

**Affaire C-386/24**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

30 mai 2024

**Jurisdiction de renvoi :**

Consiglio di Stato (Italie)

**Date de la décision de renvoi :**

29 mai 2024

**Partie requérante :**

Centro Petroli Roma s.r.l.

**Partie défenderesse :**

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

---

[OMISSIS]

**RÉPUBLIQUE ITALIENNE**

**Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)**

**siégeant au contentieux (quatrième chambre)**

a rendu la présente

**ORDONNANCE**

sur le recours [OMISSIS] introduit par la société Centro Petroli Roma s.r.l.  
[OMISSIS]

*contre*

l'Agencia delle Dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles,  
Italie) [OMISSIS]

*et contre*

la société Ip Industrial s.p.a., la società Eni s.p.a., [OMISSIS]

*tendant à la réformation*

de l'arrêt du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie, ci-après le « TAR Lazio ») (deuxième chambre) [OMISSIS], rendu entre les parties.

[OMISSIS]

**I. Exposé sommaire de l'objet du litige et des faits pertinents**

I.1. Centro Petroli Roma s.r.l. (ci-après également la « société requérante ») est active dans la production, la transformation et le commerce de produits pétroliers dans le secteur des produits énergétiques ainsi que dans la fourniture d'assistance en matière fiscale à des installations technologiques à usage civil et industriel.

La société requérante a commencé à opérer sous le régime de l'entrepôt fiscal, après la délivrance de la licence d'exploitation du 17 février 2016, conformément à l'article 63 du d.lgs. n. 504 (décret législatif n° 504), du 26 octobre 1995.

I.2. Par décision [OMISSIS] n° 13042/[2020], du 25 février 2020, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agence des douanes et des monopoles) a suspendu la licence délivrée à la société, en raison du non-respect des conditions prévues à l'article 23, paragraphe 4, du décret législatif n° 504/1995.

I.3. Centro Petroli Roma s.r.l. a introduit un recours devant le TAR Lazio, articulant six moyens de recours contre la décision n° 13042/2020 et la circulaire [OMISSIS] du 4 décembre 2017, qui clarifie l'application de l'article 23 du décret législatif n° 504/1995.

[OMISSIS] [L]e TAR Lazio, siégeant à Rome, [OMISSIS] a rejeté le recours.

I.4. La société requérante a attaqué le jugement de première instance et a réitéré en substance les six moyens de recours soulevés en première instance.

Pour ce qui importe relativement à la présente ordonnance, il convient de mettre en évidence que :

a) par son premier moyen, la société requérante fait valoir que l'article 23, paragraphes 3 et 4, du décret législatif n° 504/1995 et la circulaire attaquée violent la directive 2006/123/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), ci-après la « directive 2006/123/CE »] en ce que celle-ci s'opposerait à des dispositions nationales justifiant les limites quantitatives ou territoriales et à des dispositions permettant à l'autorité nationale de subordonner l'autorisation d'exercer une activité à la preuve préalable de l'existence d'un besoin ou d'une demande de marché, ou [lui permettant] de procéder elle-même à cette évaluation.

Pour la société requérante, il y aurait incompatibilité entre la réglementation nationale et les principes de libre concurrence et de libre marché ;

b) par son troisième moyen, la société requérante fait valoir que l'article 23, paragraphes 3 et 4, du décret législatif n° 504/1995 violerait la directive 2006/123/CE, en tant qu'il rendrait excessivement discrétionnaire la délivrance des autorisations « en l'absence de preuves de l'existence d'abus de la part de chaque opérateur ».

La société requérante a donc demandé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, portant sur l'interprétation correcte des articles 101 à 106 TFUE ainsi que du cadre juridique établi par l'article 9, l'article 14, point 5, et l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE ainsi que par la directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12).

I.5. Par son arrêt n° 6290, du 14 septembre 2021, le Consiglio di Stato (Conseil d'État), après avoir pris position sur les moyens du recours en les jugeant non fondés, a sursis à statuer et a posé cinq questions préjudicielles [OMISSIS]

a) La première question s'énonce comme suit : « *A) L'article 267 TFUE, interprété correctement, impose-t-il à la juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit national de procéder au renvoi préjudiciel d'une question en interprétation du droit de l'Union pertinente dans le cadre du litige au principal, même si tout doute d'interprétation peut être écarté quant à la signification de la disposition de droit de l'Union concernée – compte tenu de la terminologie et de la signification des termes de cette disposition propres au droit [de l'Union], du contexte de droit de l'Union dans lequel elle s'inscrit et des objectifs de protection qui la sous-tendent, eu égard à l'état d'évolution du droit de l'Union au moment où elle doit être appliquée dans le cadre de la procédure nationale –, mais qu'il n'est pas possible de prouver de manière circonstanciée, du point de vue subjectif quant à l'attitude d'autres juridictions, que l'interprétation fournie par la juridiction saisie soit la même que celle susceptible d'être donnée par les juridictions d'autres États membres et par la Cour si elles étaient saisies de la même question ?* »

b) La deuxième question s'énonce comme suit : « *B) Afin de sauvegarder les valeurs constitutionnelles et européennes de l'indépendance de la justice et de la durée raisonnable des procédures, est-il possible d'interpréter l'article 267 TFUE en ce sens qu'il exclut que la juridiction suprême nationale, qui a examiné et rejeté la demande de renvoi préjudiciel en interprétation du droit de l'Union, puisse faire l'objet, de plein droit ou à la discrétion du demandeur seulement, d'une action en responsabilité civile et disciplinaire ?* »

c) La troisième question s'énonce comme suit : « *C) L'interprétation correcte des articles 101 à 106 TFUE ainsi que du cadre réglementaire défini par les*

