CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 27 janvier 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente requête, la Commission demande à la Cour de constater que, en instituant et en maintenant un régime de taxation différentielle de certains vins dénommés « vins doux naturels », la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité CEE.

« Les vins doux naturels », tels que définis actuellement dans l'article 416 du code général français des impôts, ont bénéficié en France d'un traitement fiscal plus favorable que d'autres vins de liqueur [terme également employé dans le règlement (CEE) n° 337/79 (JO 1979, L 54, p. 1)] et assimilés, depuis la promulgation d'une loi du 13 août 1898. La différence de taxe actuelle est considérable — un droit de consommation de 6 795 FF par hectolitre d'alcool contenu dans le produit, plus un droit de circulation de 22 FF par hectolitre sur les vins de liqueur et assimilés (articles 403-I-3° et 438-1 du code); 2 545 FF par hectolitre d'alcool ajouté en cours de préparation au titre du droit de consommation, plus 54,80 FF par hectolitre au titre du droit de circulation pour les vins doux naturels (articles 403-I-1° et 403-1 du code).

En 1979, la Commission a émis, aux termes de l'article 169 du traité CEE, un avis motivé selon lequel ces dispositions créaient une discrimination à l'encontre des vins importés des autres États membres qui ne pouvaient jamais bénéficier du taux préférentiel au titre de la législation française. En 1982, la France a dès lors étendu le bénéfice du régime fiscal de faveur aux vins de liqueur de qualité produits dans des régions déterminées de la Communauté (article 417 bis du code, introduit par l'article 37 de la loi de finances pour 1982). L'avantage était, toutefois, limité aux vins,

« dont la production est traditionnelle et d'usage et qui, sous réserve d'être soumis à un dispositif de contrôles offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les vins doux naturels en ce qui concerne les conditions de leur production et leur commercialisation, présentent les caractéristiques suivantes:

— être vinifiés directement par les producteurs récoltants à partir de leurs vendanges provenant à raison de 90 % minimum de cépages aromatiques;

— provenir de parcelles dont le rendement ne dépasse pas 40 hectolitres par hectare de vigne en production;

— être issus de moûts accusant une richesse naturelle initiale en sucre de 252 grammes au minimum par litre;

— être obtenus, à l'exclusion de tout autre enrichissement, par addition d'alcool vinique correspondant en alcool pur à 5 % au minimum du volume des moûts mis en œuvre et au maximum à la plus faible des deux proportions suivantes:

* Traduit de l'anglais.

soit 10 % du volume des moûts mis en œuvre;

soit 40 % de la teneur alcoolique volumique totale du produit fini représentée par la somme de la teneur en alcool acquis et l'équivalent de la teneur en alcool en puissance calculée sur la base de 1 % volumique d'alcool pur pour 17,5 grammes de sucre résiduel par litre;

— circuler avec des documents d'accompagnement particuliers ».

En conséquence, dans la présente instance, enregistrée au greffe de la Cour le 25 juin 1985, la Commission n'a pas contesté le principe de l'application d'un régime fiscal de faveur aux vins doux naturels. Elle a, toutefois, soutenu que trois des conditions édictées présentaient un caractère limitatif, de sorte que les vins de liqueur importés des autres États membres, similaires aux vins doux naturels français, continuaient à être désavantagés. Une des conditions litigieuses était que les vins importés doivent circuler « avec des documents d'accompagnement particuliers ». En cours de procédure, cette exigence a été supprimée par l'article 64-VI de la loi de finances pour 1986, adoptée le 30 décembre 1985. Aujourd'hui, deux questions seulement sont donc soumises à la Cour:

1) l'exigence que le produit provienne d'une région dont la production « est traditionnelle et d'usage »;

2) l'exigence que de tels vins soient « soumis à un dispositif de contrôles offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les vins doux naturels en ce qui concerne les conditions de leur production et de leur commercialisation ».

