de l'article 169, dispenser un État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du traité, ni empêcher les particuliers de faire valoir, en justice, les droits que leur confère le traité, à l'encontre d'actes législatifs ou administratifs d'un État membre éventuellement incompatibles avec le droit communautaire.

2. Présente un caractère discriminatoire et tombe comme tel sous la prohibition de l'article 95 du traité CEE un système d'imposition différenciée subordonnant la concession d'une exemption fiscale ou la jouissance d'un taux d'imposition réduit à la possibilité d'un contrôle de la production sur le territoire national. Une telle condition que, par hypothèse, les produits similaires en provenance d'autres États membres ne peuvent pas remplir, a pour effet d'exclure d'avance ces produits du bénéfice de l'avantage fiscal en question et de réserver celui-ci à la production nationale.

3. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 95 du traité CEE, la règle de non-discrimination formulée par les deux premiers alinéas de cet article a déployé la plénitude de ses effets à partir du 1er janvier 1962. Après cette date, un État membre ne pouvait plus être autorisé à maintenir, dans sa législation ou sa pratique fiscale, une discrimination préexistante dans le régime applicable à l'importation des produits originaires d'autres États membres.

4. Selon le système du traité CEE, une aide, au sens des articles 92 et 93, ne saurait être instituée ou autorisée sous forme de discrimination fiscale, de la part d'un État membre, à l'égard de produits originaires d'autres États membres.

5. La protection des droits garantis par l'ordre juridique communautaire n'exige pas d'accorder une restitution de taxes indûment perçues dans des conditions qui entraîneraient un enrichissement injustifié des ayants droit. Rien ne s'oppose, du point de vue du droit communautaire, à ce que les juridictions nationales tiennent compte, conformément à leur droit national, du fait que les taxes indûment perçues ont pu être incorporées dans les prix de l'entreprise redevable de la taxe et répercutées sur les acheteurs.

Dans les affaires jointes 142 et 143/80

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la cour d'appel de Milan et tendant à obtenir, dans les litiges pendant devant cette juridiction, entre,

d'une part,

ADMINISTRATION DES FINANCES DE L'ÉTAT,

et,

d'autre part,

ESSEVI, SpA, ayant son siège social à Milan (affaire 142/80),

et

ENTREPRISE CARLO SALENGO, ayant son siège à Gênes (affaire 143/80),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 95 du traité CEE, au regard de la législation italienne en matière de droit d'État sur les eaux-de-vie importées,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, présidents de chambre, O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due et U. Everling, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

La législation italienne en matière d'accises sur l'alcool distingue, dans la production d'alcools, deux catégories: les alcools «de deuxième catégorie», provenant du vin, du marc, des déchets de la vinification et de fruits, et les alcools «de première catégorie», produits à partir d'autres matières premières.

Cette législation prévoit trois types d'impositions: l'impôt de fabrication, reposant sur le texte unique du 8 juillet 1924; le droit d'État normal, institué par décret-loi royal n° 635 du 27 avril 1936; le droit d'État spécial, introduit par le décret-loi n° 1200 du 6 octobre 1948, tous ces textes ayant été ultérieurement modifiés à plusieurs reprises.

L'impôt de fabrication frappe tous les alcools destinés à la consommation humaine, qu'il s'agisse d'alcools de deuxième ou de première catégorie. Le

même taux s'applique aux produits importés et aux produits nationaux; les produits nationaux peuvent toutefois bénéficier de certaines réductions, dans les limites et aux conditions fixées par la loi.

Le droit d'État spécial est perçu sur les alcools éthyliques dénaturés, utilisés à des fins chimiques et industrielles. Le taux de ce droit est, pour les alcools obtenus par le procédé de la synthèse et provenant des matières premières extraites du sous-sol, un multiple du taux appliqué aux alcools obtenus par le procédé de la fermentation et dérivant de mélasses de canne à sucre ou de betterave à sucre et des matières assimilées.

