CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 21 MAI 1969 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans l'affaire dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions, vous êtes appelés à décider si la République italienne a ou non manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité C.E.E.

Nous savons qu'avant l'entrée en vigueur de ce traité l'Italie percevait déjà à l'importation et à l'exportation de certaines marchandises une taxe destinée à financer des relevés statistiques, dénommée « droit de statistique » (telle est l'expression par laquelle nous la désignerons désormais). Le fondement de ce prélèvement réside actuellement dans l'article 42 des dispositions préliminaires du tarif douanier italien, mis en vigueur par le décret n° 723 du 26 juin 1965 du président de la République. Le droit s'élève à 10 lires, soit par quintal ou tonne de marchandises, soit par animal ou véhicule, avec un minimum de perception de 10 lires, et sauf les exemptions prévues pour certaines marchandises.

L'examen auquel la Commission a soumis le droit de statistique l'a amenée à estimer qu'il a des effets équivalant à ceux d'un droit de douane à l'importation ou à l'exportation.

On sait qu'à cet égard l'article 13, paragraphe 2, du traité C.E.E. dispose que les « taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation », en vigueur entre les États membres, seront supprimées au cours de la période de transition, conformément aux directives à arrêter par la Commission. C'est en application de ce principe que, le 24 novembre 1966, la Commission a adressé à la République italienne une directive portant sur les marchandises ne relevant pas des règlements relatifs à l'organisation des marchés agricoles. Cette directive n'a pas été attaquée, mais elle n'a pas non plus été mise à exécution, ce qui a amené la Commission à entamer la procédure prévue à l'article 169 du traité C.E.E. (celle-ci n'a cependant qu'une incidence indirecte dans le présent contexte).

L'affaire actuelle porte, en premier lieu, sur l'application de l'article 16 du traité C.E.E., aux termes duquel les États membres suppriment entre eux, au plus tard à la fin de la première étape (au sens de l'article 8), les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent. — Ensuite, pour autant que le droit de statistique s'applique à des produits qui entrent dans le champ d'application des règlements du Conseil relatifs à l'organisation commune des marchés agricoles et sont importés en provenance des autres États membres, le procès porte sur l'application des dispositions par lesquelles ces règlements interdisent de percevoir des taxes d'effet équivalent. — C'est au regard de ces deux ordres de dispositions que, par lettres des 24 et 25 novembre 1966, la Commission a demandé des éclaircissements au gouvernement italien, en l'invitant à présenter ses observations dans le délai d'un mois. Ledit gouvernement a répondu à la Commission le 23 décembre 1966 en la priant de lui fournir des explications sur la procédure qu'elle avait adoptée et de lui accorder une prolongation de délai, demande à laquelle la Commission a fait droit par

1 — Traduit de l'allemand.

télex du 27 janvier 1967. Pour ce qui est du fond, c'est dans un document du 23 février 1967 que le gouvernement italien a exposé son point de vue, en soutenant notamment que le droit de statistique ne constitue pas une taxe d'effet équivalant à celui d'un droit de douane, à la suite de quoi, le 7 novembre 1967, la Commission a émis deux avis, portant, l'un sur le droit perçu à l'importation, l'autre sur celui que l'Italie exige à l'exportation. Elle donnait à la République italienne un délai d'un mois pour prendre les mesures nécessaires pour rétablir une situation conforme au traité. Le gouvernement italien lui ayant fait savoir le 21 décembre 1967 qu'il maintenait son point de vue antérieur, en d'autres termes qu'il refusait de se conformer aux avis qu'elle avait émis, elle a finalement résolu de saisir la Cour en application de l'article 169 du traité, par une requête qui a été déposée le 5 octobre 1968.

Tel est le recours sur lequel nous avons à prendre position à présent. Nous devrons examiner s'il y a lieu de considérer comme fondées les conclusions par lesquelles la Commission vous demande de dire :

1) Qu'en percevant un droit de statistique sur les marchandises exportées à destination des autres États membres, la République italienne enfreint l'article 16 du traité;
2) Qu'elle viole le traité ainsi que diverses règles d'organisation des marchés, en percevant un droit de statistique sur des produits qui relèvent de certains règlements relatifs à l'organisation commune des marchés agricoles et qui sont importés en provenance des autres États membres (plus précisément : qu'elle enfreint les dispositions combinées de l'article 189 du traité C.E.E. et de l'article 21 du règlement 120/67, de l'article 19 du règlement 121/67, de l'article 13 du règlement 122/67, de l'article 13 du règlement 123/67, de l'article 22 du règlement 804/68, de l'article 22 du règlement 805/68, de l'article 23 du règlement 359/67 et de l'article 3 du règlement 136/66).

