les droits de frontière et tous autres droits, qui sur son territoire national sont applicables à l'alcool, sur la base d'une teneur en alcool non inférieure à 70 %, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité instituant la Communauté économique européenne;

2) La défenderesse est condamnée aux dépens.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 15 octobre 1969.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 15 octobre 1969.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 30 SEPTEMBRE 1969 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, vous êtes appelés à décider si la République italienne a manqué ou non aux obligations qui lui incombent en vertu du traité C.E.E. Voici les faits qu'il importe de connaître pour trancher cette question.

En analysant le régime fiscal des alcools et des vins en vigueur en Italie, la Commission a abouti à la conclusion que, dans diverses hypothèses, tantôt les produits importés sont frappés d'impositions supérieures à celles qui grèvent des produits nationaux similaires, tantôt les produits importés sont les seuls à être taxés. Parmi les diverses hypothèses qu'elle a relevées dans son examen, les seules impositions qui nous intéressent ici sont l'accise dénommée « imposta di fabbricazione » et le droit dit « erariale » perçus sur les eaux-de-vie et les liqueurs. Aux termes du tarif douanier italien, section IV, chapitre 22, position 22.09, note 3, p. 91, combiné avec le décret-loi n° 836 du 16 septembre 1955 qui est devenu la loi n° 1037 du 15 novembre 1955, quand les impositions en question s'appliquent aux produits importés, elles sont calculées sur la base d'une teneur minimale en alcool de 70°, alors que les produits nationaux sont toujours imposés d'après leur teneur réelle en alcool (celle-ci, dans le cas des produits importés, n'étant prise en considération que lorsqu'elle est supérieure à 70°, auquel cas la taxation est majorée en conséquence). La teneur réelle en alcool de nombreuses eaux-de-vie étant de loin inférieure à 70°, il en résulte que les produits importés sont frappés

1 — Traduit de l'allemand.

d'impositions supérieures à celles que supportent les produits nationaux. La Commission estime que cette situation engendre une infraction à l'article 95, alinéa 1, du traité C.E.E., dans le cas où les produits sont importés en provenance des autres États membres.

Aussi, le 4 novembre 1965, a-t-elle adressé une lettre au gouvernement italien pour connaître son avis sur la question et lui demander de mettre fin à cette discrimination. Par une lettre du 12 février 1966 de son représentant permanent, l'Italie lui a répondu qu'il n'y avait pas de discrimination, l'imposition forfaitaire des eaux-de-vie constituant un problème commun à tous les États membres, que seule l'harmonisation de leur politique dans le domaine de l'alcool pouvait permettre de résoudre.

Ne s'estimant pas satisfaite de cette déclaration, la Commission a formellement engagé, par lettre du 2 février 1967, la procédure prévue à l'article 169 du traité C.E.E. C'est par une lettre du 15 avril 1967 du représentant permanent de l'Italie que le gouvernement italien a fait part des observations qu'il était invité à présenter dans le cadre de cette procédure. Il y déclarait une fois de plus que le problème de l'alcool devait être traité d'une manière globale et qu'il était notamment nécessaire de réaménager les monopoles de l'alcool qui existaient dans certains États membres.

Cette prise de position n'a pas davantage satisfait la Commission. Aussi, selon les formes prévues à l'article 169 du traité C.E.E., a-t-elle adressé le 7 mai 1968 à la République italienne un avis motivé dans lequel, constatant que celle-ci avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 dudit traité, elle l'invitait à mettre fin à l'infraction. Par lettre du 23 juillet 1968 du représentant permanent de l'Italie, le gouvernement italien a répondu qu'il lui était impossible de se conformer à cette demande, les dispositions critiquées par la Commission étant nécessaires à la protection de secteurs importants de l'agriculture italienne, notamment parce qu'elles permettent de vendre aux distilleries, à un prix rémunérateur, les vins excédentaires ou impropres à la consommation. Il alléguait surtout que, si la taxation à l'importation était abolie, le niveau relativement bas du prix auquel les eaux-de-vie françaises pénétreraient sur le marché italien empêcherait la commercialisation des excédents de vin.