Le droit d'État normal frappe au taux plein (60 000 lires par hectolitre d'alcool anhydre à l'époque des faits qui ont donné lieu au litige au principal) tous les alcools importés et les alcools nationaux de première catégorie; différents taux réduits s'appliquent cependant à certains alcools nationaux, en fonction de la matière première d'origine, plus particulièrement aux alcools à base de mélasse ou produits assimilés, de canne ou de sorgho. Les alcools nationaux de deuxième catégorie ne sont ou bien pas soumis au droit d'État (tel est le cas des eaux-de-vie de vin et de marc) ou ne le sont qu'à un taux réduit (alcools à base de dattes ou de raisins secs, de figues et de caroubes ou d'autres fruits).

L'exemption du droit d'État normal accordée à certains alcools de deuxième catégorie de production nationale, en particulier à l'eau-de-vie de vin, a été, par l'article 20 du décret-loi n° 46 du 18 mars 1976, converti en loi n° 249 du 10 mai 1976, étendue aux alcools importés, à condition qu'ils soient accompagnés d'un certificat, agréé par le ministre des finances, agissant en accord avec le ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et avec le ministre de l'agriculture et des forêts, et qui atteste qu'en application de la législation du pays d'origine, le produit a été obtenu sous contrôle fiscal continu et que la matière première et le produit fini ont été soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par la législation italienne.

Les règles applicables en matière de certificats d'accompagnement ont été établies par décret ministériel du 24 août 1977; les caractéristiques de ces titres d'accompagnement et la détermination, pour chacun des États membres, des autorités habilitées à les délivrer font l'objet d'une circulaire du ministre des finances du 17 janvier 1979.

Auparavant, par citations respectivement du 13 janvier 1976 et du 22 juillet 1977, la société anonyme Essevi, ayant son siège à Milan, et l'entreprise Carlo Salengo, ayant son siège à Gênes, avaient assigné, devant le tribunal de Milan, l'administration des finances de l'État italien en restitution des montants payés, au titre du droit d'État normal, sur des importations de cognac, de provenance française, effectuées par Essevi entre le 1er mars 1962 et le 1er décembre 1967, par Salengo entre le 18 avril 1960 et le 25 octobre 1971. Les deux sociétés estiment que la perception de ce droit d'État est contraire notamment à l'article 95 du traité CEE, en ce qu'elle aurait pour effet de frapper le produit importé d'impositions intérieures supérieures à la charge fiscale grevant les produits nationaux similaires.

Par jugements du 1er juin 1978, sur la requête de Salengo, et du 7 octobre 1978, sur la requête d'Essevi, le tribunal de Milan a constaté l'existence d'un rapport de similarité entre le cognac de provenance française et l'eau-de-vie de

vin de production nationale et jugé qu'en ce qui concerne les importations postérieures au 1er janvier 1962, date de la seconde étape du marché commun, il y avait, en l'espèce, méconnaissance de l'article 95 du traité CEE du fait que la charge fiscale totale pesant sur le produit étranger importé est supérieure à la charge fiscale du produit national similaire.

Le tribunal a, en conséquence, condamné l'administration des finances à restituer aux sociétés demanderesses les droits qui avaient été versés en violation du principe de non-discrimination de l'article 95.

L'administration des finances de l'État a interjeté appel des jugements du tribunal de Milan, le 31 août 1978, devant la cour d'appel de Milan.

En cours de procédure, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation d'Italie), siégeant toutes chambres réunies, a, par deux arrêts, nos 1317 et 1321, du 1er mars 1979, jugé, dans des litiges de contenu identique à ceux soumis à la Cour d'appel de Milan, que la faculté, pour l'Italie, d'utiliser l'impôt comme instrument de sa politique agricole et de maintenir provisoirement, dans le secteur des alcools, les taxations différentielles, jusqu'à concurrence du montant de 60 000 lires par hectolitre d'alcool pur, découlant de l'application du droit d'État, avait été reconnue expressément par la Commission dans l'avis motivé adressé par elle à la République italienne, en application de l'article 169 du traité CEE, le 28 février 1969; la compatibilité de cette «aide» avec le droit communautaire ne pourrait être niée par le juge national lorsque non seulement fait défaut toute déclaration en sens contraire de la part de la Commission, mais que la mesure en question a même été expressément reconnue par celle-ci comme compatible avec le droit communautaire.