*directives 2006/123/CE et 2008/118/CE fait-elle obstacle à une règle nationale telle que celle qui ressort de l'article 23, paragraphe 3, du [décret législatif n° 504/1995], qui prévoit que "3. La gestion en régime d'entrepôt fiscal peut être autorisée, en cas de réelles nécessités opérationnelles et de besoin effectif d'approvisionnement de l'installation, pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité non inférieure à 400 mètres cubes et pour les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité non inférieure à 10 000 mètres cubes" ? »*

d) La quatrième question s'énonce comme suit : « D) *L'interprétation correcte des articles 101 à 106 TFUE ainsi que du cadre réglementaire défini par les directives 2006/123/CE et 2008/118/CE fait-elle obstacle à une réglementation nationale, telle que celle qui ressort de l'article 23, paragraphe 4, sous a) et b), du [décret législatif n° 504/1995], tel que modifié et complété, qui prévoit que la gestion en régime d'entrepôt fiscal peut être autorisée notamment pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité inférieure à 400 mètres cubes et les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité inférieure à 10,000 mètres cubes lorsque, outre les conditions prévues au paragraphe 3, au moins une des conditions suivantes est remplie :*

1) *l'entrepôt effectue des livraisons de produits exonérés d'accises ou soumis à un droit d'accises réduit ou des transferts de produits énergétiques en régime de suspension de droits vers des pays de l'Union européenne ou des exportations vers des pays hors Union européenne pour un montant total égal à au moins 30 % du total des extractions sur une période de deux ans ;*

2) *l'entrepôt est une dépendance d'un entrepôt fiscal situé à proximité immédiate et appartenant au même groupe de sociétés ou, s'il appartient à un autre propriétaire, est destiné de manière permanente à fonctionner au service de cet entrepôt ? »*

e) La cinquième question s'énonce comme suit : « E) *L'interprétation et l'application correctes du principe de proportionnalité, lu en combinaison avec les articles 101 à 106 TFUE et le cadre réglementaire défini par les directives 2006/123/CE et 2008/118/CE et, en particulier, par l'article 9, l'article 14, point 5, et l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE, s'opposent-elles à des mesures réglementaires (circulaires, règlements ou autres) adoptées par l'autorité nationale afin de préciser, en les complétant, les conditions susmentionnées prévues à l'article 23, paragraphe 4, sous a) et b), du [décret législatif n° 504/1995], tel que modifié ? »*

I.6. Dans une demande d'information du 13 décembre 2021, la Cour a demandé si l'intérêt de la juridiction de céans à une décision sur les questions d'interprétation subsistait, eu égard aux principes découlant de l'arrêt du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799).

Par ordonnance n° 2545, du 6 avril 2022, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a confirmé le renvoi des questions préjudicielles.

I.7. Par ordonnance du 15 décembre 2022, Centro Petroli Roma (C-597/21, EU:C:2022:1010), la Cour de justice a jugé (en résumé) :

a) sur la première question, que la juridiction nationale peut s'abstenir du renvoi si elle a « *acquis la conviction* » que « *les autres juridictions de dernier ressort des États membres et la Cour partageraient son analyse* », compte tenu des critères interprétatifs mentionnés aux points 42 à 47 ainsi que des considérations exposées aux points 48 à 50 de ladite ordonnance de la Cour (point 54) ;

b) sur la deuxième question, qu'il appartient au seul juge national « *qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir* », d'apprécier la nécessité et la pertinence du renvoi et que la Cour n'est pas tenue de statuer lorsque « *l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, [ou] si le problème est de nature hypothétique [...]* » (point 62).

c) sur les autres questions (la troisième, la quatrième et la cinquième), formulées « *[a]u cas où [la] Cour répondrait par la négative aux questions qui précèdent* », la Cour juge qu'« *[i]l ressort de la décision de renvoi que la troisième question [et les questions suivantes] [ne sont] posée[s] qu'en cas de réponse affirmative à la première question. Au vu de la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question* ».

I.8. L'affaire revient à présent pour décision devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État).

I.9. Dans son mémoire du 30 octobre 2023, déposé en vue de l'audience, la société requérante a souligné que l'introduction de l'article 5 quater du décret-loi n° 21, du 21 mars 2022, converti en loi n° 51, du 20 mai 2022, ne faisait pas disparaître les effets préjudiciaires découlant de la décision attaquée et elle a réitéré sa demande à la juridiction de céans de formuler le renvoi préjudiciel.

I.10. [OMISSIS] [*procédure*].

