

Downloaded via the EU tax law app / web

@import url(../../../../../css/generic.css); EUR-Lex - 61995J0280 - FR

Avis juridique important

|

61995J0280

Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 29 janvier 1998. - Commission des Communautés européennes contre République italienne. - Aides d'Etat - Bonus fiscal sur divers impôts - Récupération de l'aide - Absence d'impossibilité absolue. - Affaire C-280/95.

Recueil de jurisprudence 1998 page I-00259

Sommaire

Parties

Motifs de l'arrêt

Décisions sur les dépenses

Dispositif

Mots clés

Recours en manquement - Non-respect d'une décision de la Commission relative à une aide d'État - Décision non attaquée par la voie du recours en annulation - Moyens de défense - Impossibilité absolue d'exécution - Critères d'appréciation

(Traité CE, art. 93, § 2)

Sommaire

Lorsqu'un recours en manquement est introduit contre un État membre destinataire d'une décision prise en vertu de l'article 93, paragraphe 2, du traité, non attaquée par la voie du recours en annulation, lui enjoignant de récupérer une aide illicite, le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué contre le recours est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision.

Cette condition n'est cependant pas remplie lorsque le gouvernement de l'État membre se borne à faire part à la Commission des difficultés juridiques, politiques ou pratiques que présentait la mise en oeuvre de la décision, sans entreprendre quelque démarche que ce soit auprès des entreprises en cause aux fins de récupérer l'aide et sans proposer à la Commission des modalités alternatives de mise en oeuvre de la décision qui auraient permis de surmonter les difficultés.

Par ailleurs, si des difficultés insurmontables peuvent empêcher un État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, la simple crainte de telles difficultés

ne saurait justifier l'abstention par celui-ci d'appliquer correctement ce droit.

Parties

Dans l'affaire C-280/95,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Antonio Aresu et Anders C. Jessen, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer 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) (JO L 233, p. 10), et en omettant notamment de récupérer à partir de l'exercice fiscal 1992 l'aide, sous forme de crédit d'impôt sur l'impôt sur le revenu, sur l'impôt communal ou sur la taxe à la valeur ajoutée, indûment introduite par décret ministériel du 28 janvier 1992 en faveur des transporteurs routiers professionnels en Italie, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR

(sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, R. Schintgen, G. F. Mancini, J. L. Murray et G. Hirsch (rapporteur), juges,

avocat général: M. N. Fennelly,

greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 15 mai 1997, au cours de laquelle le gouvernement italien a été représenté par M. Oscar Fiumara et la Commission par M. Anders C. Jessen et Mme Laura Pignataro, membre du service juridique, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 1997,

rend le présent

Arrêt

Motifs de l'arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 août 1995, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 93, paragraphe 2, du traité CE, un recours visant à faire constater que, en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer 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) (JO L 233, p. 10, ci-après la «décision»), et en omettant notamment de récupérer à partir de l'exercice fiscal 1992 l'aide, sous forme de crédit d'impôt sur l'impôt sur le revenu, sur l'impôt communal ou sur la taxe à la valeur ajoutée, indûment introduite par décret ministériel du 28 janvier 1992 en faveur des transporteurs routiers professionnels en Italie, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2 Par décret ministériel du 28 janvier 1992 (GURI n° 25, du 31 janvier 1992, p. 17, ci-après le «décret»), le gouvernement italien a institué, pour l'exercice fiscal 1992, en faveur des entreprises italiennes exerçant le transport routier de marchandises pour le compte de tiers, un crédit d'impôt sur l'impôt sur le revenu, sur l'impôt communal ou sur la taxe à la valeur ajoutée. Ce crédit d'impôt permettait à ses bénéficiaires de le déduire du paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur le revenu des personnes morales, de l'impôt local sur les revenus et de la taxe à la valeur ajoutée, et ensuite de le déduire également à l'occasion du versement des retenues à la source effectuées par les représentants sur les rétributions des travailleurs salariés et sur celles des travailleurs indépendants. La date et la fréquence de la déduction variaient en fonction du type d'impôt choisi par les bénéficiaires comme base du crédit d'impôt. Le montant de ce dernier a été calculé sur la base de la différence entre le prix du gazole en Italie et le prix moyen pratiqué dans les autres États membres; le montant total du crédit d'impôt a été fixé à la somme de 275 milliards de LIT.