La Commission, par un nouvel avis motivé adressé à la République italienne le 31 juillet 1978, a, revenant sur l'avis motivé émis le 28 février 1969, jugé contraire au traité le maintien de l'application, aux alcools importés des autres États membres, du droit d'État normal.

Par ordonnances du 19 février 1980, la cour d'appel de Milan, première chambre civile, a, en application de l'article 177 du traité CEE, sursis à statuer dans les deux affaires dont elle avait été saisie et demandé à la Cour, statuant à titre préjudiciel, de

— déterminer l'effet qu'il convient d'attribuer aux avis émis par la Commission conformément à l'article 169 du traité CEE, avis dont il est question ci-dessus; après cela dire si l'Italie a violé l'article 95 du traité en appliquant aux eaux-de-vie de vin importées d'autres États membres un système d'imposition comprenant le droit d'État d'un montant de 60 000 lires par hectolitre d'alcool pur (90 000 lires, à partir de mars 1976), non prévu pour le produit national similaire et non appliqué à celui-ci;

— dire si, après le début de la seconde étape prévue par le troisième alinéa de l'article 95 en tant que délai ultime pour l'abolition des réglementations internes contraires au principe de l'égalité d'imposition établi aux alinéas 1 et 2 du même article, l'Italie pouvait être autorisée, à titre dérogatoire, à maintenir une discrimination préexistante dans l'importation des eaux-de-vie de vin.

Les deux ordonnances de la Cour d'appel de Milan ont été enregistrées au greffe de la Cour le 12 juin 1980.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, dans chacune des affaires, le 28 août 1980 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Antonino Abate, le 9 septembre 1980 par les sociétés défenderesses au principal, Essevi et Salengo, représentées par Me Mario Scalzo, avocat à Milan, et le 11 septembre 1980 par le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Marcello Conti, avvocato dello Stato.

Par ordonnance du 19 novembre 1980, la Cour a décidé de joindre les affaires 142/80 et 143/80 aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission à lui fournir certains éléments d'information et documents et à répondre par écrit à certaines questions; il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Les *sociétés Essevi et Salengo,* parties défenderesses au principal, après avoir rappelé les principaux aspects du régime italien de taxation des alcools et certains éléments de fait intéressant le litige au principal, présentent essentiellement les observations d'ordre juridique suivantes:

Quant au droit d'État comme instrument de la politique agricole nationale

a) La thèse, selon laquelle le droit d'État constituerait, dans le secteur des alcools, un instrument légitime de la politique agricole du gouvernement italien, prendrait appui sur l'avis motivé que la Commission a adressé à la République italienne, en application de l'article 169 du traité CEE, le 28 février 1969; la Commission aurait cependant modifié son opinion à cet égard: dans l'avis motivé adressé à la République italienne le 31 juillet 1978, elle aurait, se référant à l'arrêt de la Cour de justice du 10 décembre 1974 (Charmasson, affaire 48/74, Recueil p. 1383), considéré que le droit d'État constitue une mesure fiscale de caractère protectionniste et, en tant que telle, incompatible avec l'article 95 du traité.

b) En renonçant, par le décret-loi n° 46 du 18 mars 1976, à l'application du droit d'État aux eaux-de-vie de vin importées, le gouvernement de la République italienne aurait lui-même admis l'incompatibilité de ce droit avec le traité et, par là même, le manque de fondement de la thèse de sa légalité comme instrument d'équilibre dans le cadre de la politique agricole nationale.

c) La Cour de justice, par arrêt du 15 octobre 1969 (Commission des Communautés/République italienne, affaire 16/69, Recueil p. 377), aurait constaté que les eaux-de-vie ne sont pas des produits agricoles et ne peuvent donc bénéficier des exceptions aux règles générales du traité prévues, en matière agricole, par les articles 38 à 46 du traité.

