2) Les dépens sont réservés.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 février 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le Président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 28 NOVEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par le présent recours en manquement, la Commission reproche au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande de Nord d'avoir enfreint l'article 95, alinéa 2, du traité CEE, en percevant sur le vin un droit d'accise supérieur à celui qui frappe la bière.

Les articles 32 et 38 de l'acte d'adhésion prévoient que les droits de douane à l'importation et les droits de douane à caractère fiscal entre la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres sont progressivement supprimés à partir du 1er avril 1973, jusqu'au 1er juillet 1977. D'après l'article 38, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, les nouveaux États membres conservent la faculté de remplacer un droit de douane à caractère fiscal, ou l'élément fiscal d'un tel droit, par une taxe intérieure conforme aux dispositions de l'article 95 du traité CEE. Selon l'article 38, paragraphe 3, de l'acte, lorsque la Commission constate que le remplacement d'un droit de douane à caractère fiscal, ou de l'élément fiscal d'un tel droit, se heurte à des difficultés sérieuses dans un nouvel État membre, elle peut autoriser cet État à maintenir ce droit ou cet élément, à condition qu'il le supprime au plus tard le 1er janvier 1976.

En application de cette disposition, la Commission a notamment autorisé le Royaume-Uni, par décision 73/199/CEE du 27 février 1973 (JO n° L 197 du 17 juillet 1973, p. 7), à percevoir jusqu'au 1er janvier 1976, pour les vins légers, un élément protecteur de £ 0,25 au plus et un élément fiscal d'un taux de £ 1,4875 par gallon.

1 — Traduit de l'allemand.

L'évolution des droits de douane et des droits d'accise sur le vin au Royaume-Uni, qui n'a pas de production propre notable, comme on le sait, peut dès lors, si on fait abstraction d'autres taxes, être décrite comme suit. A l'époque de l'adhésion, le Royaume-Uni percevait uniquement un droit de douane, comprenant un élément protecteur et un élément fiscal, d'un taux de £ 1,6125 par gallon, mais pas de droit d'accise. Ce droit de douane a été porté à £ 2,675 par gallon jusqu'au 1er janvier 1976. A partir de cette date, le droit de douane a été abaissé à £ 0,025 par gallon et, en même temps, un droit d'accise d'un taux de £ 2,625 par gallon a été introduit, ce qui a conduit à une charge totale de £ 2,65 par gallon. Peu de temps après, soit le 7 avril 1976, le droit d'accise a été porté, avec maintien du droit de douane, à £ 2,955 par gallon, puis le 1er janvier 1977 il a de nouveau été augmenté pour passer à £ 3,25 par gallon. Le 1er juillet 1977, le droit de douane a été supprimé conformément à l'article 36 de l'acte d'adhésion et seul un droit d'accise d'un taux de £ 3,25 par gallon a encore été perçu.

En revanche, la bière brassée au Royaume-Uni est taxée, avant fermentation, en fonction du poids spécifique du moût de bière. Un gallon de bière d'une densité de 1038° — qui est la densité moyenne des bières consommées au Royaume-Uni — était frappé à l'époque de l'adhésion d'un droit au taux de £ 0,3858. Le 7 avril 1976, ce taux s'élevait à £ 0,557, et le 1er juillet 1977 il était de £ 0,613 par gallon.

Par lettre du 14 juillet 1976, la Commission a fait savoir au gouvernement du Royaume-Uni, conformément à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, que la grande différence entre le droit d'accise appliqué à la bière de production nationale et le droit perçu sur le vin, qui est principalement importé des États membres, créait à son avis une protection indirecte en faveur de la bière et constituait de ce fait une infraction à l'article 95, alinéa 2, du traité CEE. Dans sa réponse du 6 octobre 1976, le gouvernement du Royaume-Uni a contesté l'existence d'une relation significative entre le marché de la bière et celui du vin et il a simultanément mis en doute l'incidence, alléguée par la Commission, de la fiscalité sur le prix de vente au détail des produits en question.

