CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 26 juin 1997 *

Introduction

1. La présente affaire concerne la non-récupération par la République italienne d'une aide accordée en 1992 à 100 000 à 150 000 entreprises italiennes de transport routier sous la forme d'un crédit d'impôt calculé sur la base de leur consommation de gazole et de lubrifiants. Le gouvernement italien ne conteste pas avoir omis de prendre les mesures nécessaires pour récupérer l'aide, alors qu'une décision de juin 1993 de la Commission l'y oblige. Dans le mémoire en défense qu'il a déposé dans le cadre du présent recours en manquement, le gouvernement italien fait valoir qu'il lui est impossible de récupérer l'aide, parce que les transporteurs routiers concernés réagiraient par une grève, ce qui entraînerait une crise sociale et une atteinte à l'ordre public, et en raison des difficultés techniques que représenterait l'identification des montants de crédit, eu égard au grand nombre de bénéficiaires et à la diversité des impositions et périodes d'imposition concernées.

Le contexte juridique et factuel

2. Les droits d'accise sur le gazole routier en Italie figurent parmi les plus élevés de la Communauté. En 1990, les difficultés affectant le secteur du transport routier ont entraîné une grève d'une semaine, qui a eu de graves répercussions sur la vie économique et sociale du pays. Le 19 avril 1990, le gouvernement italien a conclu avec les syndicats concernés un accord qui a mis fin au litige et par lequel il s'est engagé à réduire les coûts qui grevaient la compétitivité du secteur et, en particulier, à octroyer un crédit d'impôt destiné à réduire le prix réel du gazole. Le 28 janvier 1992, par un décret ministériel (ci-après le « décret de 1992 ») [1], le gouvernement italien a institué, pour l'exercice d'imposition 1992, un crédit d'impôt en faveur des transporteurs routiers italiens exerçant leurs activités pour le compte de tiers. Les entreprises en question pouvaient déduire ce crédit de l'impôt sur le revenu qui les frappait en tant que personnes physiques ou morales, des impôts communaux, de la taxe sur la valeur ajoutée ou du versement des retenues à la source qu'elles effectuaient sur les rémunérations de travailleurs salariés ou de travailleurs indépendants. Le montant du crédit était calculé sur la base de la différence entre le prix en Italie du gazole et des lubrifiants utilisés par ces entreprises dans l'exercice de leurs activités et le prix moyen de ces produits dans les autres États membres; il était soumis à des plafonds établis sur la base de la distance annuelle moyenne parcourue et de la consommation annuelle moyenne de gazole des véhicules de quatre catégories différentes, établies en fonction du poids total autorisé. Ce crédit était déductible des acomptes semestriels et des soldes relatifs aux impositions directes

* Langue originale: l'anglais.

1 — *GURI* n° 25 du 31 janvier 1992, p. 17. Ce décret a été modifié par les décrets ministériels du 7 mars 1992 et du 16 janvier 1993.

concernant l'exercice d'imposition 1992, ainsi que des liquidations mensuelles et trimestrielles en matière de taxe sur la valeur ajoutée et des versements mensuels des retenues à la source concernant ce même exercice. A l'audience, l'agent du gouvernement italien a indiqué que les éventuels excédents de crédit subsistant à la fin de l'exercice d'imposition 1992 et établis au plus tard en mai 1993, avant la date de la décision de la Commission, par la déclaration finale du contribuable, pouvaient être reportés sur l'année ou les années suivantes, tout en ajoutant que les montants concernés étaient probablement négligeables pour les années ultérieures. En réponse à une question écrite posée par la Cour à propos du fonctionnement du système de crédit d'impôt, le gouvernement italien a déclaré que le bénéficiaire était tenu d'indiquer, sur un formulaire ad hoc prévu par un décret ministériel [2], d'une part les éléments servant à la détermination du montant de crédit demandé, et d'autre part la manière dont il entendait exercer ce droit pour l'exercice d'imposition en question.