I.11. À la lumière des indications qui ont été données par la Cour de justice sur les trois questions posées à l'époque, la juridiction de céans considère que :

- en ce qui concerne les deux premières questions, relatives à la nature du renvoi préjudiciel et aux particularités de la législation nationale italienne en matière de responsabilité civile des juges, il y a lieu de prendre acte des réponses fournies par la Cour (et des réponses identiques qu'elle a fournies aux questions soulevées par le Consiglio di Stato dans d'autres ordonnances similaires) et, compte tenu de la grande importance de la question qui subsiste, elle doit être résolue au moyen

d'une interprétation de la juridiction nationale qui soit compatible avec les indications fournies par la Cour. Cet aspect sera abordé dans la section II de la présente ordonnance ;

– en ce qui concerne la troisième, la quatrième et la cinquième questions, relatives à la réglementation applicable au cas d'espèce (le décret législatif n° 504/1995 dit « Texte unique sur les accises »), le fait qu'il n'ait pas été répondu à ces questions oblige la juridiction de céans à examiner si (indépendamment de la demande de la partie) il existe des doutes d'ordre interprétatif, pertinents pour la décision, rendant nécessaire à titre exceptionnel un nouveau renvoi à la Cour de justice. Cet aspect sera abordé dans les sections III et suivantes de la présente ordonnance.

**II.** *La nature du renvoi préjudiciel et les particularités de la législation interne italienne en matière de responsabilité civile du juge pour abstention de procéder à un renvoi obligatoire (première et deuxième questions de l'arrêt [de renvoi] n° 6290 du 14 septembre 2021)*

II.1. Les deux premières questions concernent la nature du renvoi préjudiciel et, plus particulièrement, les effets sur l'attitude des juridictions nationales des règles italiennes en matière de la responsabilité civile [OMISSIS] : cela a fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle déférée à la Cour par plusieurs renvois récents [OMISSIS].

La juridiction de céans doit prendre acte de la jurisprudence constante de la Cour sur cette question. La même réponse a été donnée en ce qui concerne d'autres questions similaires soulevées par la quatrième chambre [voir ordonnances du 15 décembre 2022, *Centro Petroli Roma*, C-597/21, EU:C:2022:1010, et du 15 décembre 2022, *Società Eredi Raimondo Bufarini*, C-144/22, EU:C:2022:1013, arrêt du 22 décembre 2022, *Airbnb Ireland et Airbnb Payments UK*, C-83/21, EU:C:2022:1018, ordonnances du 27 avril 2023, *Associazione Raggio Verde*, C-482/22, EU:C:2023:404, et du 27 avril 2023, *Ministero della Giustizia (Concours de notaire)*, C-495/22, non publiée, EU:C:2023:405].

Sur la deuxième question (peut-être la plus importante) – relative, comme exposé ci-dessus, à la compatibilité avec le droit [de l'Union] de l'article 2, paragraphe 3 bis, de la loi n° 117 de 1988 – la Cour juge qu'elle est « manifestement irrecevable », et l'instrument qu'elle utilise est celui de l'ordonnance d'une chambre simple : tous ces éléments confirment la constance de cette jurisprudence et la prévisibilité des réponses qui seront données en cas d'éventuelles questions analogues.

Tout cela amène aujourd'hui la juridiction de céans à ne pas formuler de nouvelles questions, bien que cette interrogation reste très importante pour la juridiction nationale, et à rechercher par elle-même, en suivant les indications fournies par la Cour, l'interprétation de la réglementation nationale sur la responsabilité civile du

juge qui avait été demandée à la Cour dans la dernière série de renvois susmentionnés.

II.2. La juridiction de céans estime opportun de formuler, à titre préliminaire, quelques observations d'ordre général sur la relation [des juridictions nationales] avec la Cour de justice dans le cadre du mécanisme de renvoi prévu par l'article 267, troisième alinéa, TFUE, qui forment la prémisse de l'analyse de la question d'interprétation.

[OMISSIS]

Le dialogue dit « paneuropean dialogue » entre la Cour de justice et les juridictions d'Europe, et plus particulièrement les Cours suprêmes, en vertu du troisième alinéa de l'actuel article 267 TFUE (mais aussi sous l'empire de l'article 177 du traité qui l'a précédé), a transformé un ensemble de règlements et de directives en un véritable système juridique au fil des décennies : un « ius commune » \* européen.

[OMISSIS] [*Considérations générales sur le rôle des Cours suprêmes nationales, en particulier la Cour suprême italienne, dans la construction du droit de l'Union*]

II.3. Dans ce contexte, certains aspects particuliers du mécanisme de renvoi préjudiciel obligatoire doivent être signalés, en lien avec la pratique de la jurisprudence administrative italienne.

Le renvoi préjudiciel obligatoire par le juge administratif statuant en dernier ressort présente également des caractéristiques particulières par rapport à celui du juge ordinaire (de l'ordre judiciaire), puisque le droit européen requiert souvent l'intervention d'autorités publiques nationales.

Le rôle de celui-ci dans la construction européenne et ses pratiques récentes ont également fait l'objet de la réunion officielle de l'A.C.A. – Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes, qui s'est tenue les 9 et 10 octobre 2023, au siège de la Cour administrative suprême de Suède.

Les statistiques de l'A.C.A. montrent que le nombre d'affaires donnant lieu à un renvoi préjudiciel émanant du Consiglio di Stato (Conseil d'État italien) est non seulement, depuis toujours, plus élevé que le nombre de renvois effectués par les juridictions administratives suprêmes des autres États membres, mais font aussi apparaître, surtout au cours des dernières années, l'émergence possible de certains automatismes dans le renvoi, même dans des cas où la législation nationale à appliquer au cas concret n'est pas caractérisée par des dispositions dont la compatibilité avec le droit [de l'Union] est douteuse au regard de la théorie de l'acte clair.

