CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER
présentées le 5 octobre 2006 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ayant institué une taxe environnementale grevant les gazoducs, contenant du gaz méthane, qui traversent la Région Sicile (ci-après la «taxe environnementale» ou la «taxe litigieuse»), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 23 CE, 25 CE, 26 CE et 133 CE ainsi que des articles 4 et 9 de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire, signé à Alger le 26 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2210/78 [2] (ci-après l'«accord de coopération»).

I — Cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

1. Les dispositions pertinentes du traité CE

2. En vertu de l'article 23 CE, l'union douanière entre les États membres comporte un tarif douanier commun visant à réaliser l'égalisation des charges douanières que supportent, aux frontières extérieures de la Communauté, les produits importés des pays tiers, afin d'éviter tout détournement de trafic dans les rapports avec ces pays et toute distorsion dans la libre circulation de ces produits entre les États membres.

3. L'article 25 CE interdit les droits de douane et les taxes d'effet équivalent entre

1 — Langue originale: le français.

2 — Règlement du Conseil, du 26 septembre 1978, portant conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire (JO L 263, p. 1).

les États membres. L'interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal.

4. L'article 133 CE dispose que la politique commerciale de la Communauté est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires et la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux. Elle implique la suppression des disparités nationales, de nature fiscale et commerciale, affectant les échanges avec les pays tiers.

2. L'accord de coopération

5. Aux termes de son article 1er, l'accord de coopération vise à «promouvoir une coopération globale entre [la République algérienne démocratique et populaire et la Communauté économique européenne] en vue de contribuer au développement économique et social de l'Algérie et de favoriser le renforcement de leurs relations. À cet effet, des dispositions et des actions seront arrêtées et mises en œuvre dans le domaine de la coopération économique, technique et financière, dans celui des échanges commerciaux ainsi que dans le domaine social».

6. Aux fins de l'article 4, paragraphe 1, de cet accord, la coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire a pour but de favoriser, notamment:

«[...]

— la commercialisation et la promotion des ventes des produits exportés par l'Algérie,

[...]

— dans le domaine de l'énergie, la participation des opérateurs de la Communauté aux programmes de recherche, de production et de transformation des ressources énergétiques de l'Algérie et à toutes activités ayant pour effet de valoriser sur place ces ressources, ainsi que la bonne exécution de contrats de livraison à long terme de pétrole, de gaz et de produits pétroliers entre les opérateurs respectifs,

[...]»

7. L'article 9 de l'accord de coopération dispose que «les produits, autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité instituant la Communauté économique européenne, originaires d'Algérie, sont admis à l'importation dans la Communauté sans restrictions quantitatives ni mesures d'effet équivalent et en exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent».

8. Le gaz méthane fait partie des produits visés à l'article 9 de l'accord de coopération.

B — *La réglementation nationale*

9. L'article 6 de la loi régionale de la Région Sicile nº 2, du 26 mars 2002 [3], dispose:

«1. Une taxe environnementale est instituée dans le but de financer les investissements destinés à réduire et à prévenir les risques pour l'environnement découlant de la présence des gazoducs contenant du gaz méthane installés sur le territoire de la Région Sicile. Les recettes serviront à financer des initiatives pour la préservation, la défense et l'amélioration de la qualité de l'environnement, notamment dans les zones traversées par ces canalisations.

[...]

3. [...] Le fait générateur de la taxe est la propriété des gazoducs, contenant le gaz, qui traversent le territoire de la Région Sicile.

4. Sont assujettis à la taxe les propriétaires des gazoducs de type 1 visés au paragraphe 3 qui exercent au moins une des activités suivantes: transport, distribution, vente et achat.

5. Aux fins de la taxe, on entend par gazoduc l'ensemble des conduites, coudes, raccords, vannes et autres composants spéciaux dont le tout sert au transport et à la distribution du gaz naturel.