3. Le 15 avril 1992, la Commission a adressé au gouvernement italien une lettre lui demandant de fournir des informations détaillées à propos du décret de 1992 et indiquant qu'elle estimait que le système de crédit d'impôt relevait de l'article 92, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne (ci-après le « traité ») [3]. N'étant pas satisfaite de la réponse du 4 août 1992 du gouvernement italien, la Commission a, par une lettre datée du 26 octobre 1992, informé celui-ci qu'elle avait décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, et lui a demandé de fournir les informations détaillées qu'elle réclamait et de présenter des observations [4]. N'ayant pas reçu de réponse, la Commission a adopté la décision 93/496/CEE, du 9 juin 1993, relative à l'aide d'État C 32/92 (ex NN 67/92) — Italie (crédit d'impôt pour les transporteurs routiers professionnels) [5] (ci-après la « décision »), qui a été notifiée au gouvernement italien par lettre du 16 juin 1993.

4. Les articles 1er à 3 de la décision sont libellés comme suit:

« Article premier

L'aide en faveur des transporteurs routiers, instituée par le décret ministériel italien, du 28 janvier 1992, sous la forme d'un crédit d'impôt sur l'impôt sur le revenu, sur l'impôt communal ou sur la taxe à la valeur ajoutée, est illégale, du fait qu'elle a été octroyée en violation des règles de procédure prévues à l'article 93, paragraphe 3, du traité. L'aide est également incompatible avec le marché commun en vertu de l'article 92, paragraphe 1, du traité, car elle ne remplit aucune des conditions requises pour les dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, ni les conditions du règlement (CEE) n° 1107/70.

2 — Décret ministériel du 26 juillet 1990, *GURI* n° 175 du 28 juillet 1990.

3 — La Commission a envoyé un rappel le 6 mai 1992.

4 — Un rappel a été envoyé le 12 février 1993.

5 — JO L 233, p. 10.

Article 2

L'Italie supprime l'aide visée à l'article 1er et veille à ce que l'aide octroyée soit récupérée dans les deux mois suivant la notification de la présente décision. L'aide est récupérée conformément aux procédures et dispositions du droit national, notamment celles concernant les intérêts perçus en cas de retard dans le paiement des sommes dues à l'État. Les intérêts courent à partir de la date d'octroi de l'aide illégale.

Article 3

Le gouvernement italien informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour se conformer à ladite décision. »

5. Entre-temps, le gouvernement italien a étendu l'application du système de crédit d'impôt à l'exercice d'imposition 1993 et l'a en outre étendu aux entreprises non italiennes de transport routier pour le gazole consommé sur le territoire italien [6]. Dans une lettre du 26 août 1993 à la Commission, le gouvernement italien a fait valoir que cette extension supprimait toute cause éventuelle d'illégalité et a ajouté que, d'un point de vue technique, il serait extrêmement difficile et onéreux pour l'administration fiscale de récupérer les crédits accordés, parce que la date des déductions, leur fréquence et leurs modalités variaient en fonction des impositions choisies à cette fin par les entreprises individuelles. Toutefois, le gouvernement italien n'a pris aucune mesure destinée à contester la décision.

6. Dans sa réponse du 24 novembre 1993, la Commission a indiqué que, selon elle, le système modifié de crédit d'impôt n'éliminait pas la distorsion de concurrence qu'elle avait identifiée dans la décision [7], et a noté que le gouvernement italien n'avait encore pris aucune mesure destinée à récupérer l'aide accordée au titre du décret de 1992. Dans sa réponse du 21 décembre 1993, le gouvernement italien a défendu le système de crédit d'impôt modifié [8], mais n'a pas mentionné la décision. Dans une lettre ultérieure, datée du 13 janvier 1994, il a déclaré que, après un examen approfondi, il s'était avéré techniquement impossible de récupérer l'aide accordée au titre du décret de 1992, comme l'imposait la décision, parce que cela aurait nécessité l'examen d'une quantité énorme de déclarations, présentées par quelque 150 000 entreprises de transport routier et

6 — Décret législatif n° 19 du 26 janvier 1993, *GURI* n° 21 du 27 janvier 1993; prorogé par le décret législatif n° 82 du 29 mars 1993, *GURI* n° 73 du 29 mars 1993; prorogé et modifié par la loi n° 162 du 27 mai 1993, *GURI* n° 123 du 28 mai 1993. Le système de crédit d'impôt a ultérieurement été étendu aux exercices d'imposition suivants.