Conformément à l'article 169 du traité CEE, la Commission a alors adressé au Royaume-Uni, le 8 novembre 1977, un avis motivé. Elle y constatait que, sur la base du volume, le droit d'accise sur la bière d'une densité originelle de 1037,71° — qui est la moyenne exacte pour la bière consommée au Royaume-Uni en 1975 et 1976 — s'élevait à £ 0,6084 par gallon, contre £ 3,25 par gallon pour le vin. Rapportée au degré alcoolique, l'accise sur la bière de même densité et d'un degré alcoolique de 3 % serait de £ 0,2028 par gallon, en comparaison de £ 0,2955 par gallon pour le vin léger présentant une teneur en alcool de 11°. Par référence au prix de vente au détail, l'accise sur la bière représenterait en moyenne moins de 25 %, tandis que le droit frappant les vins les plus vendus devrait être chiffré à 35 %. Estimant que ces valeurs montraient que le Royaume-Uni protégeait la bière nationale par rapport au vin importé, la Commission a conclu à l'existence d'une violation de l'article 95, alinéa 2, du traité CEE, à laquelle elle a invité le Royaume-Uni à mettre fin dans un délai d'un mois.

Après que le Royaume-Uni n'eut pas réagi dans ce délai, la Commission a formé le présent recours, qui est parvenu à la Cour le 7 août 1978 et dans lequel

elle a conclu à ce qu'il plaise à celle-ci déclarer que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande de Nord a violé l'article 95 du traité CEE en négligeant d'abroger ou d'amender les dispositions litigieuses relatives à l'accise sur le vin, et condamner le Royaume-Uni aux dépens. Ce dernier conclut quant à lui au rejet du recours et à la condamnation de la requérante aux dépens. La République italienne est intervenue à la procédure aux côtés de la Commission.

Contrairement aux affaires 168/78, 169/78, 171/78 et 55/79, sur lesquelles nous nous sommes prononcé tout à l'heure, ce recours-ci n'est pas fondé sur l'alinéa 1 de l'article 95 du traité CEE, mais seulement sur son alinéa 2. Comme nous l'avons vu dans les procédures précitées, l'alinéa 1 contient en premier lieu une obligation d'égalité de traitement, tandis que l'alinéa 2 vise, comme le montrent déjà ses termes, l'effet éventuellement protectionniste d'une imposition à l'importation, de sorte qu'il interdit aux États membres de frapper les produits importés d'autres États membres d'impositions qui sont de nature à protéger indirectement d'autres productions. La réponse à la question de savoir quand la taxation d'un produit importé aboutit à protéger un produit national dépend de la mesure dans laquelle les deux produits sont en concurrence, c'est-à-dire sont interchangeables. Une telle possibilité de substitution existe d'après la jurisprudence de la Cour dans l'affaire 27/67 (Firma Fink-Frucht GmbH contre Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt du 4 avril 1968, Recueil 1968, p. 327) lorsque le produit national se trouve en concurrence avec le produit importé «en raison d'une ou de plusieurs utilisations économiques, sans remplir cependant la condition de similitude au sens de l'article 95, alinéa 1». Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il convient toutefois d'exiger, a dit la Cour, «que les divers rapports économiques envisagés par l'article 95, alinéa 2, n'aient pas un caractère simplement occasionnel, mais qu'il s'agisse de relations durables et caractérisées».

Comme nous l'avons déjà montré aussi, les alinéas 1 et 2 de l'article 95 du traité CEE ne se différencient pas seulement par les conditions énoncées, mais aussi du point de vue de leurs effets. Le principe d'égalité qui s'exprime à l'alinéa 1 joue en effet dès qu'il y a inégalité de traitement sous l'angle du montant de l'imposition, tandis que l'alinéa 2 exige en outre que l'inégalité de traitement produise un effet protectionniste. Un tel effet protectionniste n'existe toutefois pas automatiquement lorsque le produit importé est taxé plus lourdement que celui qui peut lui être substitué, puisqu'en raison des différences de coûts et de prix présentées par des produits de substitution, une imposition supérieure ne se répercute pas toujours sur le marché. C'est ainsi que, dans l'affaire déjà citée 27/67 (Fink-Frucht), la Cour a jugé que toute imposition supérieure frappant des produits importés ne représentait pas nécessairement une infraction à l'alinéa 2, de sorte que le juge national doit vérifier au-dessous de quel montant l'imposition cesse de produire un effet de protection.