3 La Commission, n'ayant pas été informée par le gouvernement italien avant l'introduction du crédit d'impôt, a demandé à ce dernier, par une note du 15 avril 1992, de lui fournir des informations détaillées sur le décret et a indiqué que l'introduction dudit crédit d'impôt était susceptible de constituer une violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE. Le gouvernement italien a précisé que le crédit d'impôt ne constituait pas une aide au sens de l'article 92 du traité, mais plutôt une mesure de nature purement fiscale visant à rééquilibrer les prélèvements à l'égard des entreprises de transports, particulièrement ceux dus sur le carburant et les lubrifiants, en sorte qu'il ne créait aucune distorsion de concurrence. La Commission a informé le gouvernement italien, par une note du 26 octobre 1992, qu'elle avait décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, de ce traité.

4 A l'issue de cette procédure, la Commission a adopté la décision, dont les articles 1er, 2 et 3 disposent:

«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.

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 de l'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 La République italienne qui n'a ni attaqué cette décision ni procédé à la récupération du crédit d'impôt a, à maintes reprises, prorogé le décret, tout en le modifiant, dès l'exercice fiscal 1993, afin que l'aide soit également accordée aux transporteurs routiers professionnels des autres États membres, en fonction de leur consommation de gazole sur le territoire italien (article 15 du décret-loi n° 82 du 29 mars 1993, converti en loi n° 162 du 27 mai 1993).

6 Ainsi, le gouvernement italien a, par lettre du 26 août 1993, informé la Commission que, puisque le grief qui était fait à son encontre dans la décision était principalement fondé sur la discrimination entre les transporteurs routiers italiens et ceux des autres États membres, il avait éliminé la disparité de traitement en accordant aux transporteurs routiers communautaires, à partir de l'exercice fiscal 1993, une aide économiquement comparable au crédit d'impôt consenti aux transporteurs italiens. Il a ajouté qu'il serait techniquement très difficile et onéreux pour l'administration fiscale de récupérer le crédit d'impôt déjà accordé puisqu'il avait été déductible des acomptes et des soldes relatifs aux impositions directes ainsi que des liquidations mensuelles ou trimestrielles de la taxe à la valeur ajoutée.

7 Dans sa réponse du 24 novembre 1993, la Commission a indiqué que la décision n'était pas seulement motivée par une discrimination entre les transporteurs routiers italiens et ceux des autres États membres, mais également par l'existence d'une distorsion de concurrence. Dès lors, la République italienne aurait manqué, par la non-récupération de l'aide accordée en 1992 ainsi que par la prorogation du système du crédit d'impôt, même modifié, à se conformer à ladite décision.

8 Par lettre du 13 janvier 1994, le gouvernement italien a répondu que la récupération visée par la décision était techniquement impossible, car, le crédit d'impôt étant déductible de différents types d'impôts, elle obligerait l'administration fiscale à effectuer toute une série de contrôles spécifiques sur une masse de déclarations introduites par environ 150 000 entreprises de transports et leurs représentants.

9 Dans le cadre du présent recours, la Commission fait valoir que la décision a fixé, en des termes clairs, l'obligation qui incombait au gouvernement italien d'exiger le remboursement de l'aide, en sorte que, en n'ayant pas procédé à la récupération de l'aide, la République italienne a manqué à ses obligations découlant du traité.

10 La République italienne ne conteste pas que l'ordre de récupération est la conséquence de la déclaration d'incompatibilité de l'aide et qu'elle n'a pas récupéré le crédit d'impôt accordé pour l'exercice fiscal 1992. Toutefois, à l'encontre de la conclusion de la Commission, selon laquelle elle aurait manqué à ses obligations découlant du traité, elle invoque l'impossibilité absolue de se conformer à la décision.