7 — Par lettre du 5 juillet 1993, la Commission avait déjà demandé des renseignements à propos du système modifié de crédit d'impôt.

8 — Par lettre du 4 décembre 1995, la Commission a demandé au gouvernement italien de suspendre le système modifié de crédit d'impôt. Ce système a été condamné par la décision 97/270/CE de la Commission, du 22 octobre 1996, concernant le régime de crédit d'impôt institué par l'Italie dans le secteur du transport routier de marchandises pour compte d'autrui (C 45/95 ex NN 48/95) (JO 1997, L 106, p. 22), qui fait à présent l'objet d'un recours en annulation introduit par la République italienne (affaire C-6/97).

concernant toute une série d'impositions différentes [9]. Il y a lieu de noter que, ni dans cette lettre ni à un quelconque autre moment avant l'introduction du présent recours, le gouvernement italien n'a soutenu qu'une tentative de récupérer le crédit d'impôt entraînerait des troubles sociaux inacceptables.

7. Le 18 août 1995, la Commission a introduit, au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, un recours tendant à ce que la Cour constate que, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour se conformer à la décision et en omettant notamment de récupérer l'aide accordée, au titre du décret de 1992, sous la forme d'un crédit d'impôt applicable à l'exercice 1992 et concernant l'impôt sur le revenu, l'impôt communal ou la taxe sur la valeur ajoutée, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, et tendant à ce qu'elle condamne la République italienne aux dépens.

Observations des parties

8. La Commission et la République italienne ont toutes deux présenté des observations écrites et orales.

9. La Commission fait valoir que les États membres ne peuvent exciper d'obstacles inhérents à leurs ordres juridiques internes pour se soustraire à l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire [10], et que seule une impossibilité absolue pourrait justifier l'absence d'exécution de la décision par le gouvernement italien [11]. Lorsqu'un État membre rencontre des difficultés imprévues dans le cadre de l'exécution d'une décision en matière d'aides d'État, il doit porter le problème à l'attention de la Commission, afin qu'ils puissent tous deux collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés, conformément à l'article 5 du traité [12]. Si le gouvernement italien a fait état de ses difficultés dans sa correspondance avec la Commission, il n'a ni tenté de récupérer l'aide ni proposé à la Commission une quelconque voie alternative.

10. Le gouvernement italien reconnaît qu'il ne peut plus remettre en cause la validité de la décision. Toutefois, il soutient qu'il avait attiré l'attention de la Commission sur les difficultés d'exécution de la décision dans ses lettres du 26 août 1993 et du 13 janvier 1994, et qu'il a ensuite, en l'absence de toute nouvelle communication de la part de la Commission, considéré l'affaire comme close. Le gouvernement italien invoque le temps écoulé avant l'introduction du présent recours, non pas tellement dans le but de contester sa recevabilité que dans celui de

9 — Dans son mémoire en défense, le gouvernement italien estime à plus de 100 000 le nombre d'entreprises concernées.

10 — Arrêt du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, point 18).

11 — Arrêts du 15 janvier 1986, Commission/Belgique (52/84, Rec. p. 89, point 14); du 2 février 1989, Commission/Allemagne (94/87, Rec. p. 175, point 8), et du 10 juin 1993, Commission/Grèce (C-183/91, Rec. p. I-3131, point 10).