Dans son arrêt Charmasson, la Cour aurait jugé que les dérogations qu'une

organisation nationale de marché peut apporter aux règles générales du traité ne sont admises que provisoirement et que le maintien d'une organisation nationale de marché ne peut être envisagé au-delà de la période de transition.

S'agissant de mesures contraires à l'article 95, alinéas 1 et 2, elles devraient, de toute manière, aux termes de l'article 95, alinéa 3, avoir été abolies avant le début de la deuxième étape du marché commun.

Quant au droit d'État comme aide étatique

a) La Commission aurait, certes, dans son avis motivé du 28 février 1969, considéré le droit d'État comme un instrument de la politique agricole nationale, au moins provisoirement compatible avec le droit communautaire. Toutefois, la Commission aurait clairement modifié son point de vue à cet égard: dans l'avis motivé du 31 juillet 1978, elle aurait reconnu que la perception du droit d'État sur les alcools importés des autres États membres était contraire aux obligations incombant à la République italienne en vertu du traité; ce droit devrait être traité comme toute autre mesure fiscale; ayant un caractère à la fois discriminatoire et protectionniste, les particuliers pourraient se prévaloir, à l'encontre du droit d'État, devant les tribunaux nationaux, de l'effet direct de l'article 95.

b) Le tribunal de Milan, dans plusieurs arrêts récents, aurait, contrairement aux arrêts de la Cour de cassation 1er mars 1979, jugé qu'une imposition intérieure qui viole le principe de l'égalite devant l'impôt relève exclusivement de l'article 95; serait inadmissible la thèse selon laquelle toute mesure fiscale de caractère protectionniste ou discriminatoire constituerait une «aide» et serait licite en l'absence d'une déclaration négative de la Commission au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité.

c) Dans son arrêt du 27 février 1980 (Commission/République italienne, affaire 169/78, Recueil p. 385), la Cour aurait reconnu la légitimité de certaines exonérations ou de certains allégements fiscaux, à la condition que les États membres qui font usage de ces possibilités en étendent le bénéfice, d'une manière non discriminatoire, aux produits importés se trouvant dans les mêmes conditions; ne sauraient, en tout cas, selon cet arrêt, être légitimées des différenciations fiscales de caractère discriminatoire ou protecteur.

Quant au caractère protecteur et discriminatoire du droit d'État

Ne pouvant être légal ni comme instrument de la politique agricole nationale ni comme «aide», le droit d'État, perçu pendant des années en violation flagrante de l'article 95, revêtirait un caractère à la fois protecteur et discriminatoire. Ce caractère résulterait du fait que, par son assimilation aux alcools de première catégorie, l'eau-de-vie de vin importée a été assujettie au droit d'État, alors que le produit national similaire en était exempté.

Quant au caractère non obligatoire de l'avis de la Commission au titre de l'article 169 du traité CEE

a) La Commission, dans son avis motivé du 28 février 1969, aurait versé dans l'erreur en prétendant étendre à un produit industriel, les eaux-de-vie, les

dérogations admises pour les produits agricoles et en omettant de considérer que cette dérogation, à supposer qu'elle fût admissible, aurait dû prendre fin, selon l'article 95, alinéa 3, du traité, avant le début de la deuxième étape.

b) En toute hypothèse, l'article 189, dernier alinéa du traité, disposerait clairement que les «avis» émis en application de l'article 169 «ne lient pas». La jurisprudence de la Cour et la doctrine auraient reconnu le caractère non obligatoire, pour les États, des avis motivés émis par la Commission dans le cadre de la procédure de l'article 169.

c) En particulier, l'avis de la Commission du 28 février 1969, n'aurait, de par sa nature, pas de caractère obligatoire et pourrait être assimilé à une «recommandation», donc à un acte de caractère essentiellement politique.

