CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 10 octobre 2002 [1]

I — Introduction

1. La présente procédure en manquement concerne des avantages tarifaires octroyés en Italie, pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics, aux ressortissants italiens ou aux résidents sur le territoire de la collectivité publique gérant l'établissement culturel en question âgés de plus de 60 ou 65 ans. La Commission y voit une violation des articles 12 CE et 49 CE.

II — Cadre juridique: droit national

2. Le décret n° 507 du ministère du Patrimoine culturel et des Sites naturels, du 11 décembre 1997 [2] (ci-après le «décret»), a introduit le «règlement instituant le billet d'entrée aux monuments, musées, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments nationaux».

3. L'article 1^er du décret prévoit notamment:

«1. L'entrée aux monuments, musées, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments nationaux est autorisée contre paiement d'un billet, dont la validité peut ne pas dépendre de la date d'émission.»

4. L'article 4 du décret prévoit notamment:

«3. L'entrée gratuite est accordée:

[...]

e) aux citoyens italiens âgés de moins de dix-sept ans ou de plus de soixante ans. Les visiteurs de moins de douze ans doivent être accompagnés;

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* du 12 février 1998, p. 13.

[...]»

5. Le décret n° 375 de ce même ministère, du 28 septembre 1999 — «Règlement portant modification du décret ministériel n° 507 du 11 décembre 1997, instituant le billet d'entrée aux monuments, musées, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments nationaux» [3] — prévoit ce qui suit dans son unique article, qui concerne les établissements nationaux mais non régionaux ou locaux:

«Les modifications suivantes sont apportées à l'article 4 du décret n° 507 du 11 décembre:

a) au paragraphe 3, point e), la première phrase est remplacée par la phrase suivante: 'aux citoyens de l'Union européenne âgés de moins de dix-sept ans ou de plus de soixante-cinq ans'.

[...]»

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* du 27 octobre 1999.

III — Procédure précontentieuse et procédure devant la Cour

6. À la suite de plaintes répétées concernant des avantages tarifaires accordés aux personnes de plus de 60 ou 65 ans pour l'accès au palais des Doges, à Venise, ainsi qu'aux musées communaux de Padoue, de Trévise et de Florence, la Commission a procédé aux enquêtes qui s'imposaient pour en conclure que ces avantages tarifaires n'étaient ouverts qu'aux ressortissants italiens ou aux personnes résidant en Italie. N'ayant reçu aucune réponse à ses demandes d'informations répétées, la Commission a ouvert une procédure en manquement par lettre de mise en demeure du 1^er juillet 1999. La République italienne a répondu par courrier du 5 octobre 1999. Estimant que cette réponse n'était pas satisfaisante, la Commission a adressé à la République italienne, le 2 février 2000, un avis motivé. Les 13 novembre 2000 et 2 avril 2001, la Commission a adressé d'autres courriers à la République italienne, dans lesquels elle demandait des explications supplémentaires. En l'absence de réponse, la Commission a saisi la Cour d'un recours, inscrit au registre le 8 octobre 2001.

7. La Commission y conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que la République italienne, en réservant des avantages tarifaires discriminatoires pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés

monuments publics, accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées, aux seuls ressortissants italiens, ou aux seuls résidents sur le territoire desdites collectivités gérant l'installation culturelle en question, de plus de 60 ou 65 ans, en excluant les touristes ressortissants d'autres États membres ou les non-résidents qui satisfont aux mêmes conditions objectives d'âge, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 CE et 49 CE;

— condamner la République italienne aux dépens de l'instance.

8. La République italienne conclut au rejet du recours de la Commission.

IV — Examen du grief du recours

A — *Arguments des parties*

9. La *Commission* estime que la réglementation relative à l'avantage tarifaire est contraire aux articles 12 CE et 49 CE. Elle étaye ce point de vue en faisant valoir que la libre prestation de services inclut la liberté des touristes de se rendre dans un autre pays pour en bénéficier dans les mêmes conditions que les nationaux. La Cour a ainsi estimé contraires au traité les traitements tarifaires discriminatoires pratiqués par les musées espagnols [4].

