LA COUR,

1) **prend acte de ce qu'il a été mis fin, avec effet au 1er janvier 1962, au manquement aux obligations qui incombent à la République italienne en vertu de l'article 171 du traité CEE ;**

2) **arrête: la partie défenderesse est condamnée aux dépens.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 juillet 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1972 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Voici la troisième fois que nous avons à nous occuper dans le cadre d'une instance juridictionnelle de la loi italienne n° 1089, du 1er juin 1939, arrêtée en vue de protéger le patrimoine culturel italien. Comme vous le savez, l'article 39 de cette loi institue une taxe frappant les exportations d'objets présentant un caractère artistique, historique, archéologique ou ethnographique vers d'autres États, y compris les États membres de la Communauté. Très tôt déjà (en janvier 1960), la Commission avait exprimé l'opinion que la taxe était incompatible avec les principes du traité de la CEE et qu'il y avait lieu de la supprimer au plus tard à la fin de la première étape, soit le 31 décembre 1961, conformément à l'article 16 de se traité.

Cette disposition ayant été méconnue, la Commission, après avoir accompli la procédure préalable prescrite en l'occurrence, a formé un recours en constatation de ce manquement le 7 mars 1968, en application de l'article 169 du traité de la CEE. Ce procès s'est terminé par votre arrêt du 10 décembre 1968 (Recueil 1968, p. 617 et suiv.), dans lequel vous avez déclaré explicitement que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 du traité de la CEE en continuant à percevoir, après le 1er janvier

1 — Traduit de l'allemand.

1962, à l'exportation vers les autres États membres de la Communauté d'objets présentant un intérêt artistique, historique et archéologique ou ethnographique, la taxe progressive prévue par l'article 37 de la loi nº 1089, du 1er juin 1939.

En application de l'article 171 du traité de la CEE, la République italienne avait dès lors l'obligation de prendre les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt de la Cour, c'est-à-dire de veiller à instaurer une situation conforme au traité. Tenue en vertu de l'article 155 du traité de la CEE de veiller « à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci », la Commission a continué à suivre cette affaire.

Ayant constaté après un certain laps de temps que la République italienne n'avait pas pris de mesures en vue de supprimer la taxe en question, le président de la Commission a adressé, le 2 juin 1969, une lettre au représentant permanent de l'Italie auprès Communautés européennes, dans laquelle il insistait sur l'obligation pour ce pays de se conformer à l'arrêt du 10 décembre 1968 et de supprimer la taxe en question. Le 15 juillet 1969, le représentant permanent de l'Italie a fait savoir en réponse à cette lettre, que l'administration italienne avait préparé un projet de décret-loi portant abolition de la taxe incriminée. L'adoption de ce texte par le Conseil des ministres italien et, partant, son entrée en vigueur devaient être réalisées d'urgence, dans la mesure où la crise politique régnant à l'époque le permettrait. Cette mesure législative n'a jamais vu le jour. En revanche, le Conseil des ministres italien a adopté en septembre 1970 un projet de loi (tendant entre autres à la suppression de la taxe incriminée) et l'a transmis au Sénat pour examen le 22 octobre 1970, sans avoir toutefois mentionné l'urgence de l'affaire. Mécontente de cet état de choses, la Commission constatait une fois de plus, dans une lettre que son président a adressée le 1er octobre 1970 au président du Conseil des ministres de la République italienne, que la taxe en question continuait à être perçue. Elle attirait l'attention du gouvernement italien sur la violation de l'article 171 du traité de la CEE qui en résultait, indiquait qu'elle était résolue à appliquer la procédure de l'article 169 du traité si le gouvernement italien ne suspendait pas sans délai la perception de la taxe jusqu'à la suppression de celle-ci et menaçait d'engager la procédure en violation du traité, le 1er novembre 1970, si le gouvernement restait en défaut d'ordonner cette suspension. Cette lettre étant restée sans réponse, la Commission a pris la décision d'engager cette procédure. A cet effet, elle a adressé une lettre au ministre des affaires étrangères de la République italienne le 21 décembre 1970. Dans celle-ci, elle attirait l'attention du ministre sur le fait qu'en s'abstenant de supprimer la taxe incriminée et de suspendre l'application de celle-ci dans l'attente de sa suppression, la République italienne n'avait pas pris les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 10 décembre 1968. Elle invitait en conséquence le gouvernement italien à lui faire connaître ses observations à ce sujet. Par télex du 12 mars 1971, le représentant permanent de l'Italie auprès des Communautés a informé la Commission en la personne de son président de ce qu'une commission sénatoriale avait approuvé, le 3 mars 1971, le projet de loi déja cité, tendant à la suppression de la taxe incriminée. Comme cet acte transitoire ne lui donnait pas satisfaction, la Commission a poursuivi la procédure en violation du traité en émettant, le 12 mai 1971, un avis au sens de l'article 169. Dans cet avis, elle constatait une fois de plus que malgré des interventions répétées, le gouvernement italien n'avait toujours pas rempli son obligation d'exécuter l'arrêt de la Cour du 10 décembre 1968. Elle invitait celui-ci à prendre, dans un délai d'un mois, des mesures en vue de mettre fin à ce manquement au traité.