Quant aux réponses à donner aux questions posées

Il conviendrait de donner aux questions posées par la cour d'appel de Milan les réponses suivantes:

a) en appliquant aux eaux-de-vie importées en Italie, en provenance des autres États membres, le droit d'État de 60 000 lires, puis de 90 000 lires par hectolitre d'alcool pur, et en n'appliquant pas ce droit aux produits nationaux similaires, l'État italien a violé l'article 95 du traité CEE;

b) l'avis motivé adressé à la République italienne, le 28 février 1969, par la Commission, en application de l'article 169 du traité CEE, n'est pas susceptible de justifier la perception de ce droit d'État;

c) après le début de la deuxième étape du marché commun, la République italienne aurait dû supprimer toute discrimination préexistante au préjudice des eaux-de-vie de vin importées et aurait donc dû étendre aux produits importés l'exemption du droit d'État prévue pour les produits nationaux.

Le *gouvernement de la République italienne* rappelle les modalités et les objectifs de l'octroi, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret-loi n° 46 du 18 mars 1976, d'une exonération fiscale aux entreprises nationales productrices d'eaux-de-vie de vin.

a) La Commission, notamment par lettres du 4 novembre 1965 et du 8 mai 1968 et dans l'avis motivé du 28 février 1969, aurait admis que les impositions différenciées, résultant de l'application du droit d'État, pouvaient subsister provisoirement, ce droit constituant un instrument de la politique agricole italienne dans le secteur de l'alcool.

La prise de position sans équivoque de la Commission aurait lié les juges nationaux et, comme en aurait jugé la Cour de cassation dans ses arrêts du 1er mars 1979, ne leur aurait pas permis de contester la compatibilité de l'aide en cause avec le droit communautaire.

b) Le revirement de la Commission, dans son avis motivé du 31 juillet 1978, ne vaudrait que pour l'avenir; il ne saurait annuler rétroactivement la décision, prise en son temps, d'admettre l'application différenciée du droit d'État en tant que mesure d'aide compatible, ne

fût-ce qu'à titre provisoire, avec le marché commun. A la date de ce second avis motivé, le régime du droit d'État aurait d'ailleurs été radicalement modifié, en particulier par l'égalité de traitement assurée, par l'article 20 du décret-loi n° 46 du 18 mars 1976, aux produits nationaux et aux produits importés des autres États membres en ce qui concerne les effets des exemptions et des détaxations. Le problème se poserait donc désormais en des termes complètement différents.

c) La juridiction de renvoi serait elle-même convaincue, au plan des principes, du caractère obligatoire, pour le juge national, des décisions prises par la Commission en application de l'article 93 du traité; la décision qu'elle demande à la Cour concernait, en substance, l'interprétation et la validité des actes par lesquels la Commission a permis le maintien, à titre provisoire, de l'imposition différenciée.

d) La mesure litigieuse constituerait incontestablement une aide accordée par l'État pour favoriser certaines entreprises ou certaines productions, à laquelle serait applicable le régime des articles 92 et 93 du traité CEE. Celui-ci viserait, sans distinction, toutes les formes d'intervention de l'État, destinées à subventionner et à encourager tant la production que la distribution de produits déterminés; une des formes les plus fréquentes d'aides d'État serait constituée par les facilités d'ordre fiscal. Un traitement fiscal favorisant exclusivement certaines catégories d'entreprises, par rapport à l'ensemble des producteurs du secteur, pourrait constituer une aide au sens de l'article 92; la détaxe fiscale accordée, en Italie, aux entreprises nationales productrices d'eaux-de-vie de vin aurait toutes les caractéristiques de l'aide destinée à assurer le maintien et le développement d'un secteur déterminé de production et constituerait une forme typique de soutien à une importante production nationale, afin d'assurer l'équilibre d'un secteur entier du marché. Comme telle, elle relèverait, sans nul doute, du champ d'application des articles 92 et 93.

e) Le fait qu'une aide puisse être tolérée sur la base des articles 92 à 94 exclurait qu'elle puisse être appréciée en même temps à la lumière de l'interdiction générale de discrimination en matière fiscale de l'article 95. Un régime fiscal de faveur qui constitue une aide ne pourrait relever du champ d'application de l'article 95; seuls les articles 92 et suivants, et non l'article 95, seraient applicables à des dégrèvements fiscaux qui, leur objet étant de favoriser certaines entreprises ou certains produits, relèveraient de l'article 92.