Dans des décisions antérieures, la Cour a reconnu que, en l'absence d'harmonisation ou d'unification, il n'est pas interdit aux États membres d'accorder des avantages fiscaux, sous forme d'exonération ou de réduction de droits, à certains types de produits ou à certaines catégories de producteurs [par exemple, l'affaire 148/77 Hansen/Hauptzollamt Flensburg, Rec. 1978, p. 1787, une affaire concernant des alcools, dans laquelle la Cour a dit: « que des facilités fiscales de ce genre peuvent servir, en effet, des fins économiques ou sociales légitimes, telles que l'utilisation, par la distillerie, de matières premières déterminées, le maintien de la production d'alcools typiques de haute qualité, ou le maintien de certaines catégories d'exploitations, telles que les distilleries agricoles » (point 16 des motifs)]. Dans l'affaire 169/78 (Commission/Italie, Rec. 1980, p. 385), la Cour a ajouté: « Il est à souligner que la légitimité de ces pratiques a été reconnue notamment en vue de permettre le maintien de productions ou d'entreprises qui, sans ces faveurs fiscales particulières, ne seraient plus rentables en raison de l'élévation des coûts de production » (point 16 des motifs) (voir aussi l'affaire 26/80, Schneider-Import/Hauptzollamt Mainz, Rec. 1980, p. 3469).

En revanche, ces affaires et les arrêts récents rendus par la Cour le 4 mars 1986 dans les affaires 106/84, Commission/Danemark (Rec. p. 833), et 243/84, John Walker & Sons Ltd/Ministeriet for Skatter og Afgifter (ministère danois des Impôts et Accises) (Rec. p. 875), soulignent qu'aucun traitement préférentiel ne doit avoir un caractère discriminatoire à l'égard de produits similaires importés des autres États membres ni protecteur en faveur de la production locale, créant ainsi des entraves à la libre circulation des marchandises entre les États membres. De telles différenciations « en

fonction de critères objectifs, tels que la nature des matières premières utilisées ou les procédés de production appliqués » sont « compatibles avec le droit communautaire si elles poursuivent des objectifs de politique économique compatibles, eux aussi, avec les exigences du traité et du droit dérivé et si leurs modalités sont de nature à éviter toute forme de discrimination, directe ou indirecte, à l'égard des importations en provenance des autres États membres, ou de protection en faveur de productions nationales concurrentes » (point 20 des motifs de l'affaire 106/84).

L'explication donnée pour justifier la taxation différenciée en l'espèce est que les vins doux naturels en question sont fabriqués dans des régions caractérisées par une faible pluviométrie et un terroir relativement aride, dans lesquelles, étant donné la difficulté de cultiver d'autres produits agricoles, l'économie locale est fortement dépendante de leur production. Selon le gouvernement français, les restrictions concernant le rendement à l'hectare, la richesse minimale en sucre et la quantité maximale d'alcool pouvant être ajoutée au moût de raisins sont destinées à inclure les vins produits dans ces régions, mais à exclure d'autres vins dès lors que les vignes ont un rendement supérieur et sont cultivées dans des régions caractérisées par une pluviométrie plus élevée et un terroir plus riche, tel le pineau des Charentes, qui est lui-même un vin doux.

Il nous semble que l'objectif visant la protection des producteurs de vins dans ces régions, justifié par des considérations sociales et économiques, s'inscrit nettement dans le cadre des principes définis par la Cour et autorise un régime fiscal différentiel entre ces « vins doux naturels » et les autres vins français.

De plus, le principe de l'admission au même régime fiscal des vins de nature similaire importés des autres États membres est reconnu. En fait, du vin doux de Samos est importé en France en quantités importantes — en 1986, on a estimé que quelque 38 000 hectolitres seraient importés.