12 — Arrêts Commission/Belgique, précité à la note 11, point 16; du 2 février 1989, Commission/Allemagne, précité à la note 11, point 9, et Commission/Grèce, précité à la note 11, point 19.

faire valoir que le temps mis par la Commission pour agir aggrave les difficultés de récupération de l'aide. Le gouvernement italien soutient qu'il est impossible de récupérer l'aide litigieuse: premièrement, parce que le crédit d'impôt a été accordé pour faire face à une grave crise sociale et que toute tentative de le récupérer entraînerait, dans ce secteur économique très militant, de nouvelles grèves et de nouveaux désordres, qui porteraient atteinte à l'ordre public et dont l'État ne pourrait que sortir perdant; et, deuxièmement, parce que, eu égard au nombre de contribuables concernés et à la diversité des impositions, périodes d'imposition et services de l'administration fiscale entre lesquels les déductions se répartissent, la récupération de l'aide, qui ne pourrait en toute hypothèse être que partielle, représenterait une charge à ce point onéreuse qu'elle en serait inacceptable. En réponse à une question écrite de la Cour à propos des procédures de récupération, le gouvernement italien a déclaré que la récupération impliquerait un grand nombre de bureaux d'imposition dispersés sur l'ensemble du territoire, parce que la législation applicable prévoit que chaque service de l'administration fiscale, qui est divisée sur la base de critères géographiques et fonctionnels, procède à la récupération des impositions relevant de sa compétence. A l'audience, l'agent du gouvernement italien a déclaré que la récupération doit être considérée comme objectivement impossible lorsqu'elle n'est ni raisonnablement ni relativement possible, de sorte que des actions ayant de graves conséquences négatives doivent être considérées comme étant en réalité impossibles. Le gouvernement italien déclare qu'il était disposé à rechercher un compromis avec la Commission, tout en affirmant que même des stratégies alternatives de récupération partielle de l'aide, par exemple au moyen d'acomptes, ne sont pas réalisables.

11. La Commission fait valoir que, s'il fallait admettre l'argument tiré de l'ordre public que développe le gouvernement italien, cela entraînerait une distinction entre un droit des forts et un droit des faibles, et que les difficultés en cause n'étaient pas imprévisibles, puisque l'aide a précisément été octroyée dans le but de résoudre une crise sociale du même type que celle à laquelle le gouvernement italien soutient à présent qu'une tentative de récupération donnerait lieu. En outre, le gouvernement italien n'a pas tenté de procéder à la récupération en 1993, à un moment où cela aurait peut-être été plus facile. Étant donné la taille de l'administration fiscale italienne, la Commission estime que les obstacles techniques à la récupération invoqués par le gouvernement italien ne représentent pas une charge à ce point onéreuse qu'elle satisferait au critère de l'impossibilité absolue. La Commission admet qu'une récupération « jusqu'à la dernière lire » n'est peut-être pas possible, mais le gouvernement italien l'invite, si elle le peut, à préciser les mesures ou le niveau de récupération qui la satisferaient. Indépendamment de la question du temps écoulé avant l'introduction du présent recours, la Commission fait valoir que son attitude à propos de la nécessité de récupérer l'aide illégale a toujours été claire et qu'elle a fait des suggestions, telles que la création d'une « task force » au ministère des Finances, qui auraient pu permettre au gouvernement italien de démontrer qu'il était disposé à exécuter la décision. En outre, en réponse à une question écrite de la Cour, la Commission a déclaré que la récupération serait facilitée par le recours au tableau spécial relatif au montant du crédit d'impôt et à son mode d'utilisation, qui devait être joint à la déclaration fiscale annuelle de chaque contribuable [13].

13 — Voir le décret ministériel du 26 juillet 1990, précité à la note 2.

Analyse

12. Les parties conviennent que la validité de la décision ne peut pas être contestée dans le cadre du présent recours, puisqu'elle n'a pas été attaquée dans les délais prévus à l'article 173 du traité. Selon une jurisprudence constante de la Cour, seule l'impossibilité absolue peut justifier la non-exécution, par un État membre, de son obligation de récupérer une aide d'État versée illégalement [14]. En outre, si la récupération d'une aide illégalement accordée doit en principe avoir lieu selon les dispositions de procédure pertinentes du droit national, ces dispositions ne doivent toutefois pas être appliquées de manière à rendre pratiquement impossible la récupération exigée par le droit communautaire [15]. Avant d'en arriver aux différents motifs qui, selon le gouvernement italien, rendent impossible l'exécution de la décision, nous examinerons d'abord d'une manière générale le critère de l'impossibilité absolue.

