CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 5 OCTOBRE 1971 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Comme d'autres affaires nous l'ont appris, l'Italie perçoit, en application de l'article 37 de la loi n° 1089 du 1er juin 1939, une taxe progressive à l'exportation des objets qui présentent un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethnographique. La Commission des Communautés européennes estime que la perception de cette taxe est incompatible avec l'article 16 du traité CEE, aux termes duquel « les États membres suppriment entre eux, au plus tard à la fin de la première étape » (c'est-à-dire, compte tenu des dispositions de l'article 8 du traité, à compter du 1er janvier 1962), « les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent ». Aussi, en vue de faire constater ce manquement aux obligations découlant du traité, a-t-elle engagé contre la République italienne la procédure prévue à l'article 169 (affaire 7-68, Recueil, XIV-1968, p. 618 et s.). Saisie à ce titre, la Cour a admis le point de vue de la Commission. Faisant droit aux conclusions que celle-ci avait prises, elle a affirmé dans son arrêt du 10 décembre 1968 qu'« en continuant à percevoir, après le 1er janvier 1962, à l'exportation vers les autres États membres de la Communauté d'objets présentant un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethnographique, la taxe progressive prévue par l'article 37 de la loi n° 1089 du 1er juin 1939, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité instituant la Communauté économique européenne ».

Les dispositions qui, dans la loi ainsi incriminée, portent atteinte aux échanges intracommunautaires n'ont toutefois pas été éliminées. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle la Cour est actuellement saisie d'un nouveau recours en constatation de manquement (affaire 48-71), tendant à faire dire que, ne s'étant pas conformée à l'arrêt 7-68, la République italienne a dès lors manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité.

La société en commandite simple de droit italien Eunomia, demanderesse dans l'instance au principal, s'est vu appliquer les dispositions de la loi en question. Le 4 mars 1970, elle a exporté en république fédérale d'Allemagne un tableau d'une valeur de 500 000 lires et a dû acquitter à ce titre une taxe à l'exportation d'un montant de 108 750 lires. Considérant que la perception de cette taxe est illicite au regard du traité CEE, elle a assigné le ministère italien de l'instruction publique en « injonction » devant le tribunal de Turin et réclamé, en application de l'article 2033 du «Codice civile », la restitution de la somme qu'elle avait payée au titre de ladite taxe. A l'appui de sa prétention, elle invoque la jurisprudence de la Cour, en faisant notamment valoir que l'article 16 du traité CEE, qui est violé par les dispositions de la loi italienne en cause, énonce une interdiction claire et précise ne laissant pas la moindre marge d'appréciation aux États membres ; depuis le 1er janvier 1962, dit-elle, cet article engendre dès lors des effets directs dans les États membres et y est directement applicable, les droits qu'il engendre au profit des particuliers devant être sauvegardés par le juge national. — Comme cette argumentation soulevait une question d'interprétation du droit communautaire, le président du tribunal de Turin, se ralliant à la suggestion de la demanderesse au principal, a décidé le 6 avril 1971 de surseoir à statuer et de vous demander,

1 — Traduit de l'allemand.

Messieurs, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

«1) Faut-il considérer que l'article 16 du traité a le caractère d'une règle de droit immédiatement applicable et produisant, en Italie aussi, des effets directs à partir du 1er janvier 1962 ?

2) Dans l'affirmative, cette disposition a-t-elle, à partir de cette date, engendré en faveur des particuliers des droits subjectifs que ceux-ci peuvent faire valoir à l'égard de l'État italien et que les juridictions italiennes doivent sauvegarder ? »

Ces questions comportent une réponse conjointe, et il vous sera aisé de la déterminer à la lumière des observations convergentes qui, tant par écrit qu'oralement, vous ont été présentées par la Commission et par la demanderesse au principal, seules à prendre position au cours de la procédure devant la Cour.

C'est qu'en effet, Messieurs, la jurisprudence de la Cour en matière d'applicabilité directe des dispositions du traité est déjà abondante. C'est elle qui a été invoquée dans les observations qui ont été développées devant vous et c'est à cette jurisprudence qu'il suffit de se référer dans la présente affaire.

Le premier arrêt à rappeler à cet égard est celui qui a été rendu le 5 février 1963 dans l'affaire 26-62 (préj. van Gend & Loos, Recueil IX-1963, p. 23). A cette occasion la Cour a souligné le principe « que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international . . . , dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ». Elle a affirmé que le droit communautaire confère également des droits aux particuliers, droits qui naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires. Parlant de l'article 12 du traité CEE, disposition qui était en cause dans l'affaire (et aux termes de laquelle « les États membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles »), la Cour a déclaré que cet article énonce « une interdiction claire et inconditionnelle », une obligation qui n'est « assortie d'aucune réserve des États de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne », une règle dont l'exécution « ne nécessite pas une intervention législative des États ». Et la Cour d'en conclure que cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle « produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