S'agissant d'aides sous forme de dégrèvements fiscaux, admettre l'applicabilité de l'article 95 équivaudrait, en ce qui concerne ce type très fréquent d'aides, à vider complètement de leur contenu les articles 92 et 93. L'article 95 interdirait, de manière absolue et inconditionnelle, à partir du début de la deuxième étape, toute imposition intérieure à caractère discriminatoire; contrairement aux articles 92 et 93, il ne conférerait aucun pouvoir discrétionnaire aux institutions communautaires et ne reconnaîtrait aux États membres aucune faculté comparable à celle, prévue par l'article 93, paragraphe 2, de modifier une aide plutôt que de l'abolir. L'application simultanée des deux régimes à un même dégrèvement fiscal serait exclue.

L'article 92 se référerait expressément aux aides accordées «sous quelque forme que ce soit»; exclure les réductions d'impôt du champ d'application du régime des aides, pour les affecter uniquement à celui de l'article 95, reviendrait à substituer un instrument inutilisable à l'«instrument de précision» des articles 92 et 93.

f) Cette conception ne serait pas démentie par l'arrêt de la Cour du 21 mai 1980 (Commission/République italienne, affaire 73/79): cet arrêt concernerait une aide accordée sous forme, non pas de dégrèvement fiscal, mais de subvention directe et la question de l'éventuelle violation de l'interdiction de discrimination fiscale aurait été examinée au regard de la source de financement de l'aide.

Par contre, dans un arrêt du 25 juin 1970 (gouvernement de la République française/Commission, affaire 47/69, Recueil p. 487), la Cour aurait jugé que «lorsqu'une aide est financée par une imposition frappant certaines entreprises ou certaines productions, la Commission est tenue d'examiner, non seulement si son mode de financement est conforme à l'article 95 du traité, mais encore si, combiné avec l'aide qu'il alimente, il est compatible avec les exigences des articles 92 et 93»; dans un arrêt du 22 mars 1977 (Iannelli et Volpi, affaire 74/76, Recueil p. 557), la Cour aurait considéré que des modalités d'une aide «peuvent être à ce point indissolublement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément, de sorte que leur effet sur la compatibilité ou l'incompatibilité de l'aide dans son ensemble doit alors nécessairement être apprécié à travers la procédure de l'article 93».

Une aide consistant uniquement en un dégrèvement fiscal ne pourrait donc être appréciée qu'à la lumière des principes de l'article 92 et à travers la procédure prévue à l'article 93. Il serait incompatible avec la portée de ces règles et avec la répartition des compétences qu'elles opèrent, d'admettre que les particuliers puissent se prévaloir du régime, très différent, de l'article 95 pour contester directement, devant les juridictions nationales, la compatibilité avec le droit communautaire d'un tel avantage fiscal. Admettre que, dans un tel cas, le juge national puisse directement connaître de la compatibilité de l'aide avec le droit communautaire, soit avec l'article 95, soit avec une autre disposition différente de l'article 92, mettrait en cause le système de compétences instauré par l'article 93 et viderait de tout contenu la fonction attribuée en cette matière à la Commission.