\* Ndt : « droit commun ».

Les chiffres fournis par l’A.C.A. à propos des demandes de décision préjudicielle présentées par les juridictions administratives suprêmes dans l’Union au cours de la décennie 2012-2022 montrent qu’il a été procédé, en Italie, à environ 300 renvois, environ 100 en Allemagne, environ 90 en France, environ 70 en Espagne et dans les autres États membres beaucoup moins.

Ce chiffre – ainsi qu’il est apparu également dans le récent débat au sein de l’A.C.A. – semblerait être influencé non seulement par l’objectif d’assurer une application uniforme du droit européen, mais aussi, et pour partie seulement, par l’existence d’une législation italienne récente relative à la responsabilité civile des magistrats (la loi n° 117 de 1988 susmentionnée, telle que modifiée par la loi n° 18 du 27 février 2015). En particulier, cette loi, à l’article 2, en définissant les cas de responsabilité du juge pour « *violation manifeste de la loi ainsi que du droit de l’Union européenne* », prévoit au paragraphe 3-bis que, « *en cas de violation manifeste du droit de l’Union européenne, il est également tenu compte du non-respect de l’obligation de renvoi préjudiciel en vertu de l’article 267, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne* ».

II.4. Le phénomène ainsi décrit avait conduit la formation de jugement qui a prononcé l’arrêt non définitif n° 490 de 2022 à douter de la compatibilité de cette disposition nationale avec le mécanisme de l’article 267 TFUE et l’interprétation qu’en donne la Cour de justice.

La question – qui faisait l’objet de la deuxième des questions susmentionnées, ainsi que des autres renvois évoqués sous II.1 – a été jugée « manifestement irrecevable » parce que ne présentant « aucun rapport avec la réalité ou l’objet du litige au principal » (point 5[7] de l’ordonnance dans l’affaire C-144/22).

Dans la situation décrite, il est clair pour la [juridiction de céans] que :

- d’une part, une solution directe donnée par la Cour de justice ne semble pas probable, à la lumière de sa jurisprudence établie, étant donné que la législation italienne sur la responsabilité du juge non seulement relève de l’autonomie procédurale des ordres juridiques nationaux, mais représente aussi un ensemble de règles différent du corps de règles directement applicable pour la solution de l’affaire précise soumise à la Cour de justice ;
- d’autre part, la question reste tout à fait pertinente (a fortiori à la lumière des nouvelles données et du débat au sein de l’A.C.A.), car elle peut influencer, et fortement même, l’attitude de la juridiction de renvoi en l’incitant à formuler « pour se protéger » des questions qui s’avéreront ensuite manifestement irrecevables, pour la seule raison que certaines parties au procès envisagent la possibilité d’une action en responsabilité en cas d’absence de renvoi (voir l’ordonnance récente mais d’importance du 12 décembre 2023, Hera Luce, C-407/23, ECLI:EU:C:2023:981) et cela peut donc avoir un impact significatif sur la relation avec la Cour de justice et sur le recours au renvoi préjudiciel par le juge italien.

Comme il a été indiqué sous II.1, pour résoudre cette problématique sérieuse, la [juridiction de céans] considère donc qu'elle doit se charger, de manière autonome, d'identifier un principe interprétatif, en trouvant la solution dans les sources européennes et dans les réflexions déjà menées par la Cour elle-même (en particulier dans l'arrêt *Conorzio*) sur lesquelles les travaux de l'A.C.A ont aussi apporté un éclairage.

La solution qui va être décrite est toutefois soumise, avec la présente ordonnance, à l'appréciation éventuelle de la Cour de justice. La juridiction de céans espère, en effet, qu'elle se prononcera, même à titre incident, compte tenu de la pertinence de la question et dans la logique du dialogue dit « paneuropean dialogue », ainsi que pour prévenir d'éventuelles questions futures concernant la loi sur la responsabilité civile des juges.

II.5. La juridiction de céans est d'avis que les récentes indications fournies par la Cour dans l'arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), sont de nature à fournir un critère d'interprétation solide.

[OMISSIS] [*résumé des indications fournies par la Cour de justice dans l'arrêt C-561/19*]

II.7. La juridiction de céans estime que, à la lumière également du débat qui a eu lieu au sein de l'A.C.A. entre les Cours suprêmes européennes, les énonciations de l'arrêt C-561/19 (et en particulier celles figurant aux points 50 et 51 lus en combinaison avec les points 53 à 55) doivent être utilisées également pour la solution de la question d'interprétation relative à la loi sur la responsabilité du juge pour absence de renvoi à la Cour.

Le fait que le mécanisme du renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE soit un instrument exclusivement « *de juge à juge* », et non « *une voie de recours ouverte aux parties* » (au point que la Cour invoque même « *l'indépendance de la juridiction nationale* »), n'exclut certes pas les obligations de la juridiction nationale de dernier ressort vis-à-vis des parties quant au renvoi à la Cour de justice, mais pose clairement des limites à ces obligations.