Jusqu'ici, les arguments du gouvernement français doivent être admis. Le point de savoir s'il est également justifié d'exiger que la production des vins doux naturels dans les autres États membres soit « traditionnelle et d'usage » soulève une question plus difficile. Cette condition, dit-on, est destinée à inclure les régions qui satisfont aux autres conditions édictées dans la mesure où la France est concernée. Elle est toutefois clairement limitative et désavantage les vins doux naturels qui proviennent d'une région où la production a commencé récemment ou qui, peut-être, sont fabriqués selon des techniques nouvelles, même s'ils satisfont à toutes les autres conditions édictées. En outre, l'argument de la Commission selon lequel le caractère « traditionnel et d'usage » n'est pas un fondement totalement objectif en soi, mais introduit un critère de définition souple susceptible d'application limitative ou discriminatoire, n'est pas dénué de pertinence. Reconnaissant ces difficultés, l'expert du gouvernement français a souligné que les exigences fondamentales concernaient le rendement à l'hectare, la teneur en sucre et en alcool plutôt que la production « traditionnelle et d'usage ». Il reste que l'exigence en question subsiste dans la législation.

Le critère de la production « traditionnelle et d'usage » est, nous semble-t-il, parfaitement valable pour la France, où les régions qui requièrent protection pour des raisons sociales et économiques et qui fabriquent des vins riches en sucre et provenant de vignes à faible rendement ont une production traditionnelle et d'usage. Néanmoins, pourquoi les vins importés en France ayant

la même teneur en sucre, provenant de vignes dont le rendement est aussi faible et qui poussent dans des régions où la production ne saurait être maintenue sans aide ou sans le bénéfice d'une réduction fiscale ne jouiraient-ils pas du même avantage fiscal en France, même si leur production n'est pas traditionnelle et d'usage? Si, dans un autre État membre, des particuliers entreprenants, pouvant difficilement trouver d'autres sources de revenus, se mettent à cultiver des vignes dans une région présentant des caractéristiques semblables à celles des départements français dont il s'agit et fabriquent des vins de qualité égale ou similaire, on peut se demander pourquoi leur vin ne serait pas traité de la même façon que les vins doux naturels français en question. Il est satisfait aux critères vraiment objectifs par la production nouvelle comme par la production traditionnelle.

En revanche, dans des affaires telles que l'affaire 26/80, par exemple (Rec. 1980 p. 3486, point 15 des motifs), la Cour a admis qu'il est satisfait à l'exigence de non-discrimination formulée par l'article 95 du traité dès lors que le régime applicable aux eaux-de-vie importées d'autres États membres « peut être considéré comme constituant un équivalent du régime applicable à la production nationale, de telle manière que les produits importés puissent jouir effectivement des mêmes avantages que les produits nationaux comparables ». A cet égard, il convient d'admettre, en l'espèce, que les importations sont traitées de la même manière que la production nationale. En France, seuls les vins dont la production est traditionnelle et d'usage peuvent bénéficier de l'avantage en question, de telle sorte que des fabricants de vins installés dans des régions où la culture de la vigne est nouvelle et qui produisent des vins aux caractéristiques physiques comparables ne bénéficieraient pas du régime de faveur. La même chose vaut pour les producteurs installés dans d'autres États membres. S'il avait été démontré ici que les régions de production traditionnelle et d'usage en France étaient les seules régions de la Communauté à pouvoir éventuellement bénéficier du régime fiscal préférentiel, il se pourrait alors effectivement que l'exigence d'une production « traditionnelle et d'usage » soit une forme déguisée de protection ou de discrimination. Cela n'a pas été démontré et, malgré les difficultés signalées à propos du critère de la « production traditionnelle et d'usage », il nous semble qu'il convient de considérer les régimes applicables à la production nationale et aux importations comme étant équivalents et de rejeter le premier moyen de la Commission.