g) La Commission n'aurait donc, d'aucune manière, outrepassé les limites des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 93 en autorisant l'Italie à maintenir provisoirement l'aide accordée aux producteurs nationaux d'eaux-de-vie de vin par le moyen d'une exemption du droit d'État d'un montant de 60 000 lires par hectolitre d'alcool pur. Les faits de l'espèce relèveraient du champ d'application de l'article 92, avec comme conséquence que le dégrèvement fiscal en cause ne pouvait être considéré comme tombant sous une interdiction absolue et inconditionnelle, de nature à accorder aux particuliers un droit subjectif pouvant être directement invoqué devant

les juges nationaux; il reviendrait à la Commission d'apprécier discrétionnairement la compatibilité de l'aide avec le marché commun. Elle aurait fait un usage légitime de ce pouvoir, aboutissant à une décision positive qui ne saurait être contestée par aucun juge national.

Le fond de l'appréciation donnée par la Commission ne ferait pas l'objet des questions posées dans l'ordonnance de renvoi et ne serait, de toute façon, pas susceptible d'être contrôlé par la Cour.

h) L'arrêt de la Cour du 15 octobre 1969, constatant que les eaux-de-vie ne sont pas des produits agricoles, serait évidemment sans conséquence pour la décision à rendre dans la présente affaire: la règle générale de l'article 92 serait, sans conteste, applicable également aux aides accordées à des productions non agricoles, aux fins de faciliter de manière indirecte des activités rentrant dans le cadre de l'agriculture.

Quant à l'arrêt Charmasson, il suffirait de constater qu'en l'espèce, il s'agit d'appliquer non pas un régime spécial, mais la norme générale relative aux aides, dont les effets s'étendent au-delà de la période de transition; par ailleurs, la présente affaire porterait non pas sur le fond de l'appréciation discrétionnaire de compatibilité, mais uniquement sur l'existence du pouvoir exercé par la Commission en vertu de l'article 93.

i) Si, par hypothèse, la Cour estimait devoir affirmer l'applicabilité, en l'espèce, de l'interdiction de l'article 95, elle devrait limiter expressément la portée de son arrêt aux impositions indues susceptibles d'intervenir dans l'avenir. Il n'y aurait aucune raison de ne pas considérer comme applicable à la présente procédure, engagée en application de l'article 177, le principe du deuxième alinéa de l'article 174 du traité CEE, de portée générale.

La Cour, sur la base du principe général de la sécurité juridique, se serait reconnu le pouvoir de limiter exceptionnellement la possibilité, pour les intéressés, de se prévaloir de ses propres arrêts, même s'agissant de décisions purement interprétatives. Les principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime feraient obstacle à ce que soient remises en cause des situations réglées définitivement et d'un commun accord par le paiement et le recouvrement, en toute bonne foi, d'une imposition jugée expressément compatible avec le marché commun par l'institution responsable.

La *Commission*, après avoir rappelé les faits qui sont à l'origine du litige au principal, le contexte de l'ordonnance de renvoi ainsi que les principales dispositions du régime du droit d'État, présente essentiellement les observations d'ordre juridique suivantes:

Quant à la position de la Commission à l'égard de certains avantages fiscaux accordés par les États membres

a) La Commission aurait effectivement, pendant une certaine période, estimé que les États membres pouvaient maintenir, provisoirement, certains avantages fiscaux, au bénéfice de produits agricoles nationaux faisant partie intégrante d'une organisation nationale de marché. Cette opinion se serait répercutée dans l'avis motivé adressé le 28 février 1969 à la République italienne.

b) La Commission aurait au moins implicitement modifié son point de vue à la suite de l'arrêt de la Cour du 15 octobre 1969. La position de la Commission serait devenue plus explicite après l'arrêt Charmasson: par lettres du 31 juillet 1975 et du 18 juin 1976, puis par avis motivé du 31 juillet 1978, elle aurait informé le gouvernement italien des motifs pour lesquels l'avis motivé de 1969 devait être considéré comme dépassé et le droit d'État être reconnu comme incompatible avec l'article 95 du traité CEE.