Le gouvernement italien persiste à dire que ces griefs ne sont pas justifiés et conclut dès lors au rejet du recours comme non fondé.

Discussion juridique

L'analyse à laquelle les parties se sont livrées, tant dans leurs mémoires qu'à la barre, montre clairement que le problème se réduit à celui de la définition à donner de l'expression « taxes d'effet équivalant à celui des droits de douane ». C'est à plusieurs reprises que la Cour a déjà eu à étudier cette notion, et notamment dans les affaires 2 et 3-62, 90 et 91-63, 52 et 55-65. Il est dès lors permis de penser que la solution de notre problème ne présentera guère trop de difficultés, même s'il est indéniable que les questions qui se posent ici ne coïncident pas entièrement avec celles que la Cour a dû trancher précédemment.

Nous commencerons donc par rappeler les principes que la Cour a dégagés en cette matière dans sa jurisprudence antérieure. — Elle a en tout premier lieu constaté que le traité a voulu conférer la plus grande force possible aux prohibitions édictées en matière de droits de douane, et elle en a déduit que toute exception éventuelle est d'interprétation *stricte*. Pour dire qu'on est en présence d'une taxe équivalant à un droit de douane à l'importation, a-t-elle estimé, il s'agit avant tout d'avoir égard aux *effets* de la taxe considérée, sans toutefois qu'il faille exiger qu'elle réunisse tous les effets des droits de douane. La question est de savoir si la taxe a des résultats discriminatoires ou protecteurs, si elle a pour effet d'altérer le prix des produits importés et de fausser le jeu de la concurrence en frappant ceux-ci d'une imposition que n'ont pas à supporter les produits nationaux similaires. Il importe peu, a encore dit la Cour, que le *montant* de la taxe soit élevé ou non et que, parallèlement aux effets que nous venons de rappeler, l'imposition vise encore d'autres objectifs. — Les affaires 52 et 55-65 ont

amené la Cour à rechercher notamment s'il faut refuser de voir des taxes d'effet équivalant à celui des droits de douane dans celles qu'il y a lieu de considérer comme la contrepartie d'un service fourni par l'administration. C'est ce que la Cour a affirmé, tout en soulignant cependant, aux termes d'une interprétation fort restrictive, qu'il fallait que le service fourni entraîne un avantage *pour le produit importé lui-même.* — Dans l'affaire 7-68 enfin, en matière de taxes à l'exportation, la Cour a estimé devoir aussi s'en tenir à leurs seuls effets : en d'autres termes, elle a mis l'accent sur l'élément d'altération du prix et souligné qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction selon les buts que l'État cherche à atteindre par l'institution de la taxe.

Nous ne voyons pas ce qui pourrait amener la Cour à s'écarter de ces principes. Il nous semble en tout cas que les éléments mis en lumière dans la présente affaire ne sont pas de nature à entraîner un changement de jurisprudence.

Et lorsqu'on apprécie le droit de statistique litigieux en fonction des critères dont nous avons fait état, il est bien malaisé de nier qu'il ait des effets équivalant à ceux d'un droit de douane. — Il est, en effet, unilatéralement imposé par l'État lors de l'importation et de l'exportation et en raison de celles-ci, alors qu'aucune imposition comparable ne frappe les marchandises indigènes similaires destinées au marché intérieur. Ce dernier point ne peut être nié, bien qu'on puisse être tenté de croire que les communes opèrent un prélèvement similaire. Mais en réalité, il ne saurait être question de tenir compte de l'imposition qu'elles ont le droit de percevoir, parce qu'il semble bien qu'il s'agit d'une sorte de versement provisionnel sur une taxe de consommation, ce qui revient à dire que nous avons affaire à une imposition de nature différente. Au surplus, les taux (fixes) de cette imposition, pour autant qu'elle frappe les mêmes marchandises que le droit de statistique, s'appliquent également aux marchandises importées. — Ensuite, contrairement à ce que pense le gouvernement italien, il est sans importance de relever que c'est un seul et même droit de statistique qui est exigible tant à l'importation qu'à l'exportation et de dire que, selon le droit national, on est en présence d'une imposition unique. En effet, au regard du droit communautaire (et c'est de ce point de vue là qu'il s'agit en l'occurrence de juger de la situation), il est parfaitement possible d'apprécier les deux opérations séparément. Lorsqu'on fait cette distinction, on s'aperçoit (avec la Commission) que le droit de statistique a un double effet discriminatoire; pour le reconnaître, il suffit de poser correctement le problème de la discrimination, c'est-à-dire qu'il s'agit, non pas de se demander s'il y a une différence de traitement entre les importateurs et les exportateurs, mais d'examiner comment sont grevées les marchandises qui ont été produites sur le territoire national et qui ne le quittent pas. — Dès lors que la qualification d'une taxe est déterminée par ses effets *généraux*, il va de soi qu'il est également sans intérêt de relever que, pour certaines marchandises importées, il n'existe pas de produits nationaux comparables qui leur fassent pendant. La distinction sur la base de ce critère est d'autant moins justifiée que ce genre de phénomène se retrouve en matière de droits de douane proprement dits. Le point décisif, c'est que nous avons affaire à une imposition dont l'exigibilité est liée à l'opération d'importation et d'exportation. — Peu importe également, comme la Commission a raison de le relever, que le droit de statistique ne soit pas calculé en fonction de la valeur des marchandises importées ou exportées et qu'il ne soit pas dû sur les marchandises en transit, mais qu'il le soit sur les marchandises réimportées. Ces particularités se retrouvent, elles aussi, dans le cas des droits de douane au sens strict. Force est d'ailleurs d'observer avec la Commission que l'une ou l'autre différence par rapport au régime douanier ne permet pas de tirer