Cette obligation semble, selon la motivation de l'arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), consister dans le devoir d'examiner la question « de manière indépendante et avec toute l'attention requise » (point 50 cité ci-dessus) et d'indiquer les « motifs de sa décision » qui « doivent faire apparaître » les raisons de l'absence de renvoi [acte clair, acte éclairé ou (non-)pertinence de la question présentée par les parties comme « préjudicielle »].

[OMISSIS]

Ces conclusions semblent confortées par les principes énoncés par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH, arrêts du 20 septembre 2011,

Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique, CE:ECHR:2011:0920JUD000398907, et du 10 avril 2012, 4832/04, Vergauwen et autres c. Belgique, CE:ECHR:2012:0410DEC000483204, points 87 à 106 et, spécialement, points 89 à 91 des motifs). En particulier, dans son dernier arrêt cité, la Cour [EDH] a estimé que la motivation de l'absence de renvoi suffisait à éviter la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH (droit à un procès équitable), en jugeant que : *« dans le cadre spécifique du troisième alinéa de (...) l'article 267 du TFUE », « cela signifie que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la CJUE à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'UE soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice... Or, en l'espèce, la Cour constate que la Cour constitutionnelle a dûment motivé ses refus de poser des questions préjudicielles (paragraphe 34 et 35) et que l'obligation de motivation imposée par l'article 6 § 1 a été remplie conformément à ce que prescrit le droit de l'UE ».*

La justesse de cette conclusion est démontrée a contrario par le fait que l'autre solution apparaît dénuée de fondement. En effet, considérer que le droit italien institue, par exemple, une responsabilité civile du juge statuant en dernier ressort non pas pour défaut de motivation mais pour défaut de renvoi automatique purement et simplement, du seul fait que la partie l'a proposé, reviendrait à considérer aussi que le droit italien prévoit une forme de responsabilité supplémentaire par rapport à celle permise par le modèle européen et totalement incompatible avec celui-ci.

Une telle solution serait en contradiction flagrante avec le texte des points 53 à 55 de l'arrêt du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), et avec la jurisprudence constante de la Cour de justice et, en dernière analyse, pourrait comporter le risque, selon la Cour, de « priver les juridictions nationales de leur indépendance ».

Par conséquent, pour comprendre la responsabilité prévue par la loi n° 177 de 1988, telle que modifiée en 2015, il faut se référer à l'obligation de motivation quant à la demande de renvoi, et non à une obligation automatique de renvoi « tout court ».

En présence d'une motivation expresse fournie par la juridiction nationale quant aux raisons pour lesquelles elle s'abstient de renvoyer à la Cour de justice, ou quant aux indications qui ont été transmises à la juridiction nationale par la Cour de justice après le renvoi, il ne saurait donc y avoir de base pour l'engagement d'une responsabilité indemnitaire et/ou disciplinaire, qui donnerait lieu sinon à une atteinte manifeste au principe d'indépendance du juge [OMISSIS]

En conclusion, selon cette approche – qui est en tout état de cause soumise à la Cour de justice pour les raisons de pertinence exposées plus haut sous II.4 – seul le respect (ou non) de l'obligation de motivation devra être pris en considération

[OMISSIS] aux fins de la constatation d'une éventuelle responsabilité du juge pour [OMISSIS] refus de renvoi à la Cour de justice. [OMISSIS]

**III.** *Il subsiste un doute raisonnable en relation avec les dispositions de droit national applicables dans la matière faisant l'objet du décret législatif n° 504/1995 dit « Texte unique sur les accises » (troisième, quatrième et cinquième questions du jugement 6290, du 14 septembre 2021)*

III.1. Au vu des éléments d'interprétation exposés jusqu'à présent, il reste à vérifier si, en relation avec la réglementation applicable au cas d'espèce (le « Texte unique sur les accises »), il subsiste encore des doutes interprétatifs raisonnables rendant nécessaire un nouveau renvoi à la Cour de justice, compte tenu du fait que l'ordonnance du 15 décembre 2022, Centro Petroli Roma (C-597/21, non publiée, EU:C:2022:1010), n'a pas examiné les troisième, quatrième et cinquième questions posées par le Consiglio di Stato (Conseil d'État). La juridiction de céans est d'avis qu'un arrêt explicite de la Cour de justice est nécessaire.

III.2. Conformément à la réglementation italienne énoncée par le décret législatif n° 504/[1995], est un « entrepôt fiscal » : « l'installation dans laquelle des produits soumis à accises sont fabriqués, transformés, détenus, reçus ou expédiés, en suspension de droits d'accises, dans les conditions fixées par l'administration fiscale » [article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 504/1995].

Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, du décret législatif n° 504/1995 : « 1) Le régime de l'entrepôt fiscal est autorisé :

a) *pour les raffineries et pour les autres installations de production où sont obtenus les produits énergétiques visés à l'article 21, paragraphe 2, ou les produits énergétiques visés à l'article 21, paragraphe 3, lorsqu'ils sont destinés à la carburation et à la combustion, ainsi que les produits soumis à accise au sens de l'article 21, paragraphes 4 et 5 ;*

b) *pour les installations pétrochimiques ».*

L'article 23, paragraphes 3 et 4, du décret législatif n° 504/1995 fixe les conditions permettant d'obtenir l'autorisation d'agir en tant qu'« entrepôt fiscal » :

« 3. *La gestion en régime d'entrepôt fiscal peut être autorisée, en cas de réelles nécessités opérationnelles et de besoin effectif d'approvisionnement de l'installation, pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité non inférieure à 400 mètres cubes et pour les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité non inférieure à 10,000 mètres cubes.*

4. *La gestion en régime d'entrepôt fiscal peut également être autorisée pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité inférieure à*

*400 mètres cubes et les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité inférieure à 10,000 mètres cubes lorsque, outre les conditions prévues au paragraphe 3, au moins une des conditions suivantes est remplie :*

*a) l'entrepôt effectue des livraisons de produits exonérés d'accises ou soumis à un droit d'accises réduit ou des transferts de produits énergétiques en régime de suspension de droits vers des pays de l'Union européenne ou des exportations vers des pays hors Union européenne pour un montant total égal à au moins 30 % du total des extractions sur une période de deux ans ;*

*b) l'entrepôt est une dépendance d'un entrepôt fiscal situé à proximité immédiate et appartenant au même groupe de sociétés ou, s'il appartient à un autre propriétaire, est destiné de manière permanente à fonctionner au service de cet entrepôt ? »*

En cas de suspension de l'autorisation d'exercer l'activité en tant qu'« entrepôt fiscal », c'est l'article 23, paragraphe 12, du décret législatif n° 504/1995 qui s'applique. Cette disposition prévoit, pour la partie pertinente en l'espèce, que : « *L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agence des douanes et des monopoles) vérifie que les conditions prévues par le paragraphe 4 [qui régit l'entrepôt fiscal] sont toujours réunies et, si elles ne peuvent pas être considérées comme étant réunies, l'autorisation visée à ce paragraphe est suspendue jusqu'à ce qu'il soit prouvé qu'elles ont été rétablies dans le délai d'un an, à l'expiration duquel elle est révoquée. Parallèlement à l'adoption de la mesure de suspension prévue à la phrase précédente, la licence visée à l'article 25, paragraphe 4, est délivrée sur demande de l'exploitant de l'entrepôt. Au lieu de la suspension susmentionnée, l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles) permet au dépositaire autorisé, sur sa demande, de poursuivre son activité en régime d'entrepôt fiscal, pendant douze mois à compter de la date de la constatation du fait que les conditions visées au paragraphe 4 ne sont pas réunies, sous réserve de l'existence d'une garantie à cet effet fournie par le dépositaire lui-même. [...]* ».

L'article 25, paragraphe 4, du décret législatif n° 504/1995 dispose, pour la partie pertinente en l'espèce, que : « *Les exploitants d'installations et d'entrepôts soumis à l'obligation de déclaration, qui sont titulaires de l'autorisation délivrée en vertu des dispositions relatives à l'installation et à l'exploitation d'installations de stockage et de distribution d'huiles minérales, sont titulaires d'une licence fiscale, valable jusqu'à sa révocation, et, à l'exception des installations de distribution routière de gaz naturel utilisé comme carburant, sont tenus d'inscrire les produits dans un registre spécifique de chargement et de déchargement. Les produits dénaturés pour des utilisations exemptées ne peuvent pas être stockés dans ces entrepôts. [...]* ».

III.3. La juridiction de céans – tout en étant consciente du caractère tout à fait exceptionnel de l'hypothèse d'un nouveau renvoi dans la même affaire – considère que, dans ce cas précis, le doute quant à l'interprétation persiste,

à l'issue de l'application des critères fournis par la Cour de justice aux points 42 à 47\*.

Considérant ce qui suit,

a) par son premier moyen de recours en appel, la société requérante fait valoir qu'il est possible que l'article 23 du décret législatif n° 504/1995 viole la directive [2006/123/CE], en soutenant que la limite quantitative introduite par l'article 23, paragraphe 4, du décret législatif n° 504/1995 porte atteinte à ladite directive et aux principes de liberté d'établissement ;

b) par son troisième moyen de recours en appel, la société requérante invoque la violation de l'article 16 de la directive 2008/118/CE sur les accises, en soutenant que les limites prévues sous « a » et « b » seraient contraires aux seules conditions qui, en vertu de l'article 16 de la directive 2008/118/CE, pourraient être fixées par les États membres, à savoir celles visant à « prévenir toute forme éventuelle de fraude ou d'abus ».

III.4. En ce qui concerne le premier moyen de recours en appel, il convient de souligner que :

a) l'article 14, point 5, de la directive 2006/123/CE dispose que : « [Les États membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences suivantes :] *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général* » ;

b) l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE dispose que : « *Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :*

a) *les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires* » ;

\* Ndt : il est probablement fait référence aux points 42 à 47 de l'ordonnance du 15 décembre 2022, Centro Petroli Roma (C-597/21, non publiée, EU:C:2022:1010).

c) l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE dispose que : « *Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis.*

*L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.*

*Les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :*

[...]

b) *la nécessité : l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;*

c) *la proportionnalité : l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.*

L'interrogation trouve son origine dans la contestation de la société requérante [OMISSIS] selon laquelle la réglementation nationale aurait subordonné, en violation de la réglementation [de l'Union], l'obtention de l'autorisation d'opérer en tant qu'entrepôt fiscal à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché (en violation, selon la société requérante, de l'article 14, point 5, de la directive 2006/123/CE), à une restriction quantitative ou territoriale [en violation, selon la société requérante, de l'article 15, paragraphe 2, sous a), de la directive 2006/123/CE] et en violation de la « *règle générale suivant laquelle l'accès à une activité de service peut être subordonné à une autorisation pour autant que soient respectés les principes et les nécessités (raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement) ainsi que la proportionnalité (exigence propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qui ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif)* » [en violation, selon la société requérante, de l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c)].