Compte tenu de cette jurisprudence, nous devons donc vérifier d'abord si la bière et le vin sont en concurrence en raison de leur possibilité d'utilisation économique.

En cas de réponse affirmative à cette question, il faudra examiner ensuite si

l'imposition différente qui frappe le vin importé est de nature à protéger indirectement la production nationale de bière. Quant à l'existence ou non d'une relation de concurrence entre ces produits au sens de l'article 95, alinéa 2, du traité CEE, elle dépend de manière décisive de la réponse à la question de savoir s'il faut tenir compte des particularités d'un marché national ou si le marché commun doit être vu comme un tout.

Contrairement à l'opinion de la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni soutient à ce sujet que le problème de savoir si les produits en cause sont en concurrence l'un avec l'autre doit être résolu en se reportant uniquement à la situation sur le marché national. Or, au Royaume-Uni, la bière serait la boisson nationale pour des raisons socio-historiques et géographiques. Les habitudes de consommation mêmes, qui ne seraient pas fonction de la charge fiscale, montreraient que le vin et la bière ne peuvent pas être considérés comme des produits interchangeables.

Cette argumentation ne saurait être suivie. Comme nous l'avons déjà démontré en détail dans nos conclusions sur l'affaire 168/78, le rôle de l'article 95 du traité CEE, qui fait partie des fondements de la Communauté, est d'empêcher qu'après la suppression des droits de douane et des taxes d'effet équivalent ainsi que l'élimination des restrictions quantitatives, les États membres ne puissent plus établir de nouveaux obstacles. Les États membres doivent être privés de la possibilité de protéger des produits nationaux en imposant une charge fiscale discriminatoire aux produits importés. Cette idée, qui est aussi à la base de l'alinéa 2 du même article, a comme conséquence immédiate que, pour la détermination d'une concurrence durable et caractérisée au sens de la jurisprudence de la Cour, il faut se reporter non pas à la situation spécifique dans un État membre mais à la situation globale dans la Communauté. Les habitudes de consommation et les préférences des consommateurs peuvent en effet être influencées, comme la Commission l'a souligné à juste titre et comme nous aussi l'avons expliqué dans nos conclusions précitées, par un grand nombre d'éléments comme l'habitude, une tradition locale ou nationale, des facteurs sociaux, et aussi par le fait que des produits non nationaux sont sciemment écartés du marché intérieur par des mesures fiscales de protection.

Il s'agit donc de rechercher si, d'après les habitudes des consommateurs, le vin et la bière ont les mêmes possibilités d'utilisation dans *tous* les États membres. Lorsque deux produits ont la même possibilité d'utilisation ou, mieux encore, la même utilisation effective, il s'ensuit automatiquement qu'ils sont en concurrence sur le marché et qu'il existe donc entre eux une relation de substitution au sens de l'article 95, alinéa 2, du traité CEE.

Or, du point de vue du consommateur, la bière et le vin ont la même utilisation, puisque ces produits présentent les mêmes caractéristiques, comme la Commission l'a pertinemment souligné. Par rapport aux autres boissons désaltérantes dont il est question au chapitre 22 du tarif douanier commun, la bière et le vin, qui sont obtenus tous deux par fermentation, se distinguent par leur teneur en alcool. Le pourcentage relativement bas de leur teneur en alcool distingue à son tour ces deux boissons des eaux-de-vie de la sous-position 22.09 C du tarif douanier commun, qui sont obtenues par distillation. Ces critères communs, objectivement mesurables, ont

