CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 25 JANVIER 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire concerne un recours déposé par la Commission en vertu de l'article 169 du traité CEE, l'effet de déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 95 du traité CEE, selon lequel aucun État membre «ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires» ni «ne frappent les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions».

Il existe en Italie différents taux de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après, la TVA): un taux ordinaire, un taux réduit et deux taux majorés qui, à la date à laquelle l'action a été introduite, étaient de 18 % et de 35 %, mais qui ont été augmentés le 1er octobre 1982 et fixés respectivement à 20 % et 38 % (décret-loi n° 697 du 1. 10. 1982, GU RI n° 273, p. 7166).

Un décret-loi du 4 mars 1977 (n° 58, GU RI n° 70 du 14. 3. 1977), transformé ultérieurement en loi n° 183 du 9 mai 1977 (GU RI n° 129 du 13. 5. 1977) prévoyait que le gin et toutes les eaux-de-vie étaient taxés aux taux majorés. Le gin et ces eaux-de-vie à appellation d'origine ou de provenance réglementée et protégée par des mesures spécifiques sur le territoire de production, sont assujettis au taux qui est maintenant de 38 %; toutes les autres eaux-de-vie sont taxées au taux qui est actuellement de 20 %. C'est cette distinction qui est à l'origine du présent recours déposé par la Commission.

Il n'est pas contesté que toutes les eaux-de-vie produites en Italie autres que le gin sont frappées du taux de 20 %, parce qu'il n'existe aucun système d'appellations d'origine ou de provenance prévu ou protégé de la manière prescrite et qui s'applique aux eaux-de-vie fabriquées en Italie. Le gin est la seule eau-de-vie produite en Italie qui est frappée du taux de 38 %, taux qui s'applique également au gin importé. La Commission et le gouvernement italien semblent tous deux estimer qu'environ 4 000 hl de gin (alcool pur) sont produits et consommés chaque année en Italie, bien qu'il soit possible que des chiffres précis n'existent pas. En tout état de cause, cela représente un pourcentage très faible de la production italienne totale d'eaux-de-vie, y compris le gin. Le chiffre moyen avancé pour les années 1975 à 1981 est de 1,22 % et en supposant que ce gin ne fasse l'objet d'aucune exportation, il apparaît clairement que ce chiffre représente moins de 1,5 % de la consommation annuelle, en Italie, d'eaux-de-vie italiennes, y compris le gin.

D'un autre côté, la plupart des eaux-de-vie importées (y compris le gin) sont taxées à 38 % bien que le rhum et la vodka soient frappés du taux de 20 %, ainsi qu'éventuellement d'autres eaux-de-vie. D'après le gouvernement italien,

1 — Traduit de l'anglais.

eaux-de-vie interviennent pour 2 000 à 3 000 hl environ dans le volume total des eaux-de-vie (y compris le gin) importées chaque année en provenance des autres États membres. Sur la base des statistiques présentées par le gouvernement italien, le chiffre annuel le plus bas des importations pendant la période 1975-1981 était de 194 099 hl en 1975, alors que les eaux-de-vie importées et assujetties au taux de 18 % n'excédaient pas 1,55 % du volume total des eaux-de-vie importées (y compris le gin). Le pourcentage frappé du taux de 18 % a même été inférieur d'autres années, lorsque les importations totales représentaient un chiffre supérieur.

En l'état actuel des choses, la Commission affirme que la législation italienne est à la fois discriminatoire et protectrice; en effet la totalité, à l'exception d'un pourcentage très faible — 1,5 % ou moins — des eaux-de-vie produites en Italie, y compris le gin, ne sont frappées que d'un taux de 20 %, alors que la totalité, à l'exception d'un pourcentage très faible — 1,5 % ou moins — des eaux-de-vie importées sont assujetties à un taux de 38 %. Dès lors que la totalité du gin, quel que soit l'État membre dans lequel il est produit, est soumise au taux de 38 %, la portée du recours dont vous êtes saisi se limite, selon nous, aux autres eaux-de-vie concernées.

Les chiffres produits par les parties montrent que, alors que le prix de l'eau-de-vie de vin française de bonne qualité importée est supérieur à celui de la grappa produite en Italie, le prix au détail du whisky importé (après déduction de la TVA et du droit d'État d'environ 500 lires) est dans quelques cas inférieur et dans d'autres cas sensiblement le même que le prix au détail du quelques grappa produites en Italie (après déduction de la TVA, de droit d'État ne s'appliquant pas). La différence de prix devient réelle lorsqu'un produit est assujetti au taux de 38 % et l'autre produit au taux de 20 %.