Le second moyen soulève différentes questions. La Commission soutient qu'il est contraire à l'article 95 du traité CEE d'exiger comme condition préalable au bénéfice du régime fiscal de faveur que les vins soient soumis à des contrôles offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les vins doux naturels de production nationale, en ce qui concerne les conditions de leur production et de leur commercialisation. La France répond qu'elle peut légitimement exiger de tels contrôles en se fondant sur des affaires telles que l'affaire 21/79 (Commission/Italie, Rec. 1980, p. 1).

Dans la première correspondance entre les parties, il avait été suggéré que la France aurait exigé la conclusion d'un accord bilatéral avec le gouvernement grec en ce qui concerne le vin de Samos. Cette assertion n'est pas prouvée. Il semble toutefois évident que la France a exigé d'obtenir des autorités nationales grecques les éléments de preuve nécessaires, ainsi que l'indique l'instruction administrative émanant de la direction générale des impôts en date du 13 août 1982, à savoir: « Sur demande des autorités grecques et après avoir été mis en mesure par celles-ci de réunir tous les éléments d'information indispensables, une décision du ministre, prise le 1er juin 1982 en application de cette disposition, a prononcé l'assimilation, prévue par la loi, au profit des vins de

qualité produits dans des régions déterminées originaires de Grèce et bénéficiant de l'appellation 'Samos vin doux naturel grand cru'. »

Bien qu'on ait dit que, une fois cette autorisation donnée, les cargaisons ultérieures de vin identique ne seraient pas soumises aux mêmes procédures, il nous semble exagéré d'exiger une preuve fournie par des autorités nationales. En admettant qu'il soit permis d'établir des normes quant à la teneur en sucre, le taux d'alcool et le rendement, tant pour les vins français que pour les vins importés, et d'accorder les avantages fiscaux aux régions qui réclament un soutien économique, les autorités françaises sont en droit d'exiger la preuve que de telles conditions sont remplies « sans pouvoir pour autant rendre cette preuve plus difficile que nécessaire » (affaire 21/79, Rec. 1980, p. 1, au point 21 des motifs). Dans cet arrêt, toutefois, la Cour, tout en admettant que la preuve puisse être exigée sous une forme éliminant les risques de fraude fiscale, n'a cité les « certificats émanant des autorités ou d'autres instances appropriées de l'État membre exportateur » que comme des exemples de la manière dont l'accomplissement des conditions peut être prouvé. L'arrêt ne dit pas que la production de certificats par les autorités gouvernementales peut toujours être exigée. Dès lors, d'autres modes de preuve peuvent être suffisants, et, s'ils sont suffisants, ils doivent être admis. Si l'importateur ou l'exportateur peut fournir une telle preuve, indépendante de certificats nationaux, cela devrait suffire.

L'exigence supplémentaire selon laquelle les vins importés d'autres États membres devraient être « soumis à un dispositif de contrôles offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les vins doux naturels » (c'est-à-dire ceux produits en France et soumis aux contrôles français) nous semble également exagérée. Il se peut que les autres États membres n'aient pas le même dispositif de contrôles, mais, cependant, que les vins satisfassent à toutes les autres conditions édictées. S'il peut être établi que des vins remplissent toutes ces autres conditions, ils ont alors droit, selon nous, au même avantage fiscal.

L'établissement de règles strictes et claires en matière de contrôle et de certificats nationaux est évidemment une question de commodité administrative. En dernière analyse toutefois, ce qui importe est que des vins similaires provenant de régions comparables soient soumis au même régime fiscal, l'objet de l'article 95 étant de « garantir la parfaite neutralité des impositions intérieures au regard de la concurrence entre produits nationaux et produits importés » (affaire 169/78, Commission/Italie, Rec. 1980, p. 399, point 4 des motifs). Des règles plus souples peuvent entraîner des difficultés de preuve (comme la Cour l'a reconnu dans l'arrêt rendu dans l'affaire 21/79, précitée), mais ces difficultés doivent être acceptées pour tenir compte des réalités.