comme conséquence que tant la bière que le vin répondent essentiellement aux mêmes besoins des consommateurs. C'est ainsi que tous deux sont utilisés comme boissons de table aussi bien dans les restaurants que dans les ménages et, d'une manière tout à fait générale, pour étancher la soif. Cette utilisation identique, qui a comme conséquence que les deux produits se trouvent en concurrence, n'est pas affectée non plus, contrairement à l'opinion du gouvernement du Royaume-Uni, par la différence qui existe entre les deux boissons du point de vue de leur degré alcoolique et de leurs coûts de fabrication. Ces deux facteurs peuvent être nivelés très simplement, comme on le sait, en allongeant le vin. En outre, cette différence conduit à ce que les deux boissons ne peuvent pas, malgré leur utilisation identique, être considérées comme des produits similaires au sens de l'article 95, alinéa 1. Une telle constatation n'exclut toutefois pas, comme nous l'avons vu, que les deux produits doivent être rangés dans le groupe plus large des produits de substitution relevant de l'article 95, alinéa 2, du traité CEE. Il s'ensuit, selon nous, que des mesures fiscales en faveur d'un de ces produits peuvent en principe entraîner un déplacement de la situation sur le marché en faveur de ce produit.

Cette constatation nous amène à la question extrêmement difficile de savoir si la taxation du vin au Royaume-Uni est effectivement de nature à produire, sous l'angle du comportement des consommateurs, un effet protectionniste en faveur de la bière nationale.

Comme une telle preuve est difficile à faire en raison de la différence de régime de taxation des produits en cause — pour le vin l'imposition est fonction du volume du produit final, tandis que pour la bière elle est fonction du poids du moût de bière —, la Commission propose d'examiner trois bases de calcul différentes. Rapportée à un certain volume, la taxation du vin était, d'après les explications de la Commission, trois fois supérieure à celle de la bière en janvier 1974, tandis que le rapport était de 5 : 1 en 1978. Cette différence s'amenuise toutefois sensiblement, pour se situer aux environs de 1,5 : 1, lorsqu'on calcule l'imposition, comme c'est l'habitude pour les eaux-de-vie, par référence à la teneur en alcool d'un volume déterminé. Enfin, lorsqu'on met la charge fiscale en relation avec le prix de vente des produits, l'imposition des bouteilles de vin les plus courantes dans le commerce représente, de l'avis de la Commission, de 35 à 38 %, tandis que les bouteilles de bière les plus courantes supportent seulement un droit de 22 %. Pour la Commission, ces exemples montrent que, même si l'on tient compte des faiblesses apparentes des diverses bases de calcul, le vin est taxé plus lourdement que la bière, et que le droit d'accise sur le vin est donc de nature à protéger la bière de production nationale.

De l'avis du gouvernement italien aussi, l'évolution du droit d'accise qui est appliqué aux produits en cause prouve que la bière et le vin sont des produits concurrents et que l'intention est bien de protéger la bière nationale par une taxation plus forte du vin. Cela pourrait déjà déduit du fait que le droit d'accise sur le vin a été majoré de 1972 à 1977 de 102 %, tandis que le droit d'accise sur la bière a seulement augmenté durant la même période de 59 %. Une preuve supplémentaire de la discrimination du vin serait constituée par le fait que, jusqu'en 1972, le Royaume-Uni a frappé le vin seulement d'un droit de douane, et

non pas d'un droit d'accise qui, en raison de l'absence d'une production nationale notable, n'aurait pas eu de sens. L'exemple tiré de l'imposition rapportée à la teneur en alcool ne serait pas concluant, car il ne tiendrait pas compte de la différence de degré alcoolique entre les diverses sortes de vin et de bière qui sont effectivement consommées. Enfin, il y aurait lieu de noter qu'en 1973 et 1974, lorsque la taxation du vin était modérée, la consommation de vin au Royaume-Uni a fortement augmenté, tandis que les années suivantes l'augmentation a été plus faible.