N'ayant enregistré aucune réaction de la part du gouvernement italien, la Commission vous a saisis le 29 juillet 1971 du recours sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer aujourd'hui.

Comme il faut s'y attendre dans la situation que nous venons de décrire, la Commission vous demande de dire que la République italienne, en ayant omis de se conformer à votre arrêt 7-68, du 10 décembre 1968, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171 du traité de la CEE.

Avant de nous prononcer sur cette demande, il nous faut ajouter encore que le Sénat italien a approuvé le projet de loi déjà cité le 15 novembre 1971 et l'a transmis à la Chambre des députés. Cette assemblée n'a toutefois pas pu se prononcer sur le projet en raison de la dissolution anticipée du Parlement italien le 28 février 1972. Rappelons que l'applicabilité de la loi italienne sur la perception d'une taxe à l'exportation a également fait l'objet d'un procès engagé par une entreprise italienne contre le ministère de l'instruction publique. Le juge appelé à statuer dans cette instance vous a saisis d'une demande préjudicielle (affaire 18-71), dans le cadre de laquelle vous avez déclaré dans votre arrêt du 26 octobre 1971 (Recueil, 1971, p. 811), que l'article 16 du traité produit des effets immédiats depuis le 1er janvier 1962 dans les rapports entre les États membres et leurs justiciables et engendre, au profit de ces derniers, des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder.

1. Après ces observations préliminaires, voyons comment il convient d'apprécier la demande de la Commission. Nous pouvons dire tout d'abord qu'il est constant que la loi italienne litigieuse n'est pas encore formellement abolie. Or, après ce que vous avez déclaré au sujet de l'applicabilité directe de l'article 16 du traité de la CEE dans votre arrêt du 26 octobre 1971 (déclarations qui doivent être considérées en liaison avec ce que vous aviez dit précédemment au sujet de la primauté du droit communautaire), on pourrait être porté à croire que l'abolition formelle de la loi est sans importance. Autrement dit, on pourrait soutenir que, les règles du traité supplantant les règles de droit interne qui leur sont contraires et exluant ainsi une application du droit national au fond, la Commission n'a aucun intérêt à la constatation qu'elle vous demande de faire.

Il apparaît très vite cependant que de telles considérations portent à faux dans le cas qui nous occupe.

a) Tout d'abord, il est parfaitement judicieux d'attacher également de l'importance à une mise en ordre formelle de la situation juridique en cause, puisque le seul fait qu'une loi nationale contraire au droit communautaire ne soit pas abrogée et qu'il y ait donc lieu de craindre qu'elle soit appliquée, peut avoir une incidence négative sur les échanges, au sens de votre arrêt 7-68.