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) estime qu'il n'y a pas de violation du [droit de l'Union], bien qu'il ne puisse pas l'exclure avec certitude et appliquer par conséquent la théorie de l'acte clair.

Selon la juridiction de céans, la réglementation italienne ne viole pas la directive 2006/123/CE ni les principes des articles 101 et 106 TFUE, étant donné que le régime d'« *entrepôt fiscal* » opère principalement comme un avantage fiscal et, partant, sur un plan tout à fait distinct de celui « *commercial* ».

En effet, les entrepôts de produits énergétiques sont autorisés d'un point de vue « *commercial* » en vertu de l'article 25, paragraphe 4, du décret législatif

n° 504/1995, sur la base d'une licence d'exploitation délivrée par les bureaux des douanes et opèrent dans la filière de distribution en régime de libre marché.

L'autorisation d'agir en régime d'« entrepôt fiscal », au sens de l'article 23 du décret législatif n° 504/1995, n'a donc pas d'incidence sur la libre prestation du service, mais seulement sur la possibilité pour l'entreprise de « recevoir, détenir et déplacer des produits énergétiques en suspension de droits d'accises ». [OMISSIS]

III.5. En ce qui concerne le troisième moyen de recours en appel, il convient de mettre en évidence que l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE prévoit que : « L'ouverture et l'exploitation d'un entrepôt fiscal par un entrepositaire agréé sont subordonnées à l'autorisation des autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'entrepôt fiscal est situé.

*Cette autorisation est soumise aux conditions que les autorités sont en droit de fixer afin de prévenir toute forme éventuelle de fraude ou d'abus ».*

L'interrogation trouve son origine dans la contestation de la société requérante, selon laquelle la réglementation [de l'Union] ne permettrait pas de lutter contre « toute forme éventuelle de fraude ou d'abus », par l'imposition de seuils quantitatifs en tant que conditions pour bénéficier de l'autorisation prévue à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE.

Selon la société requérante, sur la base de la directive 2008/118/CE, ces seuils ne seraient ni raisonnables, ni proportionnels, ni en aucune manière justifiés par l'objectif de « prévenir toute forme éventuelle de fraude ou d'abus », parce qu'ils ne sont pas liés auxdites circonstances que la réglementation cherche à prévenir [OMISSIS].

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) estime qu'il n'y a pas de violation du [droit de l'Union], bien qu'il ne puisse pas l'exclure avec certitude et appliquer par conséquent la théorie de l'acte clair.

Selon la juridiction de céans, quand il s'agit d'entreprises qui sont titulaires d'un entrepôt de plus grande taille opérationnelle (soit en raison de ses capacités de stockage de gaz de pétrole liquéfié ou d'autres produits énergétiques au sens de l'article 23, paragraphe 3, soit en raison de ses capacités d'exportation ou du fait qu'il s'agit d'une simple « extension » d'un autre site qui remplit déjà les conditions d'application de l'autorisation d'agir en tant qu'« entrepôt fiscal », au sens de l'article 23, paragraphe 4), le risque est moindre que cet entrepôt n'exerce pas effectivement une activité d'entreprise et ne constitue qu'un expédient pour se soustraire au paiement des droits d'accises, par la cessation de l'activité non effectivement exercée (purement et simplement toutefois pour bénéficier des avantages fiscaux) lorsqu'elle n'est plus jugée utile pour profiter de l'avantage.

La réglementation italienne applique donc des critères objectifs [OMISSIS] et vise à prévenir la fraude et les abus.

**IV. Pertinence des questions évoquées sous le titre III. Lien entre les dispositions de la directive 2012/18/UE et la législation nationale applicable au litige au principal**

IV.1. Les questions formulées au point V.I. (ci-après) de la présente ordonnance sont pertinentes aux fins de la décision du Consiglio di Stato (Conseil d'État).

IV.2. La question de l'interprétation de l'article 14, point 5, de l'article 15, paragraphe 2, et de l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2006/123/CE et des principes des articles 101 et 106 TFUE est pertinente pour la procédure devant la juridiction nationale si la Cour devait interpréter ces dispositions en ce sens que l'avantage fiscal lié à l'« entrepôt fiscal » ne saurait être subordonné à l'existence de paramètres quantitatifs (liés soit à la taille de l'entrepôt, soit à un pourcentage d'exportations représentant au moins 30 % des activités d'extraction réalisées au cours de la période de deux ans), comme le prévoit la réglementation nationale à l'article 23, paragraphes 3 et 4, du décret législatif n° 504/1995.

En effet, en l'espèce, la mesure de suspension prise par l'Agenzia dei monopoli e delle dogane (Agence des monopoles et des douanes) et la circulaire d'application y afférente pourraient être illégales, en tant qu'elles portent atteinte aux principes de concurrence et de libre prestation des services.