Le gouvernement du Royaume-Uni conteste l'argumentation de la Commission et du gouvernement italien en faisant valoir que les exemples de calcul donnés par la Commission sont plus ou moins arbitraires et lacunaires. C'est ainsi, par exemple, que le calcul de l'imposition en fonction du volume des boissons ne tiendrait pas compte du fait que la bière et le vin présentent un degré d'alcool différent et ont des coûts de fabrication différents. De plus, il ne prendrait pas en considération le fait que la consommation de bière par personne au Royaume-Uni est normalement plus élevée que la consommation correspondante de vin. Une comparaison par référence à la teneur en alcool des boissons serait seulement permise en partant, eu égard aux habitudes de consommation, du volume d'un verre de vin et du volume d'une «pinte» de bière. Enfin, le calcul de l'imposition en fonction du prix de vente ne prendrait pas en considération le fait que les produits en question sont commercialisés de manière tout à fait différente. Pour ce motif, il serait seulement permis de considérer le prix de vente global de la bière et du vin, et sur cette base le droit appliqué à la bière serait de 23 %, et celui appliqué au vin de 24 % du prix de vente. En réponse à l'argumentation de la République italienne, le gouvernement du Royaume-Uni observe que l'existence d'un droit d'accise ne permet pas d'en déduire que la bière et le vin sont des produits concurrents. Un tel droit ferait partie intégrante d'une imposition normale des boissons alcooliques, que la Cour de justice aurait déclarée licite. Le fait que l'imposition frappe les vins légers et d'un prix peu élevé plus lourdement que les gros vins ne permettrait pas de conclure que le régime fiscal protège la bière. Enfin, contrairement à ce que prétend le gouvernement italien, le droit sur le vin n'aurait pas été abaissé en 1973 et 1974, mais il aurait seulement été remplacé en partie par la taxe sur la valeur ajoutée.

Nous partageons le point de vue du gouvernement du Royaume-Uni, selon lequel les arguments avancés par la Commission et par le gouvernement italien ne suffisent pas pour établir un effet protectionniste, interdit par le traité, du droit d'accise sur le vin en faveur du produit national concurrent qu'est la bière. L'article 38, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion autorisait les nouveaux États membres à remplacer un droit de douane à caractère fiscal, ou l'élément fiscal d'un tel droit, par une taxe intérieure conforme seulement aux dispositions de l'article 95 du traité CEE. Contrairement à l'alinéa 1 de l'article 95, l'alinéa 2 de ce dernier n'interdit toutefois pas, comme nous l'avons vu, que les produits concurrents importés soient taxés plus lourdement, pour autant que la différence d'imposition ne conduit pas à une protection des produits nationaux. Lorsqu'on examine si un tel effet protec-

tionniste existe, on ne peut certainement pas méconnaître que, depuis l'adhésion du Royaume-Uni, la taxation du vin sous la forme de droits de douane et de droits d'accise a augmenté plus fortement que la taxation correspondante de la bière. Mais cet accroissement plus rapide de la charge fiscale sur le vin ne permet pas en soi de dire si le niveau atteint est propre à protéger indirectement la bière nationale. De même, les exemples de calcul donnés par la Commission, dans lesquels la taxation est mise en relation avec le degré d'alcool et le prix de vente, ne sont pas de nature à prouver un tel effet protectionniste. En dehors des imperfections de ce mode de calcul, que la Commission elle-même a du reste reconnues, ces exemples aboutissent en effet à une taxation du vin qui est certes un tant soit peu supérieure, mais qui ne devrait pas comme telle, selon nous, si l'on tient compte des coûts de fabrication qui sont de toute manière déjà plus élevés pour le vin, être de nature à influencer le comportement des consommateurs. Seul le calcul de l'imposition par référence à un volume déterminé aboutit à constater une charge notablement plus lourde pour le vin. Mais la Commission elle-même reconnaît qu'un tel mode de calcul conduit à des résultats erronés, puisqu'il il ne tient compte ni de la différence de degré d'alcool, ni de la différence de coûts de fabrication entre la bière et le vin. Enfin, l'absence de toute incidence actuelle de la taxation supérieure du vin sur le comportement des consommateurs est encore démontrée par les statistiques qui ont été produites et dont il découle clairement, à notre avis, que ni la consommation de vin, ni celle de bière n'ont été influencées jusqu'à présent par la taxation.

Comme ni la Commission, ni le gouvernement italien ne sont donc parvenus à faire la preuve que la taxation du vin importé des États membres est de nature à protéger indirectement le produit concurrent qu'est la bière, le recours doit être rejeté comme non fondé, et la Commission doit être par conséquent condamnée aux dépens.