N'étant toujours pas convaincue de la pertinence des raisons que la République italienne invoquait pour se justifier, la Commission a finalement décidé d'engager une instance judiciaire. C'est ainsi qu'elle vous a saisis le 31 mars 1969 d'une requête par laquelle elle vous demande de dire qu'« en appliquant un système d'imposition comportant une charge fiscale plus lourde au détriment des eaux-de-vie importées des autres États membres par rapport aux produits nationaux correspondants, la République italienne a violé l'article 95 du traité instituant la C.E.E. ».

La République italienne persiste à rétorquer qu'un tel reproche ne saurait lui être fait et elle conclut donc au rejet du recours.

Discussion juridique

Au moment d'apprécier les circonstances de cette affaire, observons avant tout que le gouvernement italien ne nie pas le fait qu'en raison du système de taxation forfaitaire sur la base d'une teneur en alcool de 70°, les eaux-de-vie importées sont grevées d'une façon discriminatoire dans les cas où cette teneur en alcool n'est pas atteinte. La Commission a expliqué dans sa requête comment cette discrimination se traduit, en recourant à l'exemple de l'eau-de-vie obtenue à partir de céréales, qui n'a en général qu'une teneur en alcool de 42°. Nous nous permettons de vous renvoyer à cette démonstration.

Relevons ensuite qu'à présent, contrairement à l'argumentation qu'il avait soutenue initialement pour justifier l'état de choses litigieux, le gouvernement italien ne semble plus se prévaloir de la

situation existant dans d'autres États membres, et notamment des monopoles de l'alcool que connaissent ces pays. En réalité, comme l'a déclaré la Commission, cet argument ne serait d'aucun secours pour la partie défenderesse. Tout d'abord, en effet, la Commission a allégué, sans être démentie, qu'en engageant au besoin la procédure prévue à l'article 169 du traité C.E.E., elle dirige son action contre tous les États membres dans lesquels se produit le même genre de discrimination que dans l'espèce. Notons d'autre part que, même si elle n'entreprenait pas cette action, même si, notamment, elle ne menait pas une lutte efficace contre les monopoles de l'alcool qui existent dans certains États, cela n'autoriserait pas la République italienne à s'abstenir d'exécuter les obligations qui lui incombent en vertu du traité et à chercher une compensation en recourant à des mesures nationales unilatérales contraires à celui-ci. Votre jurisprudence est très nette à cet égard, tant pour ce qui est de l'inexécution par les autres États membres des obligations que leur impose le traité qu'à propos de la non-application de ce dernier par le Conseil et par la Commission (nous nous référons à ce sujet à l'arrêt du 13 novembre 1964 : Commission contre grand-duché de Luxembourg et royaume de Belgique, affaires jointes 90 et 91-63, Recueil, X-1964, p. 1231-1232, ainsi qu'à l'arrêt du 16 juin 1966 : république fédérale d'Allemagne contre Commission, affaires jointes 52 et 55-65, Recueil, XII-1966, p. 245). Au surplus (tout comme dans les affaires 90 et 91-63), force serait d'observer que le régime italien était déjà en vigueur *avant* le traité, que ce n'est donc pas le comportement des institutions communautaires qui a été à l'origine de son adoption ou, en d'autres termes, que celle-ci ne peut pas s'expliquer comme une réaction à des violations du traité imputables à autrui.

