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

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le recours en manquement engagé par la Commission contre la République italienne a pour origine les faits suivants:

La production italienne d'eaux-de-vie, c'est-à-dire la fabrication de boissons spiritueuses au sens de la position tarifaire n° 22.09 C du tarif douanier commun, qui est de l'ordre de 400 000 hl par an, consiste essentiellement en eaux-de-vie dérivées du vin et du marc, tel que le brandy et la grappa. La production d'eau-de-vie à partir d'autres fruits est sensiblement moins importante et peut être chiffrée à environ 24 000 hl par an, la production d'eau-de-vie de céréales étant encore moins importante. La Commission, qui se fonde sur les statistiques du ministère des finances italien, indique à cet égard pour l'année 1975 78 hectolitres et pour 1976 seulement 4 hectolitres d'alcool pur. Selon les indications du gouvernement italien, la production nationale de whisky et de rhum s'élève au total à 19 000 hectolitres par an, mais il faut savoir à cet égard qu'en Italie le «whisky» est produit à partir d'un coupage de whisky importé, d'alcool dérivé de produits indigènes et d'eau. A l'inverse de la faible production nationale, 74 000 hectolitres de whisky ont été importés en 1975 aux fins de la consommation.

Outre ce qu'il est convenu d'appeler les droits d'État, le droit de fabrication et la taxe sur la valeur ajoutée, la législation fiscale italienne prévoit une autre taxe sur les boissons alcooliques destinées à la vente au détail. Cette taxe est perçue sous forme de bandelettes fiscales apposées sur les bouteilles d'une contenance allant jusqu'à 2 litres.

La présente procédure ne porte que sur la taxation au moyen des bandelettes fiscales qui prévoit des taux différents pour les eaux-de-vie dérivées du marc, les eaux-de-vie dérivées du vin et les eaux-de-vie de céréales ou de canne. L'article 6 du décret n° 745 du 26 octobre 1970, portant mesures extraordinaires pour la relance économique (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n° 272 du 26 octobre 1970, p. 7193), devenu la loi n° 1043 du 18 décembre 1970 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n° 323 du 23 décembre 1970, p. 8543), a considérablement augmenté le taux des bandelettes fiscales pour les eaux-de-vie de céréales et de canne, à l'exception du gin, alors que les taux pour les autres eaux-de-vie, notamment de vin et de marc, sont demeurés inchangés. En ce qui concerne plus particulièrement les taux actuellement applicables, nous renvoyons au tableau contenu dans le rapport d'audience. Il en résulte qu'une bouteille d'eau-de-vie de marc d'un litre est frappée d'une taxe de 20 lires, une bouteille d'eau-de-vie de vin d'une taxe de 60 lires et une bouteille d'eau-de-vie de céréales ou de canne à sucre de 420 lires, ce qui correspond dans l'ordre des produits cités à un rapport de 1 : 3 : 21.

Dès 1974 la Commission a informé le gouvernement italien des réserves que lui inspirait cette réglementation qui frappait les eaux-de-vie de céréales et de canne

1 — Traduit de l'allemand.

importées, tels que le whisky et le rhum, plus lourdement que les produits nationaux correspondants à base de vin, de marc et de fruits. Dans sa réponse, le gouvernement italien a fait observer, entre autres, qu'il existait également en Italie une production considérable d'eaux-de-vie de céréales et de canne, que les statistiques révélaient un accroissement de la consommation des eaux-de-vie de céréales et de canne importées plus rapide que celle des eaux-de-vie de vin et de marc et qu'enfin, les problèmes de taxation différentielle devaient être examinés dans le cadre de l'harmonisation fiscale.