Une deuxième étape de cette jurisprudence est constituée par l'arrêt 57-65 (C.J. 16 juin 1966, préj. Lütticke, Recueil XII-1966, p. 301), rendu à propos de l'article 95 du traité CEE, texte qui est applicable à l'égard des États membres et dispose qu'aucun de ceux-ci « ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires », et spécialement à propos de la règle énoncée à l'alinéa 3 dudit article, selon laquelle « les États membres éliminent ou corrigent, au plus tard au début de la deuxième étape, les dispositions existant à entrée en vigueur du présent traité qui sont contraires aux règles ci-dessus ». Sans doute s'agissait-il là d'une disposition obligeant les États membres à agir, à adapter la législation nationale ; mais, comme les États membres ne disposaient d'aucune latitude d'appréciation quant à la date de cette adaptation, comme l'article 95, alinéa 3, porte que celle-ci devait être effectuée au plus tard le 31 décembre 1961, la Cour, estimant que l'article 95, alinéa 1er, comportait « une obligation claire et inconditionnelle » qui n'est subordonnée à l'intervention « d'aucun acte . . . des États membres », a pu affirmer qu'on avait affaire à une règle d'in-

terdiction « complète, juridiquement parfaite », qui, à l'expiration du délai prévu à l'alinéa 3, sortait la totalité de ses effets et était de nature à « produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables ».
C'est dans la même ligne que se situe l'arrêt 13-68 (C.J. 19 décembre 1968, préj. Salgoil, Recueil, XIV-1968, p. 671 et s.), rendu à propos des articles 31 et 32 du traité CEE, dispositions dont la première interdit l'introduction de « nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent » et dont la seconde enjoint aux États membres de s'abstenir, « dans leurs échanges mutuels, de rendre plus restrictifs les contingents et les mesures d'effet équivalent existant à la date d'entrée en vigueur du présent traité ». A cet égard (et notamment à propos de l'article 31 du traité), la Cour a constaté qu'à partir de la notification des listes de produits libérés ou, au plus tard, de l'expiration du délai de notification (c'est-à-dire même dans le cas où les États membres n'auraient pas exécuté l'obligation qui leur incombe), l'article 31 comporte une « interdiction claire », une obligation qui n'est «assortie d'aucune réserve des États de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne ou à une intervention des institutions de la Communauté ». L'article 31, concluait la Cour, se prête « parfaitement ... à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables » et engendre « des droits (individuels) que les juridictions internes doivent sauvegarder ». La Cour n'a écarté l'effet direct qu'en ce qui concerne l'article 32, alinéa 2, dernière phrase, et l'article 33, et cela, motif pris de ce que ces textes prévoient une élimination progressive au cours de la période de transition, en d'autres termes une obligation de faire pour l'exécution de laquelle les États membres disposent d'une *faculté d'appréciation,* ce qui rend ces dispositions d'une application insuffisamment précise pour qu'il soit possible de leur reconnaître ledit effet immédiat.
Il reste enfin (sans pour autant que cette recension de jurisprudence soit complète) à mentionner l'arrêt 33-70 (C.J. 17 décembre 1970, préj. SACE, Recueil, XVI-1970, p. 1213 et s.). L'affaire portait également sur une obligation d'agir imposée par le traité, dont l'article 13 enjoint aux États membres de supprimer progressivement les taxes d'effet équivalant à celui des droits de douane à l'importation en vigueur entre eux. Cette suppression devait intervenir au cours de la période de transition selon le rythme fixé par la Commission par voie de directives et, dans l'espèce, elle devait être réalisée au plus tard pour le 1er juillet 1968. A cet égard, vous avez affirmé, Messieurs, que la directive en cause dans l'espèce avait fixé une date limite pour l'exécution de l'obligation découlant, pour l'État membre, de l'article 13 du traité et qu'à partir de cette date on était en présence d'une interdiction claire et précise que les États membres n'avaient assortie « d'aucune réserve ... de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne ou à une intervention des institutions de la Communauté ». Aussi, avez-vous dit, faut-il considérer que les dispositions combinées de ladite directive de la Commission et des articles 9 et 13, paragraphe 2, du traité produisent des effets directs dans les relations entre l'État membre destinataire de la directive et ses justiciables et engendrent, en leur faveur, à partir du 1er juillet 1968, des droits « que les juridictions internes doivent sauvegarder ».

Il est bien vrai que la solution que comporte la présente affaire se dégage aisément de l'ensemble de cette jurisprudence. Nous constatons que l'article 16, en cause ici, parle des droits de douane à l'exportation et des taxes d'effet équivalent, utilisant donc des termes identiques à ceux de l'article 12. Il y a une

date limite pour la suppression des impositions en question, et elle est fixée par le traité lui-même, sans qu'on puisse dire qu'elle découle d'un simple acte de droit communautaire dérivé. Rien n'indique qu'une latitude quelconque d'appréciation serait laissée aux États membres à cet égard. Nous pouvons dès lors affirmer que, conjugué avec l'article 9, aux termes duquel la Communauté est fondée sur une union douanière qui comporte l'interdiction, «entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent», l'article 16 comporte, depuis le 1er janvier 1962, une interdiction claire et précise, qui n'est assortie d'aucune réserve ni d'aucune condition. Les obligations qui en découlent pour les États membres sont, au sens de la jurisprudence de la Cour, complètes, juridiquement parfaites. Les dispositions en cause engendrent donc au profit des particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder, étant entendu (et ici aussi il convient de rappeler une affirmation de l'arrêt 13-68) qu'il appartient à l'ordre juridique des États membres de «qualifier» ces droits et de désigner la juridiction compétente pour en assurer la protection.

Toute autre considération paraissant superflue, c'est dans ce sens que nous vous proposons de répondre aux questions que le président du tribunal de Turin vous a soumises.