CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER PRÉSENTÉES LE 28 OCTOBRE 1970 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le droit italien, plus exactement la loi n° 330 du 15 juin 1950 (JO de la République italienne n° 137 du 17 juin 1950), prévoit qu'un droit pour services administratifs au taux de 0,5 % de la valeur est perçu à l'importation de marchandises. La valeur qui entre en ligne de compte est déterminée selon les règles applicables pour le calcul du droit de douane ad valorem. La Commission considère que ces droits, dans la mesure où ils sont dus à l'occasion d'importations en provenance d'autres États membres, sont des taxes d'effet équivalant à des droits de douane qui ne sont plus autorisées en vertu du droit communautaire. C'est la raison pour laquelle elle a engagé contre la République italienne deux procédures destinées à faire constater que cette dernière a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Cela, au moyen d'une lettre du 28 décembre 1967 pour les produits qui relèvent des organisations communes des marchés agricoles ou qui résultent de la transformation de produits agricoles; en effet, ces produits sont soumis à des interdictions en ce sens, en vertu des règlements communautaires applicables. A la suite de cette lettre, la représentation permanente de l'Italie a fait savoir dans une lettre du 23 avril 1968 qu'elle n'avait pas l'intention de formuler des observations sur les considérations exprimées par la Commission, mais que le gouvernement italien proposerait au Parlement national les mesures nécessaires pour faire disparaître les infractions reprochées. Cette argumentation n'ayant pas paru suffisante à la Commission, le 21 juin 1968 celle-ci a invité de nouveau la République italienne à modifier la situation juridique avant le 1er juillet 1968 au plus tard, c'est-à-dire avant l'achèvement de l'union douanière. Toutefois, cette invitation n'a été suivie d'aucun effet et c'est ainsi que le 20 janvier 1969 la Commission a émis un avis motivé, conformément à l'article 169 du traité, dans lequel elle donnait au gouvernement italien un nouveau délai d'un mois pour mettre fin à la violation du traité.

Pour autant que le droit est perçu sur des marchandises qui ne relèvent pas des règlements adoptés en vertu des articles 43 et 235 du traité CEE, la Commission a adressé au gouvernement italien, par lettre du 28 décembre 1967, une directive, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, aux termes de laquelle le droit dû à l'occasion d'importations en provenance d'autres États membres devait être réduit progressivement et supprimé avant le 1er juillet 1968 au plus tard. Cette directive n'a pas été attaquée, mais elle n'a pas non plus été suivie d'effet. C'est dans ces conditions qu'est intervenue la lettre de la Commission du 22 janvier 1969 en vue d'engager une procédure conformément à l'article 169 du traité CEE. De nouveau, le gouvernement italien s'est abstenu de formuler des objections sur l'exactitude du point de vue adopté par la Commission; par un télex de sa Représentation permanente daté du 20 février 1969, il s'est borné à faire savoir qu'un projet de loi tendant à la suppression des droits litigieux avait été préparé et que, dans la mesure où il s'agissait du droit perçu sur des marchandises en provenance d'autres États membres, le gouvernement italien avait l'intention de rendre ce texte applicable avec effet rétroactif à compter du 1er juillet 1968, et, pour les marchandises importées de pays tiers, à compter du 1er janvier 1971.

1 — Traduit de l'allemand.

Mais comme elle n'indiquait pas la date à laquelle la situation juridique devait être modifiée, cette communication n'a pas non plus satisfait la Commission. Le 12 juin 1969, celle-ci a émis un deuxième avis motivé, conformément à l'article 169 du traité CEE, pour inobservation de la directive en question, invitant la République italienne à se conformer à cet avis dans le délai d'un mois.

Bien que le gouvernement de la République italienne ait laissé expirer les délais impartis par les deux avis motivés sans s'y conformer, la Commission n'a pas engagé immédiatement une procédure judiciaire, mais elle a encore attendu jusqu'à la fin de l'année 1969 pour voir comment la situation allait évoluer. La raison de cette attitude était que dans une lettre du 25 juin 1969 la Représentation permanente de l'Italie avait déclaré que le projet de loi en question tendant à la suppression du droit litigieux avait été approuvé par le Conseil de Ministres le 28 mai 1969 et déposé devant le Parlement.

L'année 1969 s'étant, elle aussi, écoulée sans voir l'adoption de la loi annoncée et plusieurs États membres s'étant plaints auprès de la Commission de la situation juridique existant en Italie, le 7 mars 1970, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE.

Conformément aux conclusions de la Commission, la Cour doit déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 189 du traité CEE et de certains articles de règlements énumérés dans le détail, en percevant sur les marchandises relevant des règlements en question et importées d'autres États membres un droit pour services administratifs d'un montant de 0,50 %, prévu par la loi n° 330 du 15 juin 1950. En outre, la Cour doit déclarer qu'en percevant le droit en question sur d'autres marchandises, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 189 du traité CEE et de la directive 68/31 du 22 décembre 1967.