des conclusions décisives, puisque, précédemment, la Cour a déjà mis l'accent sur le fait qu'une taxe d'effet équivalent ne doit pas nécessairement présenter *tous* les effets des droits de douane.

Vous vous souvenez que l'argumentation du gouvernement italien repose en grande partie sur cette thèse que le droit de statistique est en réalité la contrepartie d'un service spécial fourni par l'administration. De tout temps, a expliqué ce gouvernement, l'Italie a tenu à posséder des statistiques d'une précision absolue sur les mouvements d'exportation et d'importation. Ces statistiques ne sont possibles, dit-il, qu'à condition d'établir des relevés détaillés de chacune des opérations d'exportation et d'importation, ce qui entraîne des dépenses spéciales pour l'administration. Or, c'est surtout aux importateurs et exportateurs que le résultat de ce travail profite, puisqu'il sert de base à leurs prévisions quant au moment d'agir et aux endroits du marché où il convient de diriger les marchandises qu'ils importent ou exportent, ce qui leur permet d'accroître le caractère compétitif de leurs produits. Aussi est-il justifié, conclut le gouvernement italien, de mettre à la charge de ces opérateurs économiques les frais d'établissement de la statistique du commerce extérieur.

A vrai dire, ce sont ces considérations-là qui pourraient le mieux se prêter à démontrer la compatibilité du droit de statistique avec les dispositions du traité. Force est toutefois de rappeler que, dans les affaires 52 et 55-65, la Cour a fixé des critères très rigoureux pour la notion de « contrepartie » du service fourni par les pouvoirs publics, contrairement d'ailleurs à l'opinion que nous avions exprimée à l'époque. D'après ces critères, une taxe ne constitue la rémunération de services fournis par l'administration que lorsqu'elle fait pendant à un avantage dont les effets se font sentir sur le produit imposé lui-même. Selon la Cour, ce n'est qu'à cette condition qu'il est permis de dire que l'effet fiscal est pratiquement éliminé et que l'application des dispositions du traité relatives aux impositions ayant une incidence sur la circulation des marchandises entre les États membres est dès lors écartée. — En va-t-il ainsi dans le cas du droit de statistique? Nous ne le croyons pas. Plusieurs éléments n'indiquent-ils pas plutôt que ce droit, perçu sur la plupart des marchandises reprises au tarif douanier, sert à constituer un instrument *général* de politique économique? Selon les explications que le gouvernement italien nous a fournies sur les exemptions, le critère décisif pour fixer l'exigibilité du droit consiste à examiner si tel ou tel mouvement de marchandises modifie la *situation du marché* en Italie. Or, il ne fait pas de doute que, si la situation du marché se modifie, cela intéresse également des milieux économiques qui ne s'occupent pas de commerce extérieur, tels les producteurs cherchant uniquement à écouler leurs produits sur le marché intérieur. Aussi peut-on dire sans hésiter que c'est pour l'ensemble de la vie économique que la statistique du commerce extérieur présente de l'utilité. — Ce qui nous paraît certain en tout cas, c'est qu'il est impossible de soutenir que les *exportateurs* en retirent un avantage spécial : en effet, leurs prévisions sont avant tout déterminées par la situation du marché dans le pays importateur (ce qui explique d'ailleurs pourquoi le droit de statistique n'est pas dû sur le soufre, qui n'est exporté qu'au départ de l'Italie). — Mais même pour ce qui est des importateurs, nous ne voyons pas comment ils pourraient rendre leurs produits plus compétitifs grâce aux indications tirées des statistiques du commerce extérieur, puisqu'elles ne permettent guère de faire des déductions précises pour le moment où ils ont à conclure des marchés. Il ne saurait, à coup sûr, en être question dans les cas où leurs circuits de vente sont déjà bien établis. Mais même si on est amené à reconnaître que cette statistique peut contribuer à renforcer le caractère compétitif des produits des importateurs, en d'autres termes qu'elle présente