En réalité, c'est surtout en invoquant l'article 38, paragraphe 2, du traité C.E.E. que l'Italie tente de justifier le régime incriminé. Aux termes de ce texte, les articles 39 à 46 du traité soumettent les produits agricoles à des dispositions spéciales, qui excluent l'application des règles prévues pour l'établissement du marché commun et peuvent par conséquent justifier des dérogations au principe énoncé à l'article 95. Le gouvernement italien invoque notamment l'existence d'une organisation nationale du marché viti-vinicole et expose que celle-ci comporte (ce serait même là un de ses éléments essentiels) des mesures qui, étant destinées à permettre l'écoulement, pour la distillation, des excédents de vin à des prix intéressants, tendent dès lors à favoriser la transformation de vin en alcool. Il déclare que des importations, à prix réduit, d'alcool et de produits alcoolisés peuvent compromettre l'efficacité de ces mesures et il en conclut que, même lorsque les produits en question sont importés en provenance des autres États membres, il est justifié de les frapper d'une imposition supérieure à celle que supportent les produits nationaux similaires.

Cette argumentation figure déjà dans le mémoire en défense. Mais elle y est présentée d'une façon très sommaire. Aussi ne faut-il pas s'étonner que la requérante n'y ait répliqué que par quelques arguments qui donnent l'impression d'être purement formels. La Commission a notamment relevé qu'en 1961 déjà, ses services, en collaboration avec des experts des États membres, avaient dressé une liste des produits agricoles pour lesquels on pouvait estimer qu'il existait une organisation nationale du marché ou qui faisaient l'objet d'un monopole d'État. Or, dit-elle, pour ce qui est de l'Italie, cette liste ne fait mention d'organisation du marché ni pour le vin ni pour l'alcool. En outre, la Commission relève que, par décision du 18 mai 1961 fondée sur la clause de sauvegarde inscrite à l'article 226 du traité C.E.E., elle a dispensé l'Italie d'appliquer, pour l'importation du vin, l'article 33 dudit traité et l'article 7 de la décision du

12 mai 1960 concernant l'accélération du rythme de réalisation des objectifs du traité et qu'elle a prorogé cette dispense par décision du 13 décembre 1961. Et la requérante de faire observer que ces mesures n'auraient pas été nécessaires s'il avait été possible d'admettre l'existence d'une organisation de marché. Ces objections de la Commission sont-elles suffisantes? Il est permis d'en douter. En disant cela, nous ne pensons certes pas à cette décision du Conseil qu'a invoquée le gouvernement italien et qui, en date du 4 avril 1962, avait fixé le contingent global de vin à ouvrir par l'Italie, et cela sur la base de *l'article 43* du traité (disposition qui permet d'arrêter des décisions destinées à la mise en œuvre des mesures spécialement mentionnées au titre relatif à l'agriculture) : en effet, il est manifeste que, comme la Commission l'a déclaré, cette décision a été prise en considération du fait qu'entrait en vigueur le même jour le règlement agricole n° 24 portant établissement graduel d'une organisation commune du marché viti-vinicole. Mais ce qui mérite d'être observé, c'est que, dès 1960, en déposant sa demande de dispense d'application de l'article 33, le gouvernement italien a soutenu qu'il existait réellement une organisation du marché viti-vinicole, et que, dans la lettre qu'il a adressée à la Commission le 3 août 1960, il a simplement déclaré que, pour éviter des perturbations du marché italien, il ne s'opposait pas à l'application de l'article 226 pour le cas où la Commission se heurterait à des difficultés de définition de l'« organisation nationale de marché ». Enfin, il paraît intéressant de relever que le gouvernement italien a fourni dans sa duplique des éléments fort détaillés tendant à démontrer l'existence en Italie d'une organisation de marché dans le secteur du vin.

Il apparaît dès lors qu'en fait il y a lieu d'étudier le problème de l'existence d'une organisation italienne du marché viti-vinicole sans s'arrêter aux arguments formels de la Commission. Mais dès qu'on aborde ce problème, on se trouve confronté avec une notion complexe et bien difficile à cerner, dont le traité ne fournit nulle part de définition nette et à propos de laquelle, au surplus on ne peut être assuré que les États membres l'aient comprise dans le même sens avant l'entrée en vigueur de ce dernier.

