CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 2 décembre 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le 3 novembre 1981, le Conseil a pris, à la demande du gouvernement italien, la décision 81/890, autorisant la République italienne à déroger transitoirement au régime de la taxe sur la valeur ajoutée dans le cadre des aides en faveur des victimes des tremblements de terre dans le sud de l'Italie (JO L 322, p. 40).

2. En vertu de l'article 1er de cette décision, la République italienne a été autorisée, jusqu'au 31 décembre 1981, à appliquer une exonération, avec remboursement des taxes payées au stade antérieur, aux opérations dont la liste et les modalités relatives à l'exonération figurent en annexe à la décision. Il s'agit de diverses opérations de livraisons de biens et de prestations de services, qui, à ce titre, entrent indiscutablement dans le champ d'application de la sixième directive 77/388 (JO L 145, p. 1) du Conseil, tel que défini par son article 2, aux termes duquel « sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée:

1) les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti en tant que tel

2) les importations de biens ».

3. Des prorogations de la dérogation ont été accordées jusqu'au 31 décembre 1982 par la décision 82/424 du Conseil, du 21 janvier 1982 (JO L 184, p. 26), puis jusqu'au 31 décembre 1983 par la décision 84/87 du Conseil, du 6 février 1984 (JO L 40, p. 30). La République italienne a cependant maintenu en vigueur l'exonération, par décret-lois successifs de 1984, 1985, 1986 et, en réponse à une question posée par la Cour, a informé celle-ci que l'exonération demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 1988. La Commission a dès lors intenté un recours en manquement, contre la République italienne sur la base de l'article 169 du traité, en invoquant la violation de l'article 2 de la sixième directive TVA.

4. La requérante soutient que le fait pour la République italienne d'exonérer de la taxe des opérations qui, aux termes de la directive, doivent être imposées au titre de la TVA, constitue une dérogation dépourvue de toute base légale. Il ne serait, en effet, possible de déroger à la directive que dans les cas prévus au titre X de la celle-ci, ou en vertu d'une autorisation ad hoc du Conseil. Cette dernière a disparu depuis le 31 décembre 1983, et l'exonération maintenue en vigueur par l'Italie jusqu'au 31 décembre 1988 n'est pas couverte par le titre X. La violation de la directive, et en particulier de son article 2, serait donc claire et indiscutable.

* Langue originale: le français.

5. La République italienne invoque divers arguments ayant trait à la nature et aux objectifs des dérogations à la sixième directive.

6. La partie défenderesse estime tout d'abord qu'on ne saurait considérer, comme le fait la Commission, que le titre X est exhaustif. Il y aurait, en d'autres termes, des dérogations à la directive qui seraient admissibles malgré le fait qu'elles ne figurent pas aux articles 13 à 16 regroupés au sein de ce titre. Le fait que de telles dérogations, comme celles en cause en l'espèce, n'y soient pas mentionnées, indiquerait simplement qu'elles sont en dehors de la matière considérée par la directive elle-même.

7. Il ne me paraît pas possible de partager ce point de vue, qui est d'ailleurs contredit par l'attitude de la partie défenderesse, qui a elle même demandé au Conseil une autorisation de déroger à la directive. Elle estimait donc bien que les mesures qu'elle entendait prendre relevaient du domaine couvert par la directive.

8. Par ailleurs, le caractère exhaustif du titre X de la directive ressort aussi clairement de l'exposé des motifs de la proposition de sixième directive présentée par la Commission au Conseil le 29 juin 1973. Il y est en effet dit que « ... l'établissement de ces règles communes consiste à déterminer un champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée *identique dans chaque législation nationale*, notamment en ce qui concerne ... les opérations imposables ou exonérées »[1]. La Commission ajoute, dans son commentaire sur le titre X que « alors que l'article 10, paragraphe 3, de la deuxième directive du 11 avril 1967 pouvait laisser toute liberté aux États membres dans le domaine des exonérations ..., la détermination d'une assiette uniforme, nécessaire pour assurer l'égalité dans la perception des ressources propres des Communautés dans les différents États membres, implique aussi une détermination uniforme des cas d'exonérations »[2].