13. Dans le cadre de l'application du critère de l'impossibilité absolue, examiné dans le contexte spécifique de la récupération d'aides d'État illégales, un certain nombre de conditions ont été définies. Un État membre qui, « *lors de l'exécution d'une telle décision*, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission » doit soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause [16]. La Cour a systématiquement rejeté les moyens d'impossibilité absolue invoqués par des États membres qui s'étaient bornés « à faire part à la Commission des difficultés politiques et juridiques que présentait la mise en œuvre de la décision, sans entreprendre quelque démarche que ce soit auprès de l'entreprise en cause aux fins de la récupération de l'aide et sans proposer à la Commission des modalités de mise en œuvre de la décision qui auraient permis de surmonter les difficultés en cause » [17]. En conséquence, l'impossibilité absolue ne peut reposer sur de simples suppositions mais doit, au contraire, être démontrée par l'échec de tentatives de récupération effectuées de bonne foi, lesquelles doivent être accompagnées d'une coopération avec la Commission, conformément à l'article 5 du traité, dans le but de surmonter les difficultés rencontrées.

14. Il apparaît que, au vu de ses propres termes, la justification par l'impossibilité absolue du non-respect d'obligations découlant du droit communautaire exclut tout degré de relativité, et que l'argumentation du gouvernement italien n'est pas compatible avec une telle justification. La jurisprudence a ainsi établi une distinction entre l'impossibilité absolue et la notion plus large de force majeure, qui s'étend à des circonstances dont les conséquences n'auraient, malgré toutes les diligences déployées, pu

14 — Arrêts du 15 janvier 1986, Commission/Belgique, précité à la note 11, point 14; du 2 février 1989, Commission/Allemagne, précité à la note 11, point 8, et Commission/Grèce, précité à la note 11, point 10.

15 — Arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 21); du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, précité à la note 10, point 12, et du 20 mars 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591, point 24).

16 — Arrêt Commission/Belgique, précité à la note 11, point 16, souligné par nous.

17 — Arrêt du 2 février 1987, Commission/Allemagne, précité à la note 11, point 10; voir également, en termes pratiquement identiques, l'arrêt Commission/Grèce, précité à la note 11, point 20.

être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs [18]. Même si, aux fins de l'application du critère de l'impossibilité absolue, une certaine mise en balance des fins et des moyens était autorisée dans des cas de disproportion extrême entre les deux, la condition qui impose à l'État membre de veiller à prendre les mesures nécessaires pour faire face aux difficultés prévisibles constitue manifestement une garantie contre les tentatives d'abus.

15. Il convient à présent d'examiner le moyen du gouvernement italien tiré de l'impossibilité absolue d'exécuter la disposition de la décision relative à la récupération de l'aide, ainsi que les deux arguments spécifiques avancés, à savoir l'ordre public et les problèmes techniques que susciterait une éventuelle tentative de récupération. Les arguments du gouvernement italien ne nous convainquent pas, et ce pour plusieurs raisons.

16. Premièrement, il n'y a eu, de la part du gouvernement italien, aucune tentative de récupérer l'aide. Il apparaît en réalité que le gouvernement italien a continué, à tout le moins dans une certaine mesure, à accorder l'aide illégale, en autorisant le report au-delà de l'exercice 1992 des crédits non utilisés et leur déduction d'impositions afférentes à des exercices ultérieurs, et ce même après le mois de juin 1993, date de la décision. Si le gouvernement italien a d'emblée soulevé les difficultés techniques que, selon ses prévisions, l'exécution de la décision susciterait, il n'a fait aucune proposition quant aux moyens de surmonter ces difficultés ou à la manière dont la récupération pourrait, en tout ou en partie, être effectuée. En outre, le gouvernement italien n'a mentionné aucun problème d'ordre public avant l'introduction du présent recours. Il s'ensuit qu'il n'a pas respecté les conditions définies au point 13 ci-dessus.