Commençons par examiner les dispositions du traité où il est question de substitution d'une organisation commune aux organisations nationales : les premiers éléments qu'elles nous fournissent, c'est qu'une organisation du marché doit offrir des « garanties... pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés » (article 43) et assurer à ceux-ci l'écoulement de leur production (article 45). Pour ce qui est des organisations communes de marché, qu'il convient également de prendre en considération pour y voir clair, le droit communautaire s'attache spécialement aux objectifs énoncés à l'article 39 (qui consistent notamment à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et à stabiliser les marchés). Aux termes de l'article 40, les organisations communes de marché peuvent, en vue d'atteindre ces objectifs, comporter des réglementations de prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation, des systèmes de stockage et de report ainsi que des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation. Tels sont manifestement aussi les éléments sur lesquels s'appuie la définition donnée par la Commission le 29 novembre 1960 en réponse à la question d'un parlementaire et reproduite au J.O. de 1960, p. 1532. D'après ce texte, il faut entendre par organisation de marché l'« ensemble de dispositions relatif à la vente d'un produit agricole déterminé dans un État et donnant des garanties pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés. Cette condition n'est remplie », toujours selon la définition de la Commission, « que lorsque l'écoulement de la production nationale et la stabilité du niveau des prix sont protégés et assurés non seulement

contre les répercussions des importations, mais également contre les conséquences des fluctuations de la production ou de la demande nationale ». C'est à des critères analogues que la Commission s'était référée dans une instance antérieure qu'elle avait engagée en application de l'article 169 et dans laquelle il y avait également controverse sur la notion d'organisation de marché (affaire 18-61). A cette occasion, elle avait exposé qu'une organisation du marché se caractérisait notamment par des mesures consistant à tenir à l'écart du marché une certaine quantité des produits offerts (par exemple par des interdictions d'importer), à procéder à des achats de soutien des prix, à des stockages, à des prélèvements, etc. Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, laquelle était défenderesse dans cette affaire, classait parmi les éléments déterminants les mesures tendant à compenser les fluctuations du marché, de même que les objectifs que l'État cherche à atteindre au moyen de son intervention (par exemple : le maintien de la production nationale, un approvisionnement régulier) et il estimait (contrairement à la Commission) qu'une organisation de marché pouvait même résulter de la seule existence d'une réglementation des importations. Lorsque votre jurisprudence a effleuré la notion d'« organisation du marché » (affaires 90 et 91-63, Recueil, X-1964, p. 1236), elle a parlé, d'une façon assez vague, d'un ensemble de mécanismes et moyens de droit sur la base desquels les autorités compétentes tentent de contrôler et de régulariser le marché.

Après ces essais de définition et ces indications, examinons quelles sont les réglementations dont le gouvernement italien prétend déduire l'existence d'une organisation nationale du marché. Pour ce qui est du vin, il invoque des mesures destinées à promouvoir la qualité, l'octroi de subventions aux coopératives pour favoriser le traitement en commun des produits et faciliter la prolongation du délai de mise en vente, l'interdiction d'importer des vins ordinaires, des avantages fiscaux destinés à encourager tant la distillation que la consommation du vin, l'obligation de faire distiller certaines catégories de produits et celle de recourir au seul alcool de vin pour obtenir certains produits de transformation. En matière d'alcool, il invoque le fait que les alcools synthétiques et les alcools obtenus à partir de certaines matières premières sont frappés d'impositions spéciales destinées à assurer l'écoulement, à des prix satisfaisants, des alcools qui ne sont pas taxés et il expose qu'un système analogue est applicable à l'alcool non dénaturé. Il relève en outre que des allègements fiscaux sont consentis en faveur des matières premières dont il s'agit de favoriser la transformation.