6. L'assiette de la taxe est constituée par le volume, mesuré en mètres cubes, des gazoducs classés comme canalisation de type 1 au sens du décret ministériel du 24 novembre 1984 régissant, aux fins de la sécurité, les

3 — GURS nº 14, du 27 mars 2002, partie I, p. 1, ci-après la «loi sicilienne».

installations de transport et de distribution de gaz naturel par canalisations [4].

[...]»

II — La procédure précontentieuse

10. Par plusieurs lettres adressées aux autorités italiennes au cours des années 2002 et 2003, la Commission a demandé à ces dernières des éclaircissements sur le fait générateur et les modalités d'application de la taxe environnementale instituée par l'article 6 de la loi sicilienne. Par réponse datée du 9 septembre 2003, la République italienne a indiqué que «la taxe environnementale sicilienne n'avait pas fait l'objet d'une application concrète dans l'ordre juridique italien», puisque le Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italie) a considéré que cette loi était contraire aux règles de droit communautaire.

11. La Commission a estimé que les observations fournies par la République italienne n'étaient ni exhaustives en fait ni fondées en droit et a, par lettre du 19 décembre 2003, mis en demeure celle-ci de transmettre ses observations à cet égard dans un délai de deux mois, imparti conformément à l'article 226 CE. Par la suite, la République italienne a obtenu une prorogation dudit délai jusqu'au 19 avril 2004.

12. N'ayant reçu aucune réponse après cette mise en demeure, en dépit de la prorogation du délai, la Commission a, le 9 juillet 2004, adressé à la République italienne un avis motivé et a invité cette dernière à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci. La République italienne n'a pas apporté de réponse audit avis.

13. En conséquence, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

III — Le recours

14. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de déclarer que, en ayant instauré et maintenu la taxe litigieuse prévue à l'article 6 de la loi sicilienne, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 23 CE, 25 CE, 26 CE et 133 CE ainsi que des articles 4 et 9 de l'accord de coopération, et de condamner la République italienne aux dépens.

4 — GURI n° 12, du 15 janvier 1985, partie I, section 1.3, p. 7.

A — *Principaux arguments des parties*

15. À titre liminaire, la Commission estime que la République italienne ne peut pas se prévaloir de la décision du Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, qui a estimé que la taxe environnementale était contraire au droit communautaire, aux fins de démontrer que cette taxe n'est plus appliquée sur le territoire de la Région Sicile. En effet, la Commission argue qu'il a été jugé que l'incompatibilité d'une législation nationale avec les dispositions communautaires, même directement applicables, ne peut être définitivement éliminée qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même valeur juridique que celles qui doivent être modifiées [5]. La Commission ajoute, dans son mémoire en réplique, qu'un arrêté du ministre du Budget et des Finances de la Région Sicile du 31 décembre 2004 mentionne au chapitre 1611 les recettes provenant de la taxe sur la propriété des gazoducs relevant du territoire de la Région Sicile. Cela prouverait que la taxe visée en l'espèce est toujours en vigueur. Par ailleurs, elle précise que, selon la jurisprudence qui découle de l'arrêt du 9 août 1994, Lancry e.a. [6], l'interdiction de l'article 25 CE s'étend également aux taxes instituées par les organismes locaux ou régionaux.

16. En outre, la Commission soutient qu'une seule infrastructure est concernée par l'article 6 de la loi sicilienne, à savoir une canalisation transméditerranéenne appartenant à une société algérienne. Cette canalisation aurait pour double objectif, d'une part, la distribution et la consommation de gaz sur le territoire italien, et, d'autre part, son transport sur le sol italien et son exportation vers d'autres États membres. Or, selon la Commission, il ressort d'une jurisprudence constante que l'instauration de nouvelles taxes ou de mesures équivalentes sur les marchandises importées directement des pays tiers est interdite [7]. La portée de cette interdiction serait identique à celle qui est reconnue dans le contexte du commerce intracommunautaire [8].

