imposition de la taxe sur le chiffre d'affaires qui comporte une incidence plus élevée par rapport aux produits correspondants, au détriment des laines de délainage et des laines cardées ou peignées importées des autres États membres de la CEE a manqué à l'obligation que lui impose l'article 95 du traité »;

2 attendu que, par mémoire déposé le 26 juillet 1969, la République italienne a fait état d'un décret-loi du 2 juillet 1969 qui a modifié le régime fiscal litigieux et serait, à son avis, de nature à entraîner le retrait du recours;

que la Commission a répondu que les dispositions de ce décret-loi ne permettant pas d'établir que toute atteinte à l'article 95 du traité était éliminée en l'espèce, elle ne pouvait pas par conséquent envisager une solution autre que la poursuite de la procédure;

3 que toutefois les parties ont fait porter, depuis lors, l'essentiel de leur argumentation sur les effets et l'incidence du régime fiscal introduit par ledit décret-loi;

que la Commission ne fait d'ailleurs état d'aucun autre objectif que la recherche par elle de la cessation effective du manquement spécifique reproché à la République italienne, de sorte que son seul dessein apparaît ainsi de mettre un terme à un éventuel manquement dans la mesure où il subsisterait;

4 qu'il résulte de ces circonstances que, si les parties diffèrent encore sur les effets du décret-loi susmentionné, elles n'en ont pas moins considéré que celui-ci affecte substantiellement l'issue du présent litige et ont, par là, invité la Cour à apprécier dans son ensemble la situation ainsi créée;

que ce faisant la requérante a modifié ainsi l'objet de son recours de sorte que celui-ci ne vise plus la seule question de savoir si, au moment de l'introduction du recours, il existait un manquement de la République italienne

aux obligations lui incombant en vertu de l'article 95, mais principalement celle de savoir si, depuis l'entrée en vigueur du décret-loi, un tel manquement subsiste encore;

5 attendu que, dans le présent litige, la Cour ne saurait cependant se prononcer sur la compatibilité de la situation créée par le décret-loi n° 319 avec les obligations qui incombent aux États membres en vertu de l'aticle 95 du traité;

qu'en raison de l'importance attachée par le traité à l'action en manquement dont dispose la Communauté contre les États membres, l'article 169 a entouré cette procédure de garanties qui peuvent être d'autant moins négligées que cette action a pour conséquence l'obligation faite par l'article 171 aux États membres de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour;

que celle-ci ne peut donc statuer en l'espèce sur le manquement consécutif à une modification législative intervenue en cours d'instance sans porter atteinte aux droits de l'État membre à faire valoir ses moyens de défense sur la base d'une articulation de griefs dans le cadre de la procédure prévue à l'article 169;

6 attendu que, dans ces conditions, il incomberait à la Commission d'engager, au sujet des effets du décret-loi n° 319, une nouvelle procédure telle que prévue à l'article 169 et de saisir éventuellement la Cour du manquement précis qu'elle entendrait faire sanctionner;

qu'eu égard à la modification de l'objet du litige, la demande telle qu'originairement formulée par le recours doit donc être rejetée;

Quant aux dépens

7 Attendu que la cause du rejet du recours réside dans la modification de la législation italienne et dans la modification consécutive de l'objet du recours, proposée par la partie défenderesse et acceptée par la partie requérante;

que cette circonstance constitue un motif exceptionnel susceptible de justifier l'application de l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure;

qu'il convient donc de condamner chacune des parties à supporter les frais par elle exposés;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 95, 169 et 171;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté;**

2) **Les dépens sont compensés.**

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 10 mars 1970.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 10 mars 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER PRÉSENTÉES LE 20 JANVIER 1970 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

En examinant le régime italien de la taxe sur le chiffre d'affaires, la Commission de la Communauté économique européenne a eu la conviction que certaines dispositions des réglementations applicables à l'importation de laine et de produits lainiers constituaient des infractions aux articles 95 et 96 du traité CEE. Elle s'est donc vue obligée d'engager une procédure visant à établir les violations du traité qu'elle avait découvertes. Elle l'a fait par une lettre du 12 juillet 1966 dans laquelle elle énumère en six points une série d'infractions. Le gouvernement italien

1 — Traduit de l'allemand.