Toutes ces réglementations pourraient effectivement donner l'impression de constituer un ensemble de moyens de droit tendant à organiser et à régulariser le marché. En effet, il s'agit, non pas simplement de mesures destinées à assurer une protection contre les importations (aspect que la Commission a mis en exergue en relevant l'interdiction d'importer les vins ordinaires), mais d'une tentative réelle d'exercer une action régulatrice sur les conditions du marché, en vue de stabiliser les marchés, de garantir l'écoulement de la production et d'assurer des prix raisonnables. Il est notamment intéressant d'observer que la proposition que la Commission a présentée le 24 juin 1967 en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole semble prévoir certaines mesures analogues, notamment l'achat de l'alcool provenant de la distillation des vins et l'octroi de primes à la fabrication d'eau-de-vie de vin. Néanmoins, la Commission estime qu'en dépit de ses affirmations, le gouvernement italien n'a pas apporté la preuve de l'existence d'une organisation du marché. Certes, pour le soutenir, la Commission ne se fonde pas sur le fait (à coup sûr non décisif) qu'il n'existe pas d'organisme étatique spé-

cialement compétent pour assurer le fonctionnement de l'organisation de marché. Mais elle invoque l'absence de réglementation des prix minimaux, elle relève qu'il n'existe pas de garanties pour la campagne en cours, les mesures à prendre n'étant décidées qu'à la fin de chaque campagne de commercialisation, et elle soutient en outre que, ni les mesures destinées à promouvoir la qualité, ni les subventions aux coopératives, dont le gouvernement italien a fait état, ne sauraient constituer des réglementations caractéristiques d'une organisation du marché. Pour notre part, compte tenu de la situation décrite par le gouvernement italien, nous nous demandons si les affirmations de la Commission ne reposent pas sur une conception trop étroite de l'organisation de marché. Il est en tout cas permis de penser que ses objections ne paraissent pas parfaitement convaincantes. Il en serait peut-être autrement si la Commission avait analysé le problème d'une façon plus approfondie et si elle ne s'était pas bornée à quelques indications, qui sont pour la plupart simplement négatives.

Cependant, il semble bien qu'en fin de compte vous serez amenés à conclure qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir les problèmes de l'organisation du marché pour rendre votre arrêt. C'est ce qui résulte des arguments principaux de la Commission, que nous allons aborder à présent.

Le gouvernement italien prétend qu'il existe une organisation du marché dans le secteur du *vin* et de l'*alcool*, alors que la Commission critique des mesures qui concernent les *eaux-de-vie* importées. Or, c'est en principe pour les seuls produits agricoles, qui sont énumérés limitativement à son annexe II, que le traité permet des dérogations aux règles générales qu'il énonce, même lorsque ces dérogations interviennent dans le cadre de l'organisation d'un marché agricole. Et l'eau-de-vie ne figure pas à la liste de l'annexe II. Le gouvernement italien soutient que cela importe peu, parce qu'en réalité il est impossible de distinguer l'eau-de-vie de l'alcool et parce qu'au surplus les mesures appliquées par l'Italie ne visent que l'alcool qui est contenu dans l'eau-de-vie : mais, pas plus que la Commission, nous ne saurions admettre cet argument. En effet, non seulement la législation italienne elle-même distingue l'eau-de-vie de l'alcool, malgré l'identité des procédés de fabrication et des produits de base utilisés, mais en outre cette distinction se retrouve dans la nomenclature de Bruxelles (avec, pour l'eau-de-vie, une définition précise fondée sur les matières premières servant à sa fabrication et sur les particularités du produit final) et une nette distinction entre l'eau-de-vie et l'alcool a notamment été faite quand il s'est agi de compléter la liste de l'annexe II en application de l'article 38, paragraphe 3, du traité. C'est intentionnellement qu'en complétant cette liste le Conseil a procédé d'une façon restrictive, pour respecter le principe qui veut que les dérogations aux règles générales du traité soient maintenues dans les limites les plus strictes possible. Voilà pourquoi par son règlement n° 7 *bis* du 18 décembre 1959 (J.O. 1961, page 72), contrairement à la demande du gouvernement italien qui plaidait pour l'inscription des eaux-de-vie à la liste de l'annexe II, le Conseil y a inscrit, au titre de produits agricoles, l'« alcool éthylique, dénaturé ou non, de tous titres, obtenu à partir de produits agricoles figurant à l'annexe II du traité », mais en excluant formellement les « eaux-de-vie, liqueurs et autres boissons spiritueuses, préparations alcooliques composées (dites extraits concentrés) pour la fabrication de boissons ». Cela constitue (et voilà l'élément décisif pour l'affaire qui nous occupe) une décision ayant un caractère de politique économique, qu'on ne saurait vider de son contenu en admettant un régime spécial pour l'eau-de-vie, sous prétexte qu'il ne vise que l'alcool que celle-ci contient.