Là-dessus, par lettre du 11 juin 1976, la Commission a ouvert une procédure formelle au titre de l'article 169 du traité CEE: elle faisait grief au gouvernement italien d'avoir, par la taxation litigieuse, violé soit l'article 95, alinéa 1, du traité CEE soit l'alinéa 2 de cet article. Dans sa réponse du 28 juillet 1976, le gouvernement italien a fait observer, d'une part, que les eaux-de-vie en question n'étaient pas similaires au sens de l'article 95 du traité CEE, que les produits italiens étaient imposés au même titre que les produits importés et que les autres productions nationales n'étaient pas protégées. En conséquence, par lettre du 23 janvier 1978, la Commission a émis à l'égard du gouvernement italien un avis motivé en application de l'article 169 du traité CEE dans lequel elle constatait une violation de l'article 95 du traité CEE et invitait le gouvernement italien à y mettre fin dans un délai de 15 jours. La représentation permanente de l'Italie ayant déclaré dans une lettre du 20 avril 1978 qu'elle ne voyait aucune raison de renoncer à la pratique fiscale existante, la Commission a introduit un recours, le 7 août 1978, par lequel elle demande à la Cour de constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité CEE, en percevant depuis le 26 octobre 1970 sur les eaux-de-vie importées une taxe différenciée plus élevée (bandelettes fiscales), et de condamner la République italienne aux dépens.

Ce recours appelle de notre part les remarques suivantes:

I — Le gouvernement italien considère le recours comme irrecevable pour deux raisons.

Il fait d'abord valoir qu'il n'est pas possible de scinder l'appréciation de l'ensemble des impositions grevant les eaux-de-vie par des recours séparés qui ne visent que certaines taxes déterminées. C'est ce qui résulterait également de la jurisprudence de la Cour de justice qui a précisé dans l'affaire 28/67 (Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH contre Hauptzollamt Paderborn, arrêt rendu le 3 avril 1968, Recueil 1968, page 215) que les dispositions de l'article 95 du traité CEE devaient être comprises en ce sens que les impositions intérieures visent *l'ensemble* des impositions qui grèvent effectivement le produit national à tous les stades de sa fabrication et de sa commercialisation. Or, selon les affirmations mêmes de la Commission, la taxation différenciée des eaux-de-vie au moyen des bandelettes fiscales ne constituerait que *l'un* des aspects de la discrimination fiscale reprochée à la République italienne. L'appréciation de l'imposition des produits comparables devrait se faire dans le cadre d'une approche globale, tenant compte également des charges qui grèvent le *seul* produit national et qui ne sont pas prises en

considération si l'on ne s'attache qu'à l'un des facteurs de l'ensemble des charges frappant les produits importés.

A propos de cette objection, il y a lieu d'observer qu'eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice sur l'article 95 du traité CEE, le gouvernement italien a assurément raison d'affirmer qu'il n'y violation de l'article 95 que lorsqu'il résulte d'une «comparaison concrète des charges» que les produits importés sont imposés plus lourdement que les produits nationaux similaires. Il s'agit là cependant, comme la Commission l'indique également, d'une question de bien-fondé du recours qui ne permet pas d'exclure sa recevabilité. Au reste, et nous nous bornerons à cette remarque sur ce point, le gouvernement italien n'a montré de manière probante ni dans la procédure préalable prescrite par l'article 169 du traité CEE ni dans la présente procédure, que l'imposition plus lourde des eaux-de-vie de céréales et de canne par les bandelettes fiscales était compensée par d'autres taxes qui grèveraient plus lourdement les eaux-de-vie de vin ou de marc.

Nous ne pouvons pas non plus partager la deuxième exception soulevée par le gouvernement italien, aux termes de laquelle le recours serait irrecevable parce que la partie requérante, d'une part, ne préciserait pas avec suffisamment de clarté si le recours est fondé sur l'alinéa 1 ou sur l'alinéa 2 de l'article 95 du traité CEE et parce que, d'autre part, les allégations de la requérante quant à l'effet protectionniste de l'imposition, exigé par le paragraphe 2, ne sont pas suffisamment fondées. Ainsi que nous l'avons déjà exposé dans nos conclusions dans l'affaire 168/78, les deux alinéas en question constituent deux règles d'interdiction différentes qui se distinguent au regard des critères de fait exigés et qui doivent, par conséquent, être appliquées alternativement. Cette opinion se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour de justice lorsque celle-ci affirme, par exemple, dans l'affaire 27/67 (Fink-Frucht GmbH contre Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt rendu le 4 avril 1968, Recueil 1968, p. 333) qu'outre la défense prononcée par l'article 95, alinéa 1, le deuxième alinéa du même article prohibe, en ce qui concerne les produits importés, toutes les modalités d'imposition qui seraient de nature à protéger indirectement d'autres productions. Une telle protection existerait notamment si une imposition intérieure frappait plus lourdement le produit importé qu'un produit national avec lequel le premier se trouve en concurrence, en raison d'une ou de plusieurs utilisations économiques, sans remplir cependant la condition de similitude au sens de l'article 95, alinéa 1. Il en résulte clairement que l'alinéa 2 de l'article 95 complète l'alinéa 1 dans les conditions qui viennent d'être citées. C'est également en ce sens que doit être comprise la Commission lorsqu'elle observe que la taxation différenciée au moyen des bandelettes fiscales viole soit l'alinéa 1 soit, à titre subsidiaire, l'alinéa 2 de l'article 95. Mais la question de savoir si une imposition plus lourde des eaux-de-vie de céréales et de canne importées est de nature à protéger indirectement les produits nationaux à base de vin ou de marc, constitue également une question portant sur le bien-fondé du recours et elle ne permet pas d'exclure la recevabilité de celui-ci.