9. Il est clair que cet objectif d'uniformité ne serait pas atteint si les dispositions du titre X n'étaient pas considérées comme exhaustives, et si les États membres étaient, par conséquent, libres d'octroyer les exonérations de leur choix.

10. La partie défenderesse fait cependant encore valoir, en se référant au onzième considérant de la directive, que l'uniformité de perception des ressources propres constituerait précisément l'objectif essentiel de celle-ci. Or, les mesures d'exonération prises par elle respecteraient pleinement cet objectif, car elles auraient été organisées, conformément aux conditions définies par le Conseil, de manière à éliminer tout effet sur les ressources propres.

11. Deux remarques me paraissent ici s'imposer. En tout état de cause, la République italienne ne respecte pas toutes les conditions fixées par le Conseil, puisqu'elle continue à accorder les exonérations en cause au-delà du délai imposé par celui-ci.

12. En second lieu, il faut souligner que l'objectif d'uniformité de perception des ressources propres est certes important, mais qu'il ne constitue pas le seul but poursuivi par la directive, comme le montre notam-

1 — Voir *Bulletin des Communautés européennes — Supplément* 11/73, p. 7.

2 — Voir op. cit. p. 19.

ment le quatrième considérant, qui évoque la réalisation à terme d'un marché commun comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un véritable marché intérieur. La Cour a d'ailleurs récemment rappelé cela [3].

13. La République italienne allègue également que les conditions exceptionnelles et temporaires qui ont présidé à l'adoption de la décision de dérogation du Conseil sont toujours actuelles. La Commission de son côté considère que trois ans après le séisme, l'essentiel de l'œuvre de reconstitution devait être terminé, et que, dès lors, une prorogation des exonérations ne se justifiait plus. J'estime que ce faisant la Commission n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation.

14. La défenderesse affirme, enfin, qu'en bonne logique la Commission aurait dû lui reprocher la violation de la dernière décision du Conseil, et non pas celle de l'article 2 de la directive. Pour ma part, je partage, bien entendu, la thèse de la Commission selon laquelle, dès lors que la base légale de la dérogation accordée à la République italienne a disparue, celle-ci se retrouve soumise au droit commun en la matière, à savoir la directive 77/388. Or, c'est bien à l'article 2 de celle-ci qu'est instauré le principe de la soumission à la TVA de toutes les livraisons de biens, prestations de service et importations de biens.

15. La partie défenderesse ne saurait donc être en droit d'exonérer des opérations relevant de la directive en vertu de son article 2, et non comprises dans l'énumération exhaustive du titre X, sous prétexte que parmi les divers objectifs poursuivis par la directive il y en aurait un que son attitude ne compromettrait pas.

16. Enfin, au cours de la procédure orale, la République italienne a encore fait valoir que les exonérations fiscales maintenues en vigueur étaient couvertes par l'article 92, point 2, sous b), dont il résulte que « sont compatibles avec le marché commun les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Or, selon l'article 42, paragraphe 2 du règlement de procédure de la Cour, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite. Tel n'est pas le cas en l'occurence.

17. Pour toutes ces raisons je vous propose d'accueillir la requête de la Commission et:

— de constater que la République italienne, en accordant au cours des années 1984 à 1988 inclus une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, avec

3 — Voir, notamment, arrêt du 12 juillet 1988, Direct Cosmetics e. a., affaires jointes 138 et 139/86, point 23, Rec. p. 3937, et arrêt du 5 juillet 1988, Vereniging Happy Family, affaire 289/86, point 16, Rec. p. 3655).

remboursement des taxes versées au stade antérieur, à certaines opérations effectuées en faveur des victimes du tremblement de terre en Campanie et au Basilicate, a enfreint les dispositions de l'article 2 de la directive 77/388 du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (sixième directive en matière de TVA),

— de condamner la République italienne aux dépens.