Par conséquent, à notre avis, les exigences françaises de contrôle équivalent peuvent s'avérer abusivement limitatives même si, en fait, l'avantage fiscal n'a été jusqu'à présent refusé à aucun vin comparable. Sur ce point, nous considérons que le moyen de la Commission est fondé.

Une autre question appelle des commentaires à la lumière des débats. Deux des limitations imposées ont trait à la teneur en sucre. L'une est que la richesse naturelle

initiale en sucre soit « de 252 grammes au minimum par litre ». Il nous paraît légitime d'imposer une teneur minimale en sucre pour les vins admissibles au bénéfice de l'avantage fiscal. L'exigence spécifique n'exclut pas, toutefois, les vins dont la teneur en sucre est supérieure et qui peuvent provenir d'autres pays méditerranéens plus ensoleillés. L'autre limitation est que le rendement ne doit pas dépasser 40 hectolitres par hectare de vignes cultivées. La raison avancée pour justifier cette limitation est que plus le rendement est faible, plus la teneur en sucre est élevée. Il n'est cependant pas improbable que, dans d'autres États membres, les conditions climatiques, en particulier la pluviométrie et l'ensoleillement, puissent donner un rendement supérieur à l'hectare, tout en produisant naturellement des vins présentant la même richesse en sucre, la même qualité et la même teneur alcoolique naturelle. A première vue, ces vins sont donc objectivement les mêmes et devraient être soumis au même régime fiscal que les vins doux naturels français. Il est répondu à cela qu'un rendement élevé signifie que le producteur n'a pas besoin de la même protection sur le plan économique. Cela nous paraît être une conclusion abusive. Il se peut effectivement que dans certains pays la taille normale des exploitations soit plus petite qu'en France et que le petit cultivateur dont le rendement est supérieur produise à partir d'un terroir moins étendu une qualité comparable à celle produite par les plus petits des producteurs de vins français. Ils ont besoin de la même protection économique. Si la législation française accordait les avantages fiscaux sur la base de la production réelle, il semblerait alors légitime d'appliquer les mêmes limites aux producteurs des autres États membres. L'article 95 n'impose pas aux États membres « l'obligation d'étendre le même avantage à des produits importés provenant d'entreprises dont la production dépasse la limite de production ainsi déterminée » (affaire 26/80, précitée, p. 3488) à condition, en tout cas, que ne soient pas posées des conditions qu'« une unité de production située dans un autre État membre n'est pas en mesure de remplir en raison de sa situation géographique ou de la législation relative à la production » en vigueur dans l'autre État membre (affaires 26/80, précitée, et 153/80, Rumhaus Hansen/Hauptzollamt Flensburg, Rec. 1981, p. 1165). Fixer les limites selon le rendement à l'hectare nous paraît, toutefois, être une question différente et être susceptible de créer une discrimination à l'égard des autres États membres, étant donné que cette mesure est particulièrement adaptée à la protection des rendements français dans les régions concernées. Selon nous, toutefois, la requête (ainsi que la réplique) ne soulève pas directement cette question.

A notre avis, il convient, dès lors, de déclarer que, en exigeant que le vin importé des autres États membres soit soumis à un dispositif de contrôles offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les vins doux naturels français en ce qui concerne les conditions de leur production et de leur commercialisation, et en exigeant que la preuve de l'accomplissement des conditions édictées soit fournie par les autorités nationales, pour obtenir le bénéfice des avantages fiscaux accordés par la législation française aux vins doux naturels français, la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité CEE.

Nous sommes d'avis que la Commission et la France ont raison chacune pour un des deux points restant en litige; la Commission a atteint son objectif quant au troisième point, puisque la France a modifié sa législation en cours d'instance. A notre avis, la Commission pouvait donc légitimement entamer la présente procédure et l'argument selon lequel elle devrait obtenir le remboursement de l'ensemble des dépens a une certaine pertinence. Étant donné, en revanche, qu'elle a succombé sur un point important, il nous semble opportun de déclarer que chaque partie doit supporter ses propres frais.