10. Le fait de réserver l'avantage tarifaire aux ressortissants italiens constitue une restriction à la libre circulation des services dont jouissent les touristes qui visitent les sites archéologiques et culturels italiens.

11. L'octroi d'avantages tarifaires à certaines catégories de visiteurs, en l'espèce, à ceux âgés de plus de 60 ou 65 ans, sur la base de la résidence dans la commune où se trouve le site ou l'établissement culturel est une discrimination indirecte fondée sur la nationalité puisque, en fait, elle touche principalement les touristes communautaires non italiens dont l'exclusion de l'avantage tarifaire constitue l'objectif dissimulé.

12. La justification tirée de l'intérêt général ne peut, selon la Commission, se fonder sur des considérations d'ordre économique. La garantie de la cohérence du régime fiscal n'est admise par la jurisprudence [5] qu'en présence d'un lien direct entre l'avantage tarifaire accordé aux ressortissants italiens et les impôts versés par ces derniers. La

4 — Arrêt du 15 mars 1994, Commission/Espagne (C-45/93, Rec. p. I-911).

5 — Arrêt du 28 janvier 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249).

République italienne n'a démontré ni la condition de nécessité ni celle de proportionnalité. Elle n'a pas non plus démontré que l'application de l'avantage tarifaire à tous les ressortissants de l'Union compromettrait l'objectif de cohérence fiscale. En outre, seuls les contribuables qui profitent effectivement de l'avantage tarifaire en bénéficient. Enfin, il est contradictoire d'invoquer l'argument tiré de la cohérence du régime fiscal tout en élargissant, avec le décret n° 375/99, pour les établissements nationaux, l'avantage tarifaire aux citoyens de l'Union.

13. La Commission fait en outre valoir que la modification apportée par le décret n° 375/99 ne concerne que les établissements nationaux à l'exclusion des autres. La République italienne est toutefois responsable également pour les établissements non nationaux.

14. Le décret ministériel n° 1560, du 11 mars 1998, invoqué par le gouvernement italien comme argument en faveur de la conformité de la réglementation, est insuffisant à cet égard, puisque l'octroi de l'avantage tarifaire reste de l'appréciation des gestionnaires des établissements, et dont, en pratique, ils ne font toutefois généralement pas usage.

15. La Commission en conclut donc que les avantages tarifaires octroyés par les musées communaux sont contraires aux articles 12 CE et 49 CE.

16. Le *gouvernement italien* signale à titre liminaire que les biens culturels sont la propriété de l'État ou des collectivités locales et que la fixation des conditions d'accès, et en particulier la tarification, est de la compétence des propriétaires.

17. Le gouvernement italien répond au grief tiré de la discrimination des citoyens communautaires que la Commission envisage à cet égard la différence de traitement de personnes résidant dans le ressort de la collectivité territoriale propriétaire du bien culturel et d'autres personnes. Cette appréciation reste générale et abstraite, car la question est de savoir, eu égard au pouvoir tarifaire, si la gratuité de l'entrée repose ou non sur une justification économique.

18. De l'avis du gouvernement italien, la mise à disposition de fonds est indispensable à la gestion de biens culturels. Il convient de tenir compte de ce que les ressortissants italiens, en tant que contribuables, apportent leur contribution aux missions de service public. Une tarification différenciée en fonction de caractéristiques des utilisateurs des établissements culturels est l'expression d'une certaine politique sociale.

19. Le gouvernement italien signale en outre que les griefs de la Commission concernent des établissements locaux, tels que le palais des Doges à Venise, dont la gestion n'est pas de la compétence de l'État central, conformément à l'article 47 du décret du président de la République n° 416 du 24 juillet 1977.

20. En ce qui concerne l'avantage tarifaire attaché à la condition de résidence, il convient de distinguer entre les musées de l'État et les musées locaux, qui échappent également à la compétence du gouvernement.