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) réaffirme qu'il considère que la réglementation nationale est conforme au droit de l'Union, parce que ce dernier ne régit pas les aspects fiscaux (voir également point III.4.).

IV.3. La question de l'interprétation de l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2008/118/CE est pertinente pour la procédure devant la juridiction nationale si la Cour devait interpréter cette disposition en ce sens que la réglementation de l'Union sur les accises n'admet pas que l'avantage fiscal soit réservé aux seuls opérateurs qui inspirent confiance quant à leur fiabilité et la commission de « fraude ou d'abus », en les identifiant au moyen de paramètres objectifs.

En effet, en l'espèce, la mesure de suspension prise par l'Agenzia dei monopoli e delle dogane (Agence des monopoles et des douanes) et la circulaire d'application y afférente pourraient être illégales, en tant que la réglementation italienne réserve l'avantage fiscal aux opérateurs qui remplissent ces conditions.

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) réaffirme qu'il considère que la réglementation nationale est conforme au droit de l'Union, parce qu'elle met en œuvre l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE en prévenant, au moyen de critères objectifs, « toute forme éventuelle de fraude ou d'abus » (voir également point III.5.).

IV.4. Il convient de préciser que, en l'espèce, la mesure de suspension prise par l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agence des douanes et des monopoles) a

été prise sur la base du fait que la société requérante ne respectait pas les critères quantitatifs susmentionnés.

IV.5. En outre, il convient de souligner que, pour évaluer la légalité des décisions contestées, la modification de la réglementation [OMISSIS], signalée par la société requérante dans son mémoire du 30 octobre 2023, n'est pas pertinente, étant donné que, selon une jurisprudence nationale constante, la légalité de la mesure administrative doit être appréciée au regard de la réglementation en vigueur au moment de son adoption [OMISSIS].

## V. Formulation des questions et sursis à statuer

V.1. Sont donc posées les questions préjudicielles en interprétation suivantes, la Cour de justice de l'Union européenne étant invitée à apporter toute clarification opportune aux considérations exposées dans la section II de la présente ordonnance en matière d'indépendance du juge, ainsi qu'à se prononcer, en application de l'article 267 TFUE, sur les questions suivantes, toutes deux pertinentes pour la solution du litige :

« A) *L'interprétation correcte des articles 101 à 106 TFUE ainsi que du cadre réglementaire défini par les directives 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), et 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12) fait-elle obstacle à une règle nationale telle que celle qui ressort de l'article 23, paragraphe 3, du decreto legislativo n. 504 (décret législatif n° 504), du 16 octobre 1995, tel que modifié et complété, qui prévoit que "3. La gestion en régime d'entrepôt fiscal peut être autorisée, en cas de réelles nécessités opérationnelles et de besoin effectif d'approvisionnement de l'installation, pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité non inférieure à 400 mètres cubes et pour les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité non inférieure à 10 000 mètres cubes"?* »

B) *L'interprétation correcte des articles 101 à 106 TFUE ainsi que du cadre réglementaire défini par les directives 2006/123/CE et 2008/118/CE fait-elle obstacle à une réglementation nationale, telle que celle qui ressort de l'article 23, paragraphe 4, sous a) et b), du décret législatif n° 504, du 16 octobre 1995, tel que modifié et complété, qui prévoit que : la gestion en régime d'entrepôt fiscal peut être autorisée notamment pour les entrepôts commerciaux de gaz de pétrole liquéfié d'une capacité inférieure à 400 mètres cubes et les entrepôts commerciaux d'autres produits énergétiques d'une capacité inférieure à 10 000 mètres cubes lorsque, outre les conditions prévues au paragraphe 3, au moins une des conditions suivantes est remplie :*

1) *l'entrepôt effectue des livraisons de produits exonérés d'accises ou soumis à un droit d'accises réduit ou des transferts de produits énergétiques en régime de*

*suspension de droits vers des pays de l'Union européenne ou des exportations vers des pays hors Union européenne pour un montant total égal à au moins 30 % du total des extractions sur une période de deux ans ;*

*2) l'entrepôt est une dépendance d'un entrepôt fiscal situé à proximité immédiate et appartenant au même groupe de sociétés ou, s'il appartient à un autre propriétaire, est destiné de manière permanente à fonctionner au service de cet entrepôt ?*

*C) L'interprétation et l'application correctes du principe de proportionnalité, lu en combinaison avec les articles 101 à 106 TFUE et le cadre réglementaire défini par les directives 2006/123/CE et 2008/118/CE et, en particulier, par l'article 9, l'article 14, point 5, et l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE, s'opposent-elles à des mesures réglementaires (circulaires, règlements ou autres) adoptées par l'autorité nationale afin de préciser, en les complétant, les conditions susmentionnées prévues à l'article 23, paragraphe 4, sous a) et b), du décret législatif n° 504, du 26 octobre 1995, tel que modifié et complété ? »*

[OMISSIS]

Pour ces motifs

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) siégeant au contentieux (quatrième chambre), [OMISSIS]

a) renvoie à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles figurant dans les motifs ;

[OMISSIS]

c) ordonne, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, la suspension de la présente procédure ;

[OMISSIS]