Cependant, malgré la nette distinction que le traité veut maintenir entre l'alcool et l'eau-de-vie, nous pourrions nous

demander s'il n'est pas concevable qu'une organisation du marché de certains produits comporte des mesures s'étendant à des produits transformés qui ont avec eux des rapports étroits et dans lesquels sont contenus des produits agricoles. Dans cet ordre d'idées, nous pourrions penser à une autre définition de l'organisation du marché, que la Commission a donnée dans une lettre adressée le 14 avril 1961 au président de la commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire européenne, définition dont la dernière phrase s'énonce comme ceci : « L'application des mesures à la frontière doit être liée à celles prises sur le marché intérieur, soit du produit en question, soit d'un produit dont celui-ci *dépend étroitement* ». Avant d'affirmer que cette formule peut être appliquée à une situation déterminée, il convient toutefois de se rappeler que la Cour a insisté, dans sa jurisprudence, sur le fait que les dispositions spéciales relatives à l'agriculture sont d'interprétation *restrictive*. Nous nous référons à cet égard aux affaires jointes 2 et 3-62 (Commission contre grand-duché de Luxembourg et royaume de Belgique), et notamment aux passages de l'arrêt du 14 décembre 1962 qui sont reproduits à la page 827 du volume VIII du Recueil. Aux termes de ces attendus, les dérogations permises en faveur de certains produits agricoles ne sauraient être étendues inconditionnellement aux produits obtenus par la transformation de ceux qui bénéficient du régime de faveur. Par conséquent, lorsqu'il est allégué que, sans cette extension, les règles dérogatoires perdraient leur efficacité, il faut à coup sûr exiger une preuve rigoureuse de cette allégation. Or, cette preuve n'est pas faite dans l'espèce. Nous croyons qu'effectivement le gouvernement italien n'a pas *démontré que son organisation* (réelle ou alléguée) du marché du vin et de l'alcool deviendrait inefficace ou serait gravement compromise s'il devait abolir les mesures de protection contre les importations d'eau-de-vie dont la Commission lui fait grief. De toute façon, il échet d'observer que les eaux-de-vie et liqueurs frappées d'une imposition discriminatoire ne sont en concurrence qu'avec une *fraction* des produits visés sans discussion possible par l'organisation du marché de l'alcool au sens du traité. Au surplus, dans la présente affaire tout comme dans les affaires 2 et 3-62, force serait de relever que le remède aux éventuelles menaces de perturbation du secteur économique qu'il s'agit de protéger réside dans les procédures communautaires de protection que prévoient le traité et certaines dispositions spéciales arrêtées en vue de son application.

Nous aboutissons dès lors à cette conclusion que, dans l'espèce, qu'il existe ou non en Italie une organisation du marché dans le secteur du vin et de l'alcool, les règles spéciales régissant l'agriculture, et notamment les dispositions relatives aux organisations du marché, ne sauraient justifier le maintien de l'application aux eaux-de-vie importées d'un régime spécial dérogeant aux principes de l'article 95.

Il apparaît ainsi que la requête de la Commission est fondée et que vous devrez donc dire et juger qu'en appliquant un système de taxation ayant pour effet de grever les eaux-de-vie importées des autres États membres d'une charge fiscale supérieure à celle que supportent les produits nationaux analogues, la République italienne a enfreint l'article 95 du traité instituant la C.E.E. Si vous nous suivez, vous devrez également, faisant droit aux conclusions de la requérante, condamner la République italienne aux dépens.