11 A cet égard, elle fait valoir, en premier lieu, que l'introduction du système du crédit d'impôt litigieux était le résultat de graves conflits affectant le secteur du transport routier à la fin des années 80, avec de sérieuses répercussions sur la vie économique et sociale en Italie. En effet, en 1990, le gouvernement aurait signé un protocole d'accord avec les associations professionnelles ayant pour objet de limiter tous les coûts grevant l'exercice du transport routier et, plus particulièrement, celui du gazole. Parmi les mesures immédiates prises en vertu dudit protocole figurait le crédit d'impôt. Sa récupération auprès d'un groupe qui a obtenu un bénéfice - licite ou non - au moyen d'une lutte très décidée et unie signifierait rouvrir le conflit avec des effets encore plus explosifs.

12 La Commission rétorque que l'argumentation du gouvernement italien a pour conséquence qu'il suffirait, pour pouvoir invoquer l'excuse tirée de l'impossibilité absolue de récupérer l'aide, que cette dernière soit accordée à un secteur très vaste d'opérateurs commerciaux qui sont particulièrement revendicatifs et qui disposent de moyens suffisants pour faire valoir leurs menaces. A l'avantage conféré aux bénéficiaires par l'octroi de l'aide s'ajouterait ainsi celui de disposer d'une capacité de dissuasion décourageant toute tentative de récupération. Une telle argumentation serait à l'évidence inacceptable.

13 A cet égard, il convient de constater que la validité de la décision n'est pas mise en cause. Les parties sont cependant en désaccord sur la question de savoir si l'article 2 de cette décision, exigeant la récupération du crédit d'impôt en cause, pose une obligation qui est absolument impossible à exécuter. En effet, conformément à une jurisprudence constante, le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué par un État membre contre le recours en manquement, introduit par la Commission sur la base de l'article 93, paragraphe 2, du traité, est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision (voir, notamment, arrêt du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-348/93, Rec. p. I-673, point 16).

14 Cette condition n'est cependant pas remplie lorsque le gouvernement défendeur se borne à faire part à la Commission des difficultés juridiques, politiques ou pratiques que présentait la mise en oeuvre de la décision, sans entreprendre quelque démarche que ce soit auprès des entreprises en cause aux fins de récupérer l'aide et sans proposer à la Commission des modalités alternatives de mise en oeuvre de la décision qui auraient permis de surmonter les difficultés (voir arrêts du 2 février 1989, Commission/Allemagne, 94/87, Rec. p. 175, point 10, et du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, point 20).

15 Tel est le cas en l'espèce. Il apparaît, en effet, que le gouvernement italien n'a entrepris aucune tentative pour récupérer le crédit d'impôt en cause. Sans une telle démarche, l'impossibilité de l'exécution de la décision de récupération ne saurait être démontrée.

16 Il convient, par ailleurs, de souligner que, si des difficultés insurmontables peuvent empêcher un État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire (voir arrêt du 11 juillet 1985, Commission/Italie, 101/84, Rec. p. 2629, point 16), la simple crainte de telles difficultés ne saurait justifier l'abstention par celui-ci d'appliquer correctement ce droit (voir arrêts du 7 décembre 1995, Commission/France, C-52/95, Rec. p. I-4443, point 38, et du 9 décembre 1997, Commission/France, C-265/95, point 55, non encore publié au Recueil).

17 Le gouvernement italien se limitant, en l'espèce, à anticiper une résurgence de l'ancien conflit dans le secteur du transport routier, sans tenir compte de tous les aspects caractérisant la situation actuelle, y compris notamment de ceux tenant à l'existence de la décision et à l'obligation d'en assurer le respect, son argumentation sur ce point ne saurait être retenue.