II — Quant au *bien-fondé* du recours, la Commission fait valoir que la République italienne viole l'article 95, alinéa 1, du traité CEE en frappant les eaux-de-vie de céréales dont la production nationale est insignifiante, d'impositions intérieures plus lourdes que celles qui grèvent les produits nationaux similaires à base de vin ou de marc. Comme le montre la jurisprudence de la Cour, les eaux-de-vie

doivent être considérées indépendamment de leur matière première comme produits similaires au sens de la disposition précitée, étant donné qu'elles sont classées sous la même position tarifaire n° 22.09 C du tarif douanier comun, qu'elles présentent les mêmes caractéristiques aux yeux du consommateur et répondent aux mêmes besoins.

Le gouvernement italien objecte au contraire que le prix des bandelettes fiscales pour les eaux-de-vie de céréales et de canne serait identique tant pour les produits importés que pour les produits italiens. Toujours est-il que, contrairement à l'avis de la Commission, l'Italie produirait par coupage 19 000 hectolitres de whisky et de rhum qui, mis en bouteille, seraient assujettis lors de la vente à la même charge fiscale que les boissons importées correspondantes. L'objectif de la disposition de l'article 95, qu'il y aurait lieu de considérer à cet égard comme un complément de l'interdiction des droits de douane et taxes d'effet équivalent, serait cependant de garantir la neutralité de la concurrence à égalité de produit, sans affecter le pouvoir fiscal des États membres. Pour cette raison, il devrait être également permis aux États membres de réserver un traitement différent aux produits nationaux mêmes s'ils devaient s'avérer similaires. Une assimilation éventuellement nécessaire des droits d'accise et autres impositions indirectes ne pourrait être entreprise que par le Conseil au moyen de l'harmonisation fiscale par des directives arrêtées en application des articles 99 et 100 du traité CEE et non pas par une interprétation extensive de l'article 95 qui, d'une part, n'est possible que pour des cas déterminés et, d'autre part, est de nature à accroître les déséquilibres existants. Indépendament de ces questions générales sur le champ d'application et la portée de l'article 95, il y aurait lieu, en tout état de cause, de retenir que les eaux-de-vie de céréales et les eaux-de-vie de vin ou de marc ne peuvent pas être considérées comme produits similaires au sens de l'article 95. Elles se distinguent par leur matière première de base, leur procédé de fabrication et leur composition alcoolique. Le choix du consommateur serait alors également déterminé en conséquence par le goût différent des boissons, leurs qualités présumées, par différentes habitudes de consommation ainsi que par des considérations de santé. La classification dans le tarif douanier commun, qui ferait d'ailleurs également apparaître le caractère différent des produits en question, n'aurait qu'une valeur subsidiaire.

Étant donné que ces arguments correspondent en substance aux arguments exposés par les parties dans la procédure en manquement, à cet égard analogue, engagée par la Commission contre la République française (affaire 168/78), nous pouvons être bref en ce qui concerne leur appréciation juridique. Dans la procédure précitée nous avons déjà fait observer que le traité instituant la Communauté économique européenne laisse en principe intact le pouvoir fiscal des États membres, ce qui a pour conséquence de les laisser également libres d'assujettir les différents produits au régime fiscal qu'ils estiment le plus approprié. Dans la mesure où l'imposition différenciée dans les divers États membres aboutit à des distorsions de concurrence qui entravent l'établissement de conditions analogues à celles d'un marché intérieur, l'article 99 prévoit la possibilité d'une harmonisation notamment des droits d'accise et autres impôts indirects. Il y a cependant lieu de distinguer le cas dans lequel une imposition *intérieure* différenciée entrave l'établissement de conditions analogues à celles

d'un marché intérieur dans les échanges entre les États membres. Dans ce cas l'article 95 restreint le pouvoir fiscal des États membres en prévoyant que le système fiscal national ne peut avoir pour effet de soumettre les produits importés à des impositions supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. En conséquence, il y a violation de l'article 95, alinéa 1, du traité CEE dès lors qu'un produit importé d'autres États membres est assujetti à une charge fiscale plus lourde que celle qui frappe un *quelconque* produit national.