b) D'autre part, il n'est nullement prouvé que la loi litigieuse n'est plus appliquée. Il est assez révélateur, en effet, que le gouvernement italien ait affirmé explicitement en cours d'instance qu'il ne lui paraît pas possible d'enjoindre à son administration de ne pas appliquer la loi en cause. Il paraît même certain, au contraire, que la loi est encore toujours appliquée (fût-ce seulement dans de rares cas). Comme nous l'avons entendu, opposition a même été faite contre le jugement qu'a rendu le tribunal de Turin après avoir eu pris connaissance de la teneur de votre arrêt préjudiciel du 26 octobre 1971 et qui est basé sur l'idée de la non-application de la loi italienne, ce qui prouve bien que l'administration italienne n'est pas disposée à reconnaître la nouvelle situation juridique. A supposer même que l'opinion juridique du tribunal de Turin finisse par triompher devant une juridiction de plus haut niveau, il ne fait nul doute que cet état de choses entrave les échanges.

c) Rappelons enfin, Messieurs, que vous avez déclaré dans votre arrêt du 10 décembre 1968 que la perception de la taxe d'exportation litigieuse était illicite dès le 1er janvier 1962. On peut donc supposer que l'établissement d'un situation conforme au traité implique dans pareil cas une mise en ordre rétroactive de la situation juridique et, dans toute la mesure du possible, le remboursement des taxes perçues après le 1er janvier 1962. Or, nous avons appris en cours

d'instance que même le projet de loi le plus récent ne contient aucune disposition dans ce sens. Le législateur laisserait au juge le soin de régler la question, et cela sans même tenter de démontrer qu'une mise en ordre correcte de la situation juridique se heurte à des difficultés insurmontables de caractère constitutionnel.

Une première constatation que nous pouvons donc faire, c'est que votre arrêt préjudiciel 18-71 et le fait que vous avez déclaré dans celui-ci que l'article 16 du traité de la CEE produit depuis le 1er janvier 1962 des effets immédiats dans les rapports entre les États membres et leurs justiciables, n'ont aucune influence sur la présente instance.

2. Pour poursuivre l'examen de la demande qui vous est adressée par la Commission, il nous faut nous remettre en mémoire un principe fondamental que vous avez posé dans l'arrêt 8-70 (Recueil, 1970, p. 967). Vous avez affirmé « que les obligations découlant du traité incombent aux États en tant que tels et que la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'orgine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constituionnellement indépendante ». Si nous appliquons ce précepte au cas d'espèce, nous voyons qu'il ne suffirait pas que le *gouvernement* italien prouve qu'il a fait tout ce qu'il faut pour mettre la situation juridique en ordre et que l'état de choses actuel remonte en dernier ressort à des événements qui relèvent du domaine parlementaire.

Si nous cherchons néanmoins à savoir si le gouvernement italien a fait ce qu'il faut pour exécuter rapidement un arrêt qui constitue une « ultima ratio » du droit communautaire — comme vous l'avez affirmé dans l'arrêt 20-59 — et qui réprime de surcroît une violation du droit communautaire à compter du 1er janvier 1962, nous constatons ce qui suit :

Il a été dit en cours d'instance qu'après le prononcé de l'arrêt 7-68, du 10 décembre 1968, on s'est mis à préparer les mesures nécessaires à la modification de la situation juridique incriminée, avec la participation de plusieurs ministères dont les intérêts devaient être coordonnés. On n'aurait pas pu songer en cette occurrence à une abolition pure et simple de la taxe d'exportation et il se serait avéré nécessaire, au contraire, de modifier tout le système italien de protection du patrimoine culturel national en tenant compte de la teneur de votre arrêt. Ainsi en serait-on venu à présenter en octobre 1970 un projet de loi au Parlement, sans insister toutefois sur l'urgence de l'affaire.