pour ceux-ci quelque utilité spécifique, encore est-il bien malaisé de soutenir qu'on se trouve, au sens de la jurisprudence de la Cour, en présence d'un avantage dont bénéficie le produit lui-même, et surtout d'un avantage susceptible d'être évalué avec une certaine précision et auquel peut dès lors faire pendant une imposition spéciale. — Par conséquent, dans la présente espèce, la notion de contrepartie n'est pas d'un plus grand secours qu'elle ne l'était dans les affaires 52 et 55-65.

Enfin, il apparaît que les objections d'ordre procédural auxquelles le gouvernement italien recourt encore pour tenter de faire débouter la Commission ne sont pas pertinentes, elles non plus. — Tout d'abord, il a tort de reprocher à la Commission d'avoir engagé *deux procédures distinctes* à l'égard du droit de statistique prélevé en Italie. Il est aisé de répondre à cette critique que, si la Commission a agi de cette façon, c'est parce que, pour les taxes visées par l'article 13 du traité, elle était tenue de commencer par arrêter une directive, mesure qui n'était pas nécessaire pour les taxes à l'exportation visées par l'article 16 et pour les impositions perçues sur les produits relevant des règlements d'organisation commune des marchés agricoles. — D'autre part, le gouvernement italien se trompe encore quand il estime qu'avant d'entamer une procédure à l'encontre d'un État déterminé, la Commission aurait dû procéder à des études sur la situation existant dans l'ensemble des États membres et élaborer une définition de portée générale de la notion de « taxes d'effet équivalent ». Quand un problème est complexe, il est indéniable qu'avant de l'aborder il est utile et même nécessaire d'étendre le champ des investigations pour aboutir à une solution objective et uniforme. Mais si la Commission ne l'a pas fait, cela ne saurait constituer un manquement à une obligation, dès lors qu'indépendamment de tous autres éléments, ceux qui ont été établis précédemment et qui ont été confirmés par la Cour permettent aisément de statuer sur certains phénomènes de la circulation des marchandises entre les États membres (comme cela s'est d'ailleurs produit dans les affaires 52 et 55-65, en dépit des doutes qui avaient été émis). Et dans notre cas il faut ajouter qu'indéniablement la Commission a une vaste expérience en la matière, puisque à son initiative les États membres ont déjà supprimé plus de cent impositions de ce genre (dont plusieurs s'apparentaient beaucoup aux droits de statistique). — Enfin, la Commission n'était pas non plus tenue d'attendre que le Conseil arrête des directives. Le traité ne prévoit pas l'adoption de directives pour des cas tels que celui de l'espèce. Dès lors, la Commission était en mesure, sans aucun autre préalable, de faire directement application des articles du traité qui régissent la matière ainsi que des dispositions des règlements d'organisation des marchés agricoles.

En conclusion, il échet donc de retenir que la Commission a eu des vues exactes en appréciant l'imposition que la République italienne perçoit à l'importation et à l'exportation. Même si le droit de statistique litigieux n'affecte guère d'une façon perceptible la circulation des marchandises entre les États membres, il faut y voir une taxe d'effet équivalant à celui des droits de douane. En continuant à percevoir ce droit sur les exportations à destination des autres États membres après la fin de la première étape de la période de transition, la République italienne enfreint l'article 16 du traité C.E.E. En prélevant un droit de statistique sur les produits qui sont importés en provenance des autres États membres et entrent dans le champ

d'application des règlements relatifs à l'organisation commune des marchés agricoles, elle commet une infraction à ces règlements dérivés du traité, lesquels interdisent d'une façon absolue aux États membres de percevoir des taxes d'effet équivalant à celui des droits de douane.

Par conséquent, vous devrez faire droit aux conclusions par lesquelles la Commission vous demande de dire que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Conformément aux conclusions de la partie requérante, c'est la République italienne qui devra supporter les dépens de l'instance.