Il y a donc violation de l'article 95, alinéa 1, du traité CEE lorsque l'eau-de-vie de céréales importée constitue un produit similaire aux eaux-de-vie de vin ou de marc importées et est assujettie à des impositions intérieures supérieures à celles qui grèvent ces dernières. Étant donné qu'à cet égard il n'importe pas non plus de savoir si d'autres produits nationaux analogues, voire identiques, sont assujettis à une imposition supérieure, il n'est pas non plus nécessaire que nous examinons davantage la question de savoir si les eaux-de-vie de céréales et de canne produites en Italie doivent être considérées comme des produits nationaux. En raison du pouvoir fiscal subsistant le gouvernement italien reste libre d'assujettir ces produits, pour des raisons extra-fiscales — le gouvernement italien mentionne en l'occurrence des objectifs de politique économique — à une imposition plus lourde que celle qui grève d'autres produits nationaux similaires. Mais de tels objectifs extra-fiscaux ne peuvent pas être poursuivis dans le cadre de l'imposition de produits d'autres États membres qui doivent être considérés comme similaires aux produits nationaux.

Contrairement aux affirmations du gouvernement italien, l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire 148/77 (H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH contre Hauptzollamt Flensburg, arrêt rendu le 10 octobre 1978, Recueil 1978, p. 1787) ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion. La Cour constate dans cet arrêt qu'en l'état actuel, le droit communautaire n'interdit pas aux États membres d'accorder, à des fins économiques ou sociales légitimes, des avantages fiscaux, sous forme d'exonérations ou de réductions de droits, à certains types d'alcools ou à certaines catégories de producteurs. Lorsque de tels avantages fiscaux sont accordés à certains types d'alcools, ces régimes de faveur doivent cependant être étendus également aux alcools importés de la Communauté dans tous les cas où les critères de l'article 95, alinéas 1 et 2, sont remplis.

Nous avons déjà exposé d'une manière exhaustive dans nos conclusions dans l'affaire 168/78, auxquelles nous renvoyons également à cet égard, qu'il y a lieu de considérer comme produits similaires au sens de l'article 95, alinéa 1, les alcools de tout type, indépendamment de la matière première utilisée pour la distillation et compte tenu des critères formels et matériels énoncés par la Cour. Nous nous bornerons simplement à ajouter que l'accroissement considérable de la consommation d'eaux-de-vie de céréales par rapport à la consommation d'eaux-de-vie de vin ou de marc ne constitue pas non plus, comme l'estime le gouvernement italien, une preuve du caractère différent des produits en question, puisqu'une telle augmentation peut avoir de multiples causes très différentes.

Étant donné que les eaux-de-vie de céréales importées sont ainsi assujetties à une charge plus lourde, sous la forme de bandelettes, fiscales, que celle qui grève les produits nationaux similaires à base de vin et de marc, et puisque que le gouvernement italien n'a pas été en mesure de prouver que cette imposition supérieure est compensée par une autre

taxe, il y a lieu de constater en conclusion qu'en taxant différemment les eaux-de-vie, la République italienne a violé les dispositions de l'article 95, alinéa 1, du traité CEE. Les conclusions de la Commission fondées sur l'article 95, alinéa 1, du traité CEE apparaissant dès à présent comme fondées, il est inutile d'examiner si les conditions de l'alinéa 2 sont réunies.

En conséquence, nous concluons à ce que la Cour constate que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité CEE en appliquant depuis le 26 octobre 1970 aux eaux-de-vie importées une taxe différenciée, sous forme d'une bandelette fiscale, supérieure à celle qui frappe les produits nationaux similaires. Par ailleurs, il y a lieu de condamner la République italienne aux dépens.