Cet état de choses impose, selon nous, plusieurs remarques critiques.

a) Tout d'abord, nous ne sommes guère convaincus qu'il ait fallu un laps de temps aussi long pour préparer un projet de loi relativement simple. Il nous faut relever notamment que la commission juridique du Sénat italien avait approuvé dès le 26 juillet 1967 un projet de loi tendant à supprimer la taxe d'importation litigieuse. À l'époque, ce projet n'a pas pu être adopté par la Chambre des députés en raison de la dissolution prématurée du Parlement, le 11 mars 1968. Il n'est cependant pas prouvé, en revanche que l'ancien Parlement aurait jugé l'ancien projet insuffisant, puisque de l'aveu même de la défenderesse, il ne l'a jamais discuté. Il eût dont été logique de le reprendre purement et simplement, afin d'accélérer ainsi la procédure législative. Il ne nous paraît guère vraisemblable que la nécessité de modifier la structure du système de protection du patrimoine culturel de l'Italie ait empêché le gouvernement de ce pays de le faire, puisque la seule loi de 1939, abstraction faite de la taxe d'exportation litigieuse, mettait déjà à sa disposition un arsenal de mesures suffisant pour assurer la protection du patrimoine culturel (notamment sous la forme de licences d'exportation obligatoires, d'une sévère procédure d'examen préalable à la délivrance des licences, de la possibilité d'interdire certaines exportations ainsi que de l'exercice d'un droit de préemption par l'administration italienne). On n'est guère

convaincu non plus par l'argument selon lequel l'article 81 de la Constitution italienne imposait de rechercher une compensation à la perte des recettes fiscales qu'entraînerait la suppression de la taxe litigieuse. Il ressort en effet de l'exposé des motifs du projet de loi dernier en date que ces recettes ne se chiffrent qu'a 20 000 000 lires environ par an, somme dont il n'est certainement guère difficile de compenser la perte.
C'est donc dès le stade de la préparation de la procédure législative que l'attitude du gouvernement italien prête le flanc à la critique, et cela notamment parce qu'il n'a pas insisté pour que le Parlement examine le projet de loi dont s'agit sous le bénéfice de l'urgence.

b) La Commission a fait valoir, d'autre part, que le gouvernement italien aurait pu modifier rapidement la législation en vigueur en recourant à la procédure du décret-loi (comme celui-ci avait déjà envisagé de la faire en 1969), c'est-à-dire en arrêtant des règles d'effet immédiat que le Parlement aurait été tenu de convertir en loi dans un délai de soixante jours.
Le gouvernement italien lui a objecté, il est vrai, que le décret-loi ne doit être pris que dans les cas d'extrême urgence et dans les situations exceptionnelles et que l'expérience avait montré que le Parlement n'appréciait guère ce genre de mesure, ce qui aurait pu entraîner de nouveaux retards dans la procédure législative au cas où celui-ci aurait refusé d'entériner le décret-loi. Cet argument ne nous paraît toutefois guère plus convaincant que les précédents. Le moins qu'on puisse dire c'est qu'il ne saurait y avoir de doute quant à l'urgence d'une mesure prise en vue d'exécuter un arrêt de la Cour critiquant un manquement au traité existant depuis six ans. Même s'il ne nous appartient pas d'apprécier l'opportunite politique du choix des moyens qu'un État membre décide de mettre en œuvre en vue d'assurer l'exécution d'un arrêt de la Cour, on nous permettra donc d'exprimer néanmoins l'opinion que les motifs énoncés par le gouvernement italien dans le présent contexte son insuffisants et ne convainquent pas.

c) En troisième lieu la Commission estime qu'on aurait été en droit d'attendre du gouvernement italien qu'il enjoigne à son administration de ne plus appliquer la loi critiquée. Nous croyons pouvoir la suivre aussi sur ce point. En effet, lorsque le gouvernement italien objecte qu'une mesure de ce genre est à exclure aussi longtemps que la loi (qui comporte une injonction différente) est formellement en vigueur, il oublie que le droit communautaire prévaut sur le droit national contraire et que vous avez inscrit très tôt ce précepte dans votre jurisprudence (voir affaire 6-64, arrêt du 15 juillet 1964, Recueil, 1964, p. 1159). Au demeurant, il existait déjà en 1968, une jurisprudence considérable sur la question de l'applicabilité directe du droit communautaire. Comme, de surcroît, la disposition de l'article 16 ne posait aucun problème particulier à ce sujet, le gouvernement italien aurait effectivement pu suivre la voie indiquée par la Commission.
Si nous devions limiter notre examen à la seule attitude du *gouvernement* italien dans cette affaire, il ne serait guère aisé par conséquent de découvrir un motif d'écarter le grief de manquement au traité.