1. De même qu'au cours de la procédure préliminaire, le gouvernement italien n'a fait valoir à l'encontre de ces conclusions aucun argument concernant la situation juridique au fond, c'est-à-dire l'interprétation du droit communautaire et son application au droit pour services administratifs, perçu en Italie. A ce sujet, c'est-à-dire au sujet de la définition des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et de la qualification correspondante du droit en question, il n'y aurait donc aucune remarque à faire, tout au plus pourrait-on dire brièvement que le point de vue de la Commission semble inattaquable. C'est ce qu'il est possible de démontrer de façon irrécusable sur la base de la jurisprudence existante. Nous renvoyons notamment aux arrêts rendus dans les affaires 2 et 3-62 (Recueil, VIII-1962, p. 826 et s.), 52 et 55-65 (Recueil, XII-1966, p. 234 et s.), 24-68 (Recueil, XV-1969, p. 200 et s.) et 2 et 3-69 (Recueil, XV-1969, p. 221 et s.). Dans ces arrêts, la Cour a souligné à plusieurs reprises qu'étant donné l'importance que les règles tendant à la suppression de taxes d'effet équivalent à des droits de douane présentent pour le fonctionnement du Marché commun, il est indispensable qu'elles soient appliquées, même lorsqu'il s'agit de taxes ayant une incidence tout à fait minime, n'ayant aucun effet discriminatoire ni protectionniste. Le seul élément déterminant, c'est que ces taxes sont dues à raison du fait que les marchandises franchissent la frontière. En outre, les arrêts rendus dans les affaires 52 et 55-65 et dans l'affaire 24-68 montrent clairement combien la notion de contrepartie en échange d'un service administratif est de peu d'utilité, lorsque la prestation de l'administration n'entraîne pas pour les marchandises importées frappées d'un droit administratif un avantage économique proprement dit sur le marché interne. Or, étant donné que le droit administratif qu'il s'agit

d'apprécier ici est perçu dans le cadre de la législation douanière et seulement sur des marchandises importées, alors que les produits indigènes similaires qui restent sur le marché interne ne sont pas grevés d'un droit correspondant et étant donné qu'il n'est pas possible non plus de reconnaître l'existence d'un avantage économique dans le sens précédemment indiqué, sa qualification en tant que taxe d'effet équivalant à un droit de douane ne peut en fait donner lieu à aucune objection, pas plus que la nécessité, selon le droit communautaire, de le supprimer.

2. Cela admis, nous allons voir si le rejet du recours introduit par la Commission est néanmoins possible, conformément à ce que fait valoir le gouvernement italien. Comme vous le savez, celui-ci se borne à rappeler que le recours part d'une « situation législative qui ne correspond plus à la réalité juridique existant en Italie ». Cette réalité se définit comme suit. Dès le 27 juin 1969, le Sénat a été saisi du projet de loi tendant à la suppression du droit litigieux. Ce projet qui, pour les échanges intracommunautaires, devait même s'appliquer avec effet rétroactif à compter du 1er juillet 1968, a été approuvé par le Sénat le 29 avril 1970 et renvoyé ensuite au Président de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés pour être examiné d'urgence. L'examen par le Parlement a été fixé au 8 juillet 1970, mais, par suite de la crise gouvernementale survenue entre temps et compte tenu des vacances d'été du Parlement, il a dû être ajourné. Dans ces conditions, toujours selon l'argumentation alléguée, il est possible de dire que le gouvernement italien s'est efforcé de résoudre comme on le lui demandait la question litigieuse dans le cadre de son système constitutionnel national et qu'il a fait preuve de diligence. Les événements qui ont fait obstacle à une solution définitive doivent être qualifiés de cas de force majeure, compte tenu du système constitutionnel national. Dans ces conditions, c'est à tort que la Commission a reproché à la République italienne d'avoir violé les obligations qui lui incombent en vertu du traité.

La Commission n'a contesté aucun de ces faits. Toutefois, elle persiste dans ses conclusions et se refuse, à bon droit il nous semble, à être déboutée. Il faut tout d'abord rappeler à cet égard quelle est la fonction de la procédure destinée à constater un manquement aux obligations du traité, prévue par l'article 169. A notre avis, il s'agit d'une procédure essentiellement objective, dans laquelle il s'agit de constater si une certaine situation juridique ou une certaine pratique administrative d'un État membre est compatible ou non avec le droit communautaire; il s'agit donc d'une procédure dans laquelle toute considération de faute est par principe exclue. C'est la raison pour laquelle, en vertu du système prévu par le traité, un recours en ce sens est par principe autorisé, lorsque l'avis motivé émis par la Commission n'est pas suivi d'effet dans le délai qu'il prévoit. Comme nous le savons, c'est le cas pour les deux avis motivés émis en l'espèce par la Commission et les délais qui y étaient fixés. En outre, il n'est pas non plus possible de dire que les délais impartis n'étaient pas appropriés. Ce qui importe en l'occurrence, c'est que dans le fond la situation juridique était claire, déjà depuis l'arrêt rendu dans les affaires 52 et 55-65 du 16 juin 1966 et que, bien qu'un projet de loi en ce sens déposé par le gouvernement italien ait été approuvé par le Conseil de Ministres dès le mois de mai 1969, la situation juridique litigieuse existait toujours à la date à laquelle a été intenté le recours, c'est-à-dire sept mois environ après l'expiration du délai fixé par la Commission dans son deuxième avis motivé. Dans ces conditions, il n'est donc pas possible de rien objecter à l'encontre de la recevabilité du recours.