A première vue, cette taxe substantiellement plus élévée frappant les eaux-de-vie importées semble être «de nature à protéger indirectement d'autres productions», à savoir les boissons spiritueuses fabriquées sur place, au sens du second alinéa de l'article 95. Qu'elles soient consommées avant, pendant, après un repas ou en dehors des repas, elles sont, au sens large, en concurrence les unes avec les autres.

La Cour a déjà affirmé clairement qu'il n'est pas nécessaire d'examiner des statistiques détaillées pour trancher la question de savoir si la législation est ou non «de nature à protéger indirectement d'autres productions» (affaire 170/78, Commission/Royaume-Uni, Recueil 1980, p. 417). L'effet protectionniste peut être si apparent que son existence peut être établie en l'absence de preuves détaillées. A première vue, mais sous réserve des arguments présentés par le gouvernement italien, tel semble être le cas en l'occurrence.

Sauf s'il est démontré que cette première impression est fausse, et bien qu'il semble reconnu que quelques-unes des eaux-de-vie importées sont «similaires» à quelques produits nationaux (tant que l'on observe la distinction entre les eaux-de-vie à base de céréales et les eaux-de-vie à base de vin), il n'est donc pas nécessaire d'examiner s'il y a ou non violation du premier alinéa de l'article 95 (voir, par exemple, les affaires 168/78, Commission/France; 169/78, Commission/Italie et 171/78, Commission/Danemark, Recueil 1980, respectivement aux p. 347, 385 et 447).

De nombreux arguments ont été avancés par le gouvernement italien à l'encontre de cette première impression.

Tout d'abord, le gouvernement italien soutient que le point important est de savoir si le système a en fait pour effet de restreindre les importations et que, en l'occurrence, le système n'a pas restreint en fait les importations parce que le chiffre des importations de whisky a continué à augmenter alors même que la consommation totale de boissons spiritueuses a diminué ou est restée stationnaire, et alors même que la consommation nationale d'eaux-de-vie produites en Italie a diminué et que les exportations ont augmenté. Tout-à-fait indépendamment du fait que cet argument ignore l'effet du système sur les autres boissons spiritueuses importées, la Cour a déjà rejeté une telle approche en plusieurs occasions. Tout d'abord, il y a violation de l'article 95 si la nature ou les caractéristiques propres d'un mécanisme fiscal sont telles qu'elles sont susceptibles d'entraîner un effet protecteur (Commission/Royaume-Uni, 10e attendu). En second lieu, le fait que le pourcentage du marché occupé par le whisky a augmenté en dépit du fait qu'il est désavantagé sur le plan fiscal ne prouve pas l'absence d'effet protecteur (voir, par exemple, l'arrêt Commission/France, 41e attendu).

En tout état de cause, les chiffres produits dans cette affaire par le Royaume-Uni (qui n'ont pas été sérieusement contestés) semblent montrer que, depuis la période 1968-1974, l'augmentation en pourcentage a diminué et que, durant les années 1979 et 1980, même si la valeur des importations a accusé une hausse marginale, la quantité importée a baissé. Durant une période de hausse des prix, la quantité importée est de nature à donner des indications plus significatives que la valeur des importations. En conséquence, nous n'estimons pas que cet argument a été prouvé, ni sur le plan théorique, ni en fait.

Le gouvernement italien a aussi fait valoir qu'une partie de la production nationale (à savoir le gin) est taxée au taux de 38 % et que cette taxe n'est donc ni discriminatoire ni protectrice. Cela ne nous semble pas modifier la situation dès lors que les quantités impliquées sont même inférieures aux quantités «minimes» ou «insignifiantes» mentionnées par la Cour dans l'affaire Commission/Italie et dans l'affaire 26/80 Schneider Import/Hauptzollamt de Mayence, Recueil 1980, p. 3469. En outre, dans l'affaire Commission/Danemark, la Cour a estimé que le système fiscal en question était protecteur, quand bien même quelque 16,33 % de la production nationale consommée au Danemark ne bénéficiait pas d'un traitement plus favorable. Dans cette dernière affaire, le système fiscal bénéficiait largement à une «production nationale typique» (l'aquavit) et défavorisait 97,51 % des importations; dans la présente affaire, les éléments protectionnistes caractéristiques du système sont plutôt plus marqués.