3. Mais même en admettant qu'il était juste et judiceux de veiller à ce que l'exécution de l'arrêt 7-68 soit assurée par le Parlement, donc de choisir une procédure entraînant nécessairement une perte de temps, il est certain — disons-le tout de suite — que la défenderesse ne saurait pas non plus réussir à se disculper de cette manière.
Comme nous l'avons vu, en effet, le projet de loi tendant à la suppression de la taxe incriminée a été transmis au Parlement en octobre 1970 ; la commission sénatoriale compétente l'a approuvé le 3 mars 1971 et il a été adopté par le Sénat le 15 novembre de la même année. Le projet a ensuite été transmis à la Chambre des députés. Il n'a toutefois plus pu être adopté en raison de la dissolution

prématurée du Parlement, le 28 février 1972.

Compte tenu de cet état de choses et vu le caractère urgent des mesures à prendre ainsi que la simplicité des dispositions en cause, nous croyons pouvoir affirmer que même le délai qu'a requis l'examen du projet par le Sénat reste injustifié. Les explications parcimonieuses que le gouvernement italien a données à ce sujet ne constituent pas en tout cas une justification suffisante.

En ce qui concerne le destin ultérieur du projet au sein d'un Parlement absorbé à la fin de l'année 1971 par l'élection du chef de l'État et dissous ensuite après la démission du gouvernement et la formation d'une nouvelle équipe gouvernementale, nous pouvons nous référer à ce que vous avez déclaré dans l'arrêt 8-70 (Recueil, 1970, p. 967) à propos d'un problème analogue. Vous y avez dit en effet « que, en tout état de cause, un État membre ne saurait invoquer pour sa justification des empêchements qui, non seulement n'ont surgi qu'à une époque largement postérieure à celle où les obligations dont le manquement lui est reproché sont nées, mais n'ont même surgi qu'après l'expiration du délai prévu à l'avis motivé ». Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment la défenderesse dans la présente affaire pourrait justifier le retard intervenu dans l'exécution de l'arrêt 7-68 en se prévalant des circonstances précitées qu'elle vous présente comme étant « de force majeure ».

Si nous rapprochons par conséquent l'argumentation développée par le gouvernement italien des déclarations de la Commission, nous voyons qu'elle n'est pas susceptible d'entraîner le rejet de la requête.

4. Demandons-nous encore, pour terminer, s'il est vraiment sensé de condamner la République italienne, alors que son gouvernement et son Sénat ont démontré leur volonté d'abolir de régime de taxation incriminé et qu'il est désormais permis d'espérer que le Parlement issu des récentes élections mettra rapidement fin à la situation critiquée.

A cette question aussi, Messieurs, il n'est guère aisé de répondre par la négative. Il suffit en effet de songer que la procédure de l'article 169, qui constitue un instrument bien faible, est le seul moyen dont dispose la Communauté pour obtenir l'instauration d'une situation conforme au traité. Dans ces conditions, il ne fait aucun doute qu'il y a intérêt à souligner avec insistance combien il est nécessaire que les États membres exécutent les arrêts rendus dans le cadre de cette procédure promptement et en mettant en œuvre tous les moyens dont ils disposent, afin que soit sauvegardée l'autorité de l'ordre juridique communautaire et, partant, celle de la Communauté même.

5. En résumé, nous vous proposerons donc de faire droit à la demande de la Commission et de constater que la République italienne a méconnu l'article 171 du traité de fait qu'elle n'a pas pu démontrer avoir entrepris tout ce qui était nécessaire en vue de l'exécution de l'arrêt 7-68. Dans pareil cas, les dépens du procès doivent être mis à charge de la partie défenderesse, conformément aux conclusions de la demanderesse.