17. De plus, la Commission estime que l'introduction de la taxe environnementale enfreint le tarif douanier commun, dans la mesure où cette taxe altère l'égalisation des charges douanières qui pèsent, aux frontières extérieures de la Communauté, sur les marchandises importées de pays tiers, risquant ainsi de provoquer des détournements de trafic dans les relations avec ces pays et des distorsions dans la libre circulation des marchandises ou dans les conditions de concurrence entre les États membres. La Commission précise également que, selon une jurisprudence constante, un État membre ne peut pas appliquer des droits de transit ou toute autre taxe relative au passage de marchandises sur son territoire [9].

5 — Arrêt du 4 décembre 1997, Commission/Italie (C-207/96, Rec. p. I-6869, point 26).

6 — C-363/93 et C-407/93 à C-411/93, Rec. p. I-3957, point 26.

7 — Voir arrêts du 13 décembre 1973, Diamantarbeiders/Indiamex (37/73 et 38/73, Rec. p. 1609, points 10 à 18), et du 16 mars 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731, point 18).

8 — Arrêt du 5 octobre 1995, Aprile (C-125/94, Rec. p. I-2919, points 32 à 42).

9 — Voir arrêt SIOT, précité, points 18, 19 et 23.

18. Par ailleurs, selon la Commission, l'objectif réel de la taxe environnementale serait de grever le produit transporté et non l'infrastructure en tant que telle. En effet, le fait générateur de la taxe environnementale est la propriété de l'installation. Pourtant, la Commission observe que la base imposable est constituée par le volume des gazoducs dans lesquels est contenu le gaz. Les précisions apportées dans la loi sicilienne limiteraient la perception de la taxe au cas où le gaz est présent dans le gazoduc et rendraient la taxe inapplicable à l'infrastructure en tant que telle.

19. La République italienne considère, quant à elle, que la Commission n'a pas tenu compte des autres caractéristiques de la taxe environnementale et, notamment, du but poursuivi par cette taxe. En effet, selon la République italienne, ladite taxe aurait comme unique but de financer les investissements destinés à réduire et à prévenir les risques pour l'environnement découlant de la présence des gazoducs contenant du gaz méthane et installés dans la Région Sicile. La taxe environnementale aurait ainsi pour objectif de mettre en œuvre les principes mentionnés dans le traité en matière d'environnement et, notamment, le principe de précaution.

20. La République italienne ajoute que la taxe en cause doit être acquittée seulement si le gaz est effectivement présent dans l'infrastructure et si le propriétaire exerce une activité de transport, de distribution, de vente et d'achat. Cette manière de procéder correspondrait à une exigence légitime voulant que la taxe soit mise en corrélation uniquement avec les cas où il existe un risque potentiel de dommage pour l'environnement. La République italienne, dans son mémoire en duplique [10], explique que la relation entre le montant de la taxe et le volume du gaz transporté constitue un simple paramètre technique équitable, destiné à établir une correspondance, opportune et rationnelle, avec l'ampleur effective du risque créé pour l'environnement. La répercussion de la taxe sur le prix ne serait que purement éventuelle et dépendrait de la volonté du propriétaire des gazoducs.

21. Dans son mémoire en réplique [11], la Commission avance que la notion de «taxe d'effet équivalent à un droit de douane» est une notion juridique objective de droit communautaire. Cette notion échapperait donc complètement aux intentions du législateur national et aux objectifs poursuivis par ce dernier. Seuls importeraient à la Cour les effets de la taxe nationale litigieuse sur les échanges de marchandises entre les États membres. La Commission ajoute que l'arrêt du 14 septembre 1995, Simitzi [12], confirme le fait que les taxes d'effet équivalent sont interdites, quels que soient le but poursuivi et la destination des recettes qu'elles procurent.

10 — Points 12 et 13.

11 — Point 3.

12 — C-485/93 et C-486/93, Rec. p. I-2655, point 14.