Une objection plus fondamentale à l'argument avancé par le gouvernement italien se base sur des affaires dans lesquelles la Cour a estimé que les États membres étaient libres d'adopter des systèmes fiscaux qui établissent une distinction entre certains produits dès lors qu'ils ne sont ni discriminatoires ni protecteurs. Selon le gouvernement italien, le principe adopté par la Cour se trouve au 21e attendu de l'arrêt rendu dans les affaires 142 et 143/80, Amministrazione delle Finanze/Essevi et Salengo, Recueil 1981, p. 1413: «... le droit communautaire ne restreint pas, en l'état actuel de son évolution, la liberté de chaque État membre d'établir un système de taxation différenciée pour certains produits, en fonction de critères objectifs, tels que la nature des matières

premières utilisées ou les procédés de production appliqués. De telles différenciations 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» (voir également l'affaire 127/75, Bobie Getränkevertrieb/Hauptzollamt d'Aix-la-Chapelle-Nord, Recueil 1976, p. 1079, au 9e attendu de l'arrêt; l'affaire 148/77, Hansen/Hauptzollamt de Flensbourg, Recueil 1978, p. 1787, aux 16e et 17e attendus; l'affaire 21/79, Commission/Italie, Recueil 1980, p. 1, aux 14e et 15e attendus; l'affaire 68/79 Just/Ministre des affaires fiscales, Recueil 1980, p. 501, au 12e attendu; l'affaire Schneider, citée supra, au 9e attendu; l'affaire 140/79, Chemial Farmaceutici SpA/DAF SpA, Recueil 1981, p. 1, au 14e attendu; et l'affaire 46/80 SpA Vinal/SpA Orbat, Recueil 1981, p. 77, au 13e attendu).

L'idée développée dans ces affaires est que l'article 95 «garantit la parfaite neutralité des impositions intérieures au regard de la concurrence entre produits nationaux et produits importés» (affaire 216/81, COGIS/Amministrazione delle finanze, arrêt du 15. 7. 1982, Recueil 1982, p. 2701, 6e attendu) mais n'interdit pas sinon des systèmes de taxation différenciée. De tels systèmes peuvent se baser sur une politique industrielle ou économique légitime dès lors qu'ils s'appliquent de manière indentique aux produits importés et aux produits nationaux.

Dans la présente affaire, le gouvernement italien invoque deux aspects de politique fiscale qu'il dit être bien établis, à la discrétion des autorités fiscales et aucunement incompatibles avec les principes du droit communautaire. Tout d'abord, selon le gouvernement italien, le système a pour but de taxer la consommation selon les besoins à satisfaire. Le système de TVA distingue donc entre les produits essentiels et les produits qui ne le sont pas. Ces derniers sont à leur tour subdivisés en a) produits qui ne sont pas essentiels et b) produits qui, en dehors du fait qu'ils ne sont pas essentiels, sont également des produits de luxe ou de prestige. Toujours d'après le gouvernement italien, l'opinion ou le goût du public attachent de l'importance à une appellation d'origine ou de provenance, et il faut considérer que cela constitue le critère de la distinction entre les boissons spiritueuses de luxe et les autres.

En second lieu, le gouvernement italien affirme que ce système vise à taxer à un taux plus élevé les personnes ayant une capacité contributive supérieure, les membres fortunés de la société. En conséquence, sont assujettis au taux supérieur de 38 % ceux des produits qui sont achetés en tant que produits de luxe par les membres les plus aisés de la Communauté.

Il n'existe aucune règle, soit dans le traité soit dans le droit communautaire dérivé, qui empêche en soi la taxation de personnes en fonction de leur «capacité contributive», et la Commission n'a pas explicitement contesté l'utilisation de différents taux de TVA à cette fin. De même, la taxation de la consommation selon que cette dernière est nécessaire, non nécessaire ou de luxe ne viole pas, en tant que telle, l'article 95. Mais, même si ces deux objectifs relèvent de l'appréciation discrétionnaire des autorités fiscales nationales, il est clair que les règles adoptées pour les mettre en vigueur ne doivent pas en même temps entrer en conflit avec les dispositions de

l'article 95. Ces buts ne permettent pas, en tant que tels, de répondre à un grief de discrimination ou de protection contraire à l'article précité.

En tout état de cause, dans la présente affaire, l'argument selon lequel, d'après l'opinion du public, ce sont les eaux-de-vie ayant un certificat d'origine ou de provenance et fabriquées selon des méthodes de production réglementées qui ont le plus de prix, qui sont les plus recherchées et les plus aptes à être consommées par les personnes privilégiées, qui doivent être assujetties à la taxation la plus élevée, ne me semble pas prouvé. D'après le gouvernement italien, qui se base sur une étude indépendante, ce sont les personnes aisées plutôt que les personnes défavorisées, qui achètent du cognac et du whisky importés. Le fait que le prix, du fait de l'importance des taxes, est plus élevé que le prix des liqueurs produites sur place, n'est pas surprenant et ne prouve pas du tout que les marchandises elles-mêmes sont d'une qualité supérieure ou sont fabriquées pour satisfaire un goût plus recherché ou plus cosmopolite. Cela prouve seulement que ceux qui souhaitent payer moins achèteront des produits nationaux frappés de droits moins élevés. Si le prix de base était sensiblement le même et si le niveau des droits était le même, le prix chez le commerçant serait le même. Il y aurait alors possibilité d'une concurrence réelle et les comportements des acheteurs seraient susceptibles de changer. Si le prix de base pour le whisky est inférieur à celui de quelques grappa, et si le niveau des droits est le même, rien n'indique que seuls les riches sont susceptibles d'acheter le produit meilleur marché, et les défavorisés le produits le plus cher, une fois que ces produits sont devenus familiers. S'il existe un droit plus élevé sur le produit qui est déjà assujetti à la taxe la plus lourde, il se peut qu'il y ait une perpétuation des comportements des acheteurs, mais cela peut parfaitement constituer une discrimination à l'encontre des importations ou une protection de la production nationale.