Au demeurant, il n'est pas non plus possible de dire qu'il n'était pas nécessaire d'engager une procédure, parce

qu'il n'existait aucune divergence d'opinions sur la situation juridique au fond et qu'en conséquence il n'était pas nécessaire de clarifier la situation. Il n'est pas possible d'argumenter en ce sens, car le but de la procédure prévue par l'article 169 est non seulement d'examiner si certaines lois nationales sont compatibles ou non avec le droit communautaire, c'est-à-dire d'aboutir à une clarification de la situation juridique, mais aussi de mettre le droit communautaire à exécution et d'obtenir qu'il soit appliqué eu égard par exemple à une certaine pratique administrative d'un État membre. Or, ce qui compte ici, c'est que la situation juridique et administrative litigieuse continue en fait d'exister en Italie.

C'est pourquoi, disons-le en passant, il nous semble de même peu judicieux d'invoquer la thèse selon laquelle le droit communautaire peut, dans la mesure en tout cas où il est contenu dans des règlements et éventuellement également dans des directives, s'imposer directement face au droit national. La réalité juridique italienne n'est précisément pas conforme à cette thèse, tout à fait indépendamment du fait que, de toute façon, il serait également nécessaire de clarifier formellement la situation. Il n'est donc pas possible non plus de parler d'une irrecevabilité du recours, compte tenu des considérations qui précèdent.

En conséquence, il nous reste encore à montrer que le recours n'est pas non plus devenu sans objet. Cela ne peut être le cas, aussi longtemps que la situation juridique en vigueur n'est pas conforme au traité, que la suppression effective de ce qui a été considéré jusqu'à présent comme contraire au traité n'a pas encore eu lieu, même si cette suppression doit intervenir peut-être à brève échéance et de façon rétroactive (à vrai dire, il semble qu'il soit seulement question d'une rétroactivité à compter du 1er juillet 1968). Les obligations imposées par le traité ne sont précisément pas satisfaites du seul fait qu'un gouvernement a fait tout ce qui était nécessaire pour amorcer la procédure législative. Une telle situation de fait peut tout au plus justifier certaines expectatives; toutefois, il n'est pas exclu que l'adoption des projets déposés, souhaitable au regard du traité, se heurte encore à des obstacles au cours de la procédure parlementaire. Au demeurant il ne faut pas non plus oublier que, dans la procédure prévue par l'article 169, ce n'est pas l'attitude d'un gouvernement ni sa procédure législative qui sont en cause, mais bien l'attitude de l'État intéressé qui au cours de la procédure devant la Cour est représenté par son gouvernement. C'est ce que souligne avec toute la clarté nécessaire cette phrase de l'arrêt rendu dans l'affaire 77-69 (Recueil XVI-1970, p. 244): « 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'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante. » C'est la raison pour laquelle il n'est finalement pas possible non plus de parler de force majeure à propos de certaines difficultés constitutionnelles qui échapperaient à l'influence du gouvernement et de contester ainsi le droit d'engager la procédure pour violation du traité. Si nous ne voulons pas ici, comme l'a fait toutefois la Commission, examiner en détail les finesses du droit constitutionnel italien, c'est-à-dire la possibilité de prendre des décrets-lois, nous devons constater en tout cas qu'étant donné les délais en cause, nous ne pouvons certainement pas dire qu'à aucun moment la République italienne n'a eu la possibilité de faire en sorte que la situation juridique en Italie soit modifiée en temps voulu.

Étant donné que dans ces conditions il n'est pas possible en fait de soulever une objection substantielle quelconque à l'encontre de la demande de la

Commission visant à faire constater le manquement par la République italienne aux obligations que lui impose le traité et étant donné en outre que la Cour ne peut par principe se prononcer sur l'opportunité d'introduire et de poursuivre la procédure, nous ne voyons aucune possibilité si ce n'est celle de faire droit aux conclusions de la Commission. En conséquence, la Cour doit déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 189 du traité CEE et de certains articles contenus dans une série de règlements agricoles, en percevant sur les marchandises qui relèvent des règlements en question et qui sont importées d'autres États membres le droit de 0,50 % pour services administratifs prévu par la loi n° 330 du 15 juin 1950. En outre, elle devra déclarer qu'en percevant le droit en question sur d'autres marchandises importées des États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 189 du traité CEE et de la directive 68/31 du 22 décembre 1967.

Dans ces conditions, les dépens doivent naturellement être supportés par la partie qui succombe : la République italienne.