B — *Appréciation*

22. À titre liminaire, il convient de rappeler que les accords de coopération lient les États membres et que ces derniers doivent s'assurer du respect des obligations qui découlent de tels accords [13].

23. Par ailleurs, dans le cadre d'un accord de coopération avec un pays tiers, d'où il ressort une interdiction d'instaurer un droit de douane ou une taxe d'effet équivalent sur un produit originaire de ce pays, comme tel est le cas en l'espèce, il n'existe aucun motif pour interpréter cette notion de taxe d'effet équivalent à des droits de douane de manière différente de celle retenue par la Cour pour le commerce intracommunautaire [14].

24. Dès lors, par l'expression «taxe d'effet équivalent à un droit de douane», au sens de l'article 9 de l'accord de coopération, il convient d'entendre toute charge pécuniaire unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, alors même que ladite charge pécuniaire n'est pas perçue au profit de l'État [15].

25. Une telle charge échappe toutefois à cette qualification si elle constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à l'opérateur économique ou si elle est afférente à des contrôles effectués pour satisfaire à des obligations imposées par le droit communautaire [16].

26. Ceci étant précisé, il convient, à présent, d'apprécier le bien-fondé du grief. Afin de déterminer si la taxe litigieuse répond aux éléments constitutifs d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, il convient de vérifier, tout d'abord, si cette taxe grève une marchandise, puis si cette marchandise est grevée en raison du franchissement d'une frontière.

27. En premier lieu, nous rappelons que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la loi sicilienne, le fait générateur de la taxe environnementale est «la propriété des gazoducs, *contenant le gaz*, qui traversent le territoire de la Région Sicile» [17]. À première

13 — Arrêt du 26 octobre 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641, point 11).

14 — Arrêts Diamantarbeiders/Indiamex, précité (point 10); du 15 décembre 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871, points 14 et 15), ainsi que arrêts précités SIOT (point 18) et Aprile (points 38 à 40).

15 — Voir, notamment, arrêt du 8 novembre 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, Rec. p. I-9543, point 55 et jurisprudence citée).

16 — Arrêt du 27 février 2003, Commission/Allemagne (C-389/00, Rec. p. I-2001, point 23 et jurisprudence citée).

17 — Souligné par nous.

vue, nous pourrions penser que cette taxe frappe le moyen de transport, c'est-à-dire le gazoduc. Toutefois, nous constatons que celle-ci est due pour les gazoducs qui contiennent effectivement du gaz.

28. En effet, selon la République italienne, la taxe environnementale n'est acquittée que s'il existe effectivement et concrètement un risque potentiel de dommage pour l'environnement. Elle admet que cette hypothèse est exclue dans le cas où le gazoduc ne contient pas de gaz [18].

29. Ces éléments démontrent que ce n'est pas le moyen de transport, à proprement parler, qui est grevé par la taxe litigieuse, mais bien la marchandise qui y est transportée, à savoir le gaz.

30. En second lieu, nous relevons que l'article 6, paragraphe 4, de la loi sicilienne précise que «[s]ont assujettis à la taxe les propriétaires des gazoducs de type 1». D'après le décret ministériel du 24 novembre 1984, auquel l'article 6, paragraphe 6, de la loi sicilienne renvoie, les canalisations de type 1 correspondent aux gazoducs dont la pression est supérieure à 24 bars.

31. Or, la République italienne ne conteste pas le fait qu'il existe une seule infrastructure qui correspond aux caractéristiques des gazoducs de type 1 et qu'il s'agit d'une installation reliée aux gazoducs transméditerranéens qui transportent du gaz naturel en provenance d'Algérie.

32. La taxe environnementale ne concerne donc que le gaz importé d'Algérie.

33. Nous précisons, en outre, que la Cour, dans le cadre des taxes d'effet équivalent, a assimilé la frontière régionale à la frontière nationale [19]. Par conséquent, il importe peu que la frontière franchie par la marchandise soit la frontière séparant l'Algérie de la Région Sicile.