En outre, un certificat d'origine ne prouve pas nécessairement une qualité supérieure; il peut se borner à protéger l'industrie locale ou un nom régional. En outre, le système actuel ignore la différence de qualité entre différentes marques importées de cognac et de whisky, et il les assujettit toutes aux mêmes droits; il traite la totalité du gin comme un produit de luxe ou de prestige sans expliquer véritablement pourquoi il est supérieur à une bonne grappa italienne; il traite la vodka, manifestemant considérée dans certains pays comme étant une eau-de-vie de prestige, comme n'étant un produit ni de prestige ni de luxe, sans avancer, selon nous, de justification valable à cet effet. Il affirme qu'il n'existe aucune eau-de-vie italienne de qualité supérieure, point sur lequel la Cour n'est pas invitée à se prononcer, heureusement peut-être, mais qui semble témoigner d'un esprit d'auto-dénigrement excessif.

Il nous semble donc que si la véritable intention était de taxer ceux qui sont le plus à même de payer, le droit devrait être fonction du prix du produit hors taxes. Si la grappa de bonne qualité et le whisky de bonne qualité coûtent le même prix hors taxes, la seule manière de taxer ceux qui ont les moyens de payer est de taxer ces deux produits de manière indentique. A l'heure actuelle, la charge fiscale la plus lourde frappe ceux dont la capacité contributive est la plus élevée et qui achètent des eaux-de-vie importées et non ceux qui achètent des eaux-de-vie produites en Italie.

En outre, si ce système fiscal vise vraiment à taxer les marchandises de qualité

supérieure, il y a manque de logique, discrimination ou protection: s'il vise vraiment à taxer les marchandises avec un certificat d'origine, il y a discrimination ou protection parce qu'en Italie, aucun certificat d'origine ou de provenance de ce type n'est requis ni n'existe, ce qui fait que les produits nationaux ne peuvent jamais être frappés des droits les plus élevés. Il nous semble impossible de tenir pour acquise l'affirmation selon laquelle aucune eau-de-vie italienne ne peut être habilitée à bénéficier d'un tel système de certificats ou de réglementation.

En conséquence, nous ne sommes pas convaincu que les circonstances invoquées par le gouvernement italien pour justifier le pouvoir discrétionnaire qu'il revendique sont établies, même s'il convient d'examiner la situation dans un seul État membre. Nous doutons de la pertinence de cette approche puisque, si ce sont les goûts, les opinions ou les préjugés locaux qui déterminent le niveau des droits applicables, il est facile de justifier le protectionnisme. Il nous semble que la question de savoir si une boisson est une boisson de luxe ou de prestige doit être examinée d'un point de vue communautaire plutôt que d'un point de vue national.

En fin de compte, il nous semble que même en admettant qu'il est licite de fixer une taxe variable en fonction du caractère luxueux du produit et de taxer les personnes qui sont le plus à même de payer, un tel objectif doit être poursuivi par des moyens qui n'opèrent pas une discrimination entre les importations en provenance des États membres et les produits nationaux et qui n'imposent pas des taxes sur les importations en provenance des États membres de nature à protéger indirectement d'autres productions.

A notre avis, il est tout à fait clair que le système actuel protège bel et bien les produits locaux par le biais des droits imposés sur les marchandises importées des autres États membres. Il nous paraît démontré que c est le lieu d'origine qui constitue la base réelle de cette différence de taxation; le produit italien est favorisé au détriment du produit importé. Il n'est pas prouvé que cette différenciation se base sur des critères objectifs acceptables.

Dans ces conditions, il s'ensuit que le décret-loi n° 58 du 4 mars 1977, transformé en loi n° 183 du 9 mai 1977, ne s'applique pas indifféremment aux eaux-de-vie nationales et aux eaux-de-vie importées et qu'en conséquence, il viole l'article 95 du traité.

Pour ces raisons, nous estimons qu'il y a lieu de faire droit à la requête de la Commission et de condamner la République italienne aux dépens.