21. S'agissant des établissements de l'État, en particulier les parcs et jardins classés monuments nationaux, l'exonération de droits d'entrée a pour origine un accord-cadre entre le ministère du Patrimoine et des Activités culturelles et le ministère des Finances (décret interministériel du 6 juin 1992), qui prévoit également une compensation financière. Par conséquent, la gratuité de l'entrée a une contrepartie.

22. Le gouvernement italien ne voit donc pas où réside le traitement discriminatoire au sens du droit communautaire. Il convient en conséquence de rejeter la demande de la Commission.

B — *Appréciation*

23. Aux termes des conclusions de la Commission, il y a lieu de vérifier si la réglementation italienne des tarifs est conforme aux articles 12 CE et 49 CE, c'est-à-dire à l'interdiction générale de discrimination et à la libre prestation des services. L'article 49 CE prévoyant une interdiction de discrimination à caractère spécial, il convient tout d'abord de confronter les mesures italiennes à cette disposition.

24. Il nous faut à cet égard déterminer dans un premier temps si les mesures concernant les établissements de collectivités locales peuvent être imputées à l'État membre, c'est-à-dire à la République italienne. Il y a lieu de vérifier ensuite si ces mesures nationales constituent une restriction au sens de l'article 49 CE, auquel cas il conviendra de s'interroger sur une éventuelle justification de ces mesures.

1. Les établissements décentralisés

25. Selon une jurisprudence constante de la Cour [6], sont imputables aux États membres

6 — Arrêts du 2 décembre 1986, Commission/Belgique (239/85, Rec. p. 3645), et — concernant une collectivité territoriale en Italie — du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839). Voir arrêts du 13 décembre 1991, Commission/Italie (C-33/90, Rec. p. I-5987, point 24), et du 29 novembre 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445, point 27).

non seulement les mesures de l'État central et des établissements dirigés par celui-ci mais également les mesures des collectivités locales ou régionales, y compris les établissements juridiquement autonomes mais contrôlés par ces collectivités.

26. Transposé au cas d'espèce, cela signifie que la République italienne doit également répondre des mesures prises par les collectivités locales ou les établissements autonomes sous leur responsabilité.

2. Restriction de la libre prestation de services

27. Il convient désormais d'examiner si les modalités tarifaires italiennes mises en cause par la Commission restreignent la libre prestation de services. On rappellera utilement à cet effet la jurisprudence de la Cour et les commentaires doctrinaux qu'elle a suscités [7] sur la portée de cette liberté fondamentale dans le domaine du tourisme.

28. Selon cette jurisprudence, la libre prestation de services inclut ainsi la liberté des destinataires de services «de se rendre dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service» et, par conséquent, «notamment les touristes doivent être considérés comme des destinataires de services» [8].

29. Sur la signification de la libre prestation de services pour les touristes, la Cour a jugé que la liberté de prestation de services inclut la liberté des destinataires de services, y compris les touristes, «de se rendre dans un autre État membre pour en bénéficier dans les mêmes conditions que les nationaux. Ce droit ne concerne pas seulement l'accès aux prestations de services visées par le traité CEE, mais également tous les avantages connexes qui ont une incidence sur les conditions de prestation ou de réception de ces services» [9].

30. S'agissant du secteur des musées, dont il est également question ici, la Cour a

7 — Voir Rufes i Pujol, M.I., «Las prestaciones de servicios de los museos de los estados miembros y la libre circulación de los turistas», *Cuadernos europeos de deusto*, 1995, p. 175 et suiv.; Tichadou, E., «Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs», *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, p. 299 et suiv.

8 — Arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195, point 15); voir déjà arrêt du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone (286/82 et 26/83, Rec. p. 377, point 16).

9 — Arrêt Commission/Espagne, précité, note 4, point 5.

constaté que «la visite des musées étant l'un des motifs déterminants pour lesquels les touristes, en tant que destinataires de services, décident de se rendre dans un autre État membre, un lien étroit existe entre la liberté de circulation qui découle pour eux du traité et les conditions d'accès aux musées» [10].