34. Eu égard à ces considérations, force est de constater que les éléments constitutifs de la définition de la taxe d'effet équivalent sont réunis en l'espèce.

35. Cette analyse n'est pas remise en cause, selon nous, par l'objectif que poursuit la taxe.

18 — Voir point 26 du mémoire en défense.

19 — Arrêt Lancry e.a., précité, points 26 et 27.

36. Dans son mémoire en défense [20], la République italienne soutient, en effet, que le but de la taxe environnementale est de financer les investissements destinés à réduire et à prévenir les risques pour l'environnement. Cette taxe aurait donc été mise en place uniquement afin de protéger l'environnement, eu égard, notamment, au principe de précaution.

37. Cependant, la Cour a jugé à plusieurs reprises que l'interdiction de tout droit de douane est une interdiction générale et absolue. Par conséquent, les droits de douane ou taxes d'effet équivalent sont interdits indépendamment de toute considération du but en vue duquel ils ont été institués ainsi que de la destination des recettes qu'ils procurent [21].

38. Nous estimons que cette règle est également applicable à une taxe instaurée, comme en l'espèce, au nom du principe de précaution.

39. En outre, nous relevons que la République italienne n'a apporté aucun élément de nature à expliquer en quoi le gaz algérien transporté au moyen d'un gazoduc de type 1 présenterait une dangerosité particulière qui nécessiterait la mise en place d'une taxe telle que la taxe litigieuse.

40. Il convient, également, de noter que la République italienne n'a pas démontré que la taxe litigieuse s'inscrivait dans les cas d'exception dégagés par la jurisprudence et rappelés au point 25 des présentes conclusions, à savoir qu'elle constituait la rémunération d'un service effectivement rendu à l'opérateur économique ou qu'elle était afférente à des contrôles effectués pour satisfaire à des obligations imposées par le droit communautaire.

41. Enfin, la Commission, dans sa requête, estime que la taxe litigieuse a été instaurée également en violation des articles 23 CE et 25 CE. Selon elle, l'article 6 de la loi sicilienne enfreint les principes du tarif douanier commun, car «il instaure une taxe d'effet équivalent à un droit à l'importation (dans la Communauté) ou à l'exportation (vers d'autres États membres)» [22].

42. Nous ne sommes pas de cet avis sur ce point.

43. À notre sens, la taxe litigieuse ne peut pas frapper la marchandise à la fois lorsqu'elle franchit la frontière entre l'Algérie et la Région Sicile, et lorsqu'elle traverse la région pour être consommée sur le territoire des autres États membres. Selon nous, et au vu des considérations apportées aux points 27 et suivants des présentes conclu-

20 — Points 10 et 11.

21 — Voir, notamment, arrêts du 1er juillet 1969, Commission/Italie (24/68, Rec. p. 193, point 7), et Simitzi, précité (point 14).

22 — Voir point 11.

sions, la taxe n'est due qu'au moment où la marchandise franchit la frontière entre l'Algérie et la Région Sicile. Une fois la taxe litigieuse acquittée, le gaz circule librement dans le gazoduc soit vers la région, soit vers les autres États membres.

44. Au regard de ces éléments, nous estimons que le grief tiré de la violation des articles 4 et 9 de l'accord de coopération est fondé et que le recours en manquement doit être rejeté pour le surplus.

45. Le grief ayant été déclaré bien fondé, il convient de condamner la République italienne aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission et à l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure.

IV — Conclusion

46. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

1) constater que, en instaurant une taxe environnementale frappant le gaz méthane en provenance d'Algérie, destiné soit à être mis en libre pratique sur le territoire de la Région Sicile, soit à être exporté vers les autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 et 9 de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire, signé à Alger le 26 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2210/78 du Conseil, du 26 septembre 1978;

2) condamner la République italienne aux dépens.