18 La République italienne fait valoir, en second lieu, que la récupération du crédit d'impôt est

également techniquement impossible à réaliser. En effet, elle imposerait la détermination des bénéficiaires dans l'abstrait (environ 100 000), l'examen de chaque situation individuelle, pour une ou plusieurs années (les années 92 et suivantes), la vérification du crédit d'impôt effectivement utilisé, la répartition du crédit total utilisé par chacun dans les différents postes d'impôt, la préparation des documents à l'appui de chaque demande de restitution et la demande de restitution, étant entendu que chaque service procède à la récupération des impôts relevant de sa compétence, tant par référence au territoire qu'au type d'impôt. Il serait évident qu'une telle procédure de récupération impliquerait un grand nombre de services dispersés sur le territoire (bureaux d'imposition, centres compétents, services des impôts directs, de la taxe à la valeur ajoutée) en imposant une activité de contrôle dépassant celle normalement prévue et planifiée sur la base de leur capacité d'action. Les moyens consacrés à une telle activité affecteraient sérieusement la capacité de contrôle ordinaire des services avec des effets préjudiciables sur le fonctionnement correct du système fiscal.

19 Dans cette perspective, la République italienne reproche à la Commission d'avoir aggravé les difficultés de récupération en ayant attendu presque deux ans avant de saisir la Cour.

20 La Commission soutient, en s'appuyant sur la réglementation fiscale italienne, que, grâce, d'une part, à l'insertion d'un tableau spécifique dans la déclaration des revenus des bénéficiaires, assortie de l'obligation de préciser le calcul effectué et les incidences de l'exemption sur les impôts dus et, d'autre part, au contrôle que les bureaux des impôts des districts sont tenus d'effectuer sur les déclarations pour vérifier que les bénéficiaires du crédit d'impôt ont utilisé correctement cette aide, les autorités italiennes peuvent calculer pour chaque bénéficiaire le montant exact du crédit d'impôt déduit de l'assiette, c'est-à-dire la somme devant être remboursée par les transporteurs routiers.

21 Quant aux modalités concrètes de récupération, la Commission estime que la récupération des impôts - soumise au régime de compensation - ne présente pas d'autres difficultés que celles rencontrées par l'administration fiscale en cas de rectification des déclarations des revenus au titre de la réglementation italienne (voir les textes de base: décret du président de la République n_ 600 du 29 septembre 1973, dispositions communes en matière de vérification de l'impôt sur le revenu et décret du président de la République n_ 633 du 26 octobre 1972, institution et réglementation de la taxe à la valeur ajoutée, modifiés à plusieurs reprises), qui prévoit des procédures spéciales, à savoir l'envoi d'un avertissement, un éventuel recouvrement forcé et la collaboration avec la «guardia di finanza» (autorité financière), permettant de percevoir les sommes dues par le contribuable.

22 Par ailleurs, la Commission estime que son attitude au regard de la nécessité de récupérer l'aide accordée a toujours été claire.

23 Il convient, à cet égard, de relever que, à supposer même que la récupération du crédit d'impôt en cause pose des difficultés sur le plan administratif, cette circonstance n'est pas de nature à permettre de considérer la récupération comme étant techniquement impossible à réaliser.

24 D'ailleurs, le représentant du gouvernement italien a reconnu à l'audience que, dans l'abstrait, les modalités du système ne s'opposent pas à la récupération du crédit, les autorités italiennes étant en mesure d'identifier les différents transporteurs, de reconstituer la situation de chacun d'entre eux en vérifiant les déclarations de revenus présentées, de déterminer les différents impôts ainsi que les montants y relatifs qui ont été décomptés à chacun et de réclamer à chacun des transporteurs le montant destiné à compenser l'octroi du crédit.

25 S'agissant des charges qui en résultent pour l'administration fiscale, il convient de constater que, au plus tard par la lettre de la Commission du 15 avril 1992, le gouvernement italien était

informé de l'éventuelle incompatibilité du système du crédit d'impôt avec l'article 92, paragraphe 1, du traité et, par conséquent, du risque de devoir récupérer ledit crédit. Reconnaître, dans ces conditions, une impossibilité de récupération reviendrait à mettre en cause l'efficacité du droit communautaire en matière d'aides d'État, ce qui ne saurait être admis.

26 Compte tenu de ce qui précède, il convient donc de constater que, en ne se conformant pas à la décision, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Décisions sur les dépenses

Sur les dépens

27 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République italienne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Dispositif

Par ces motifs,

LA COUR

(sixième chambre)

déclare et arrête:

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 CE.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.