17. Deuxièmement, les problèmes auxquels le gouvernement italien déclare à présent s'attendre au cas où il tenterait de récupérer l'aide illégale étaient entièrement prévisibles. L'article 93, paragraphe 3, du traité impose aux États membres de notifier les projets d'aides à la Commission et, sauf si celle-ci ne soulève pas d'objections, leur interdit de mettre à exécution les mesures projetées avant que la procédure définie à l'article 93, paragraphe 2, ait abouti à une décision finale. Le gouvernement italien a eu tout le temps de notifier les mesures projetées entre le 19 avril 1990, date de l'accord, et la mise en œuvre de celui-ci par le décret de 1992. En toute hypothèse, le 15 avril 1992, date à laquelle la Commission a pour la première fois fait savoir au gouvernement italien qu'elle estimait que le régime de crédit d'impôt constituait une aide d'État, ou au plus tard le 26 octobre 1992, date à laquelle elle a indiqué qu'elle avait décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, le gouvernement italien était formellement averti que les crédits ne devaient pas être accordés et qu'il risquait de devoir

18 — Arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec. p. 1125, point 23); voir également les arrêts du 27 octobre 1987, Theodorakis (109/86, Rec. p. 4319, point 7), et du 15 décembre 1994, Transáfrica (C-136/93, Rec. p. I-5757, point 14); voir cependant l'arrêt du 1er octobre 1985, Corman (125/83, Rec. p. 3039, point 28).

récupérer ceux qui le seraient. Il n'a toutefois pas informé les transporteurs routiers de cette possibilité et a continué à appliquer le régime d'aides. Étant donné les circonstances qui ont donné lieu à celui-ci, le gouvernement italien devait savoir si une tentative de récupération de l'aide risquerait d'entraîner de nouvelles actions militantes et de nouvelles grèves ou d'autres troubles à l'ordre public. De plus, le mode de fonctionnement du régime d'aides devait permettre au gouvernement italien de prévoir que la récupération des aides versées représenterait une lourde charge d'un point de vue administratif. Cette charge ne provient pas d'une cause externe, mais des propres décisions du gouvernement italien en ce qui concerne les modalités du régime d'aides et l'organisation des services de son administration fiscale.

18. Troisièmement, indépendamment du fait que le gouvernement italien ne remplit pas les conditions générales d'une justification par l'impossibilité absolue, les deux motifs spécifiques qu'il invoque ne peuvent pas être acceptés.

19. La Cour admet que des obstacles *concrets* relevant de l'ordre public peuvent, dans des circonstances extrêmes, empêcher un État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, mais elle estime qu'il ne peut être autorisé à le faire qu'à titre temporaire, jusqu'à ce que des conditions normales soient rétablies [19]. Toutefois, en matière de contrôle de la pêche, la Cour a observé que l'application uniforme de la politique commune de la pêche serait compromise « si les autorités compétentes d'un État membre s'abstenaient systématiquement de poursuivre les responsables de telles infractions » [20]. En réponse à l'argument du gouvernement français, selon lequel il était contraint de s'abstenir de poursuivre les personnes responsables d'infractions au régime de quotas, parce que le climat socio-économique était tellement difficile que l'on pouvait craindre d'importants troubles de nature à engendrer de graves difficultés économiques, la Cour a déclaré que la « *simple crainte* de difficultés internes ne saurait justifier l'omission d'appliquer le régime en cause » [21]. Comme nous l'avons indiqué dans nos conclusions sous cet arrêt, il résulte des obligations imposées par les articles 5 et 189 du traité que, lorsque les États membres sont précisément chargés de l'exécution du droit communautaire, ils sont tenus d'utiliser l'ensemble des moyens dont ils disposent, y compris le cas échéant leurs pouvoirs de police, pour assurer l'exécution des obligations qui leur incombent [22]. On peut appliquer sans modification le même raisonnement dans la présente affaire. La simple anticipation de problèmes d'ordre public ne peut pas permettre au gouvernement italien de se soustraire à son obligation de procéder à la récupération de l'aide illégale.