31. La Cour a en outre conclu qu'«une discrimination opérée dans le domaine de l'accès aux musées peut avoir une incidence sur les conditions dans lesquelles les services sont rendus, y compris sur leurs prix, et donc influencer la décision de certaines personnes de visiter le pays» [11].

32. La tarification telle qu'elle est réglementée en Italie présente dans certains cas, à Venise et à Trévise par exemple, les éléments caractéristiques d'une discrimination directe, en ce qu'elle fait référence à la nationalité, et dans certains cas, comme à Florence ou à Padoue, ceux d'une discrimination indirecte, puisqu'ils font référence à la résidence. Selon une jurisprudence désormais constante de la Cour, le droit communautaire s'intéresse également aux discriminations indirectes, la Cour faisant valoir à cet égard qu'«une disposition nationale qui prévoit une distinction fondée sur le critère de la résidence risque de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres» [12].

33. Selon la jurisprudence, une règle assortie d'une condition de résidence dans une certaine partie du territoire de l'État membre ne saurait être justifiée au motif qu'elle désavantage également des ressortissants nationaux [13].

34. Le gouvernement italien ne saurait non plus tirer argument du décret concernant les modifications relatives aux établissements de l'État comme d'un élément attestant de la conformité de la tarification au droit communautaire, aussi longtemps que ces modifications ne sont pas également valables pour les établissements régionaux et locaux. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, «le maintien, dans la législation d'un État membre, d'un texte incompatible avec le traité donne lieu à une situation de fait ambigue en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réser-

10 — Ibidem, point 6.

11 — Ibidem, point 7.

12 — Arrêts du 7 mai 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Rec. p. I-2521, point 29), et du 29 avril 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517, point 14).

13 — Arrêt du 6 juin 2000, Angonese (C-281/98, Rec. p. I-4139, points 38 et suiv.).

vées de faire appel au droit communautaire» [14].

3. Possible justification de l'inégalité de traitement

35. Il nous faut tout d'abord signaler que la justification tirée de ce qu'il convient d'appeler l'intérêt général, c'est-à-dire de motifs qui ne sont pas expressément mentionnés en droit primaire, à l'article 30 CE par exemple, ne joue pas dans l'hypothèse de dispositions nationales discriminatoires mais uniquement pour celles applicables sans distinction. Ce principe trouve également à s'appliquer à la libre prestation de services dont il est ici question.

36. Même dans l'hypothèse où la Cour, dans un cas de figure tel que celui de l'espèce, admettrait la justification de principe tirée de motifs d'intérêt général, il n'en reste pas moins que les motifs d'ordre économique [15] ne sauraient valoir comme justification.

37. En ce qui concerne l'argument du gouvernement italien rattaché à la cohérence du régime fiscal, il y a lieu d'observer qu'il manque le lien requis à cet égard par la jurisprudence entre l'avantage dont bénéficient certaines personnes et leur contribution aux recettes fiscales [16].

38. Dès lors, en l'absence de toute justification à ces avantages tarifaires discriminatoires, la violation des articles 12 CE et 49 CE est établie.

V — Dépens

39. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

14 — Arrêt du 25 octobre 1979, Commission/Italie (159/78, Rec. p. 3247, point 22).

15 — Arrêt du 6 juin 2000, Verkooijen (C-35/98, Rec. p. I-4071, point 48).

16 — Arrêts Bachmann, précité (points 21 et suiv.), et du 28 janvier 1992, Commission/Belgique (C-300/90, Rec. p. I-305, points 14 et suiv.).

VI — Conclusion

40. Nous proposons donc à la Cour de constater ce qui suit:

«1) En réservant des avantages tarifaires discriminatoires pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics, accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées, aux seuls ressortissants italiens ou aux seuls résidents sur le territoire desdites collectivités gérant l'établissement culturel en question, âgés de plus de 60 ou 65 ans, excluant donc les touristes ressortissants d'autres États membres ou les non-résidents qui satisfont pourtant aux mêmes conditions objectives d'âge, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 CE et 49 CE.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.»