19 — Voir, par exemple, l'arrêt du 11 juillet 1985, Commission/Italie (101/84, Rec. p. 2629), où la Cour a admis qu'un attentat à la bombe contre un centre de traitement de données pouvait justifier l'omission du gouvernement italien de rassembler certaines données statistiques exigées par le droit communautaire, mais seulement pendant la durée limitée nécessaire à une administration faisant preuve d'une diligence normale pour remplacer l'équipement et pour collecter et élaborer de nouvelles données.

20 — Arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France (C-52/95, Rec. p. I-4443, point 35).

21 — Ibidem, points 37 et 38 de l'arrêt, souligné par nous.

22 — Ibidem, points 31 et 32 de nos conclusions.

20. L'argument relatif à la difficulté technique de la récupération de l'aide est tout aussi inacceptable. L'affaire Commission/Grèce [23] concernait également l'obligation de récupérer une aide illégale accordée par la voie d'une exonération fiscale. Le gouvernement hellénique soutenait que l'importance financière minime de l'exonération, les difficultés administratives pour établir la distinction entre les différentes activités des bénéficiaires, ainsi que le coût disproportionné des mesures de récupération de l'aide, rendraient anti-économique et irrationnel le recouvrement de la taxe [24]. La Cour n'a pas admis que ces obstacles représentaient une impossibilité absolue, en l'absence de toute tentative de récupération ou de toute proposition à la Commission de modalités alternatives [25]. Selon nous, la Cour devrait parvenir à la même conclusion dans la présente affaire [26].

21. A l'audience, l'agent du gouvernement italien a admis que la récupération serait, selon les termes qu'il a employés, théoriquement possible, sur la base des éléments qui ressortent de la déclaration fiscale annuelle obligatoire. Il a toutefois fait valoir que la récupération aurait un caractère déraisonnablement onéreux, en raison du grand nombre de bénéficiaires de l'aide et du fait que la compétence aux fins de la récupération serait répartie entre différents services de l'administration fiscale compétents pour les différentes zones géographiques et les différentes impositions. Toutefois, il ne nous semble pas que, compte tenu de l'informatisation des données fiscales, le problème de récupération auquel la République italienne serait confrontée se distingue d'une quelconque manière de la nécessité routinière de contrôler les innombrables obligations, réclamations et abattements fiscaux qui caractérisent le système fiscal d'un État moderne. En toute hypothèse, comme nous l'avons déjà indiqué, et contrairement au point de vue du gouvernement italien, qui plaide pour un critère fondé sur la possibilité raisonnable et relative, la notion d'impossibilité absolue ne permet aucune appréciation de la proportionnalité entre les fins et les moyens lorsqu'il s'agit de faire cesser une distorsion illicite de concurrence, sauf peut-être dans les circonstances les plus extrêmes. En outre, dans la mesure où les problèmes techniques proviennent des procédures de recouvrement en vigueur en Italie, il convient de rappeler que les procédures nationales ne doivent pas être appliquées d'une manière qui rende la récupération pratiquement impossible.

22. Rien ne peut donc justifier l'omission du gouvernement italien de mettre en œuvre les ressources des services de son administration fiscale et, si nécessaire, de ses services de police pour surmonter des obstacles qu'il aurait dû prévoir et dont il est en partie à l'origine, ni son omission de récupérer l'aide illégale conformément à la décision. Il s'ensuit que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

23 — Arrêt précité à la note 11.

24 — Ibidem, point 12.

25 — Ibidem, points 19 et 20.

26 — Il y a lieu de noter en outre que la Cour a rejeté, dans différents contextes, des arguments tentant de tirer une justification d'un manque de personnel et de la surcharge du centre informatique chargé d'effectuer certaines tâches: voir les arrêts Commission/Italie, précité à la note 19, et du 5 février 1987, Denkavit (145/85, Rec. p. 565).

Conclusion

23. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

« 1) En ne se conformant pas à la décision 93/496/CEE de la Commission, du 9 juin 1993, relative à l'aide d'État C 32/92 (ex NN 67/92) — Italie (crédit d'impôt pour les transporteurs routiers professionnels), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté européenne.

2) La République italienne est condamnée aux dépens. »