Quant à la portée des avis motivés émis en application de l'article 169 du traité CEE

a) L'avis motivé que la Commission émet en application de l'article 169 et dans l'exercice de la mission que lui confère l'article 155 du traité serait un acte administratif, destiné à exprimer son point de vue; il conclurait la phase d'instruction de la procédure administrative d'infraction et constituerait, en même temps, la condition préalable à l'ouverture ultérieure (et éventuelle) d'une procédure contentieuse devant la Cour. Bien que reflétant l'autorité qui s'attache à la fonction de contrôle attribuée à la Commission par l'article 155 et à la fonction de sanction prévue à l'article 169, l'avis motivé serait un acte émanant d'une des parties à un litige entre la Commission et un État membre, concrétisant les obligations qui incombent à ce dernier en vertu des règles communautaires. Il serait soumis au contrôle juridictionnel de la Cour; celle-ci seule serait investie par le traité de la fonction de dire le droit et d'interpréter souverainement le traité.

b) L'efficacité de l'avis motivé serait donc relative: il n'entraînerait pas immédiatement la modification des dispositions nationales que la Commission «estime» contraires au droit communautaire; il ne saurait non plus régulariser des situations législatives nationales contraires aux dispositions du droit communautaire.

c) L'avis motivé ne créerait donc aucune obligation nouvelle pour les États membres, ne leur attribuerait pas de droits nouveaux et ne porterait pas atteinte aux droits existants, découlant des règles communautaires; à plus forte raison, il ne saurait modifier les droits subjectifs des particuliers, que les juridictions internes sont tenues de sauvegarder à tout moment, même en présence d'un avis motivé divergent.

d) Admettre une conception contraire équivaudrait à subordonner l'effet direct des dispositions communautaires à l'interprétation qui leur serait donnée par la Commission; la procédure contentieuse prévue au deuxième alinéa de l'article 169 deviendrait donc sans objet.

Quant à l'interprétation de l'article 95 du traité CEE en relation avec le droit d'État

Les questions auxquelles la Cour est invitée à répondre soulèveraient, au regard de l'article 95, essentiellement deux questions.

a) Il s'agirait de savoir si la règle interdisant les discriminations fiscales est considérée comme transgressée lorsqu'une imposition interne frappe uniquement les produits importés, alors que les

produits nationaux similaires en sont totalement exemptés.

La réponse à cette question serait évidente. La discrimination des produits importés serait d'ailleurs caractérisée, dans le cadre du litige au principal, par une circonstance aggravante: le FEOGA accorderait chaque année aux distilleries italiennes d'eaux-de-vie de vin des aides importantes, dont ne bénéficierait pas le cognac français.

b) La question de savoir si, après le début de la seconde étape, peuvent être admises des dérogations à l'interdiction de discrimination fiscale de l'article 95 et maintenues, dans un État membre, des discriminations préexistantes, comporterait une réponse indubitablement négative. Toute possibilité de dérogation serait exclue et il serait, par aillleurs, impossible de subordonner le respect de l'article 95 à la réalisation des objectifs énoncés dans d'autres dispositions du traité, comme l'article 99. Cette conception s'appuierait sur la jurisprudence récente de la Cour.

Quant au droit d'État au regard de l'article 92 du traité CEE

a) Dans ses réponses aux questions posées par la Cour, la Commission relève qu'elle n'aurait jamais examiné le droit d'État au regard des articles 92 et 93, paragraphe 1, du traité, ne l'aurait jamais défini comme une «aide» et n'aurait jamais adopté de «décision» à cet égard. Elle aurait ainsi, dans le respect entier et inconditionnel de la jurisprudence de la Cour, réservé au droit d'État italien un traitement en tous points comparable à celui dont ont fait l'objet de nombreuses autres impositions fiscales internes contraires à l'article 95 du traité.

b) Les autorités administratives italiennes elles-mêmes n'auraient d'ailleurs jamais songé à présenter le droit d'État comme une «aide», ni moins encore demandé à la Commission d'engager la procédure prévue à l'article 93.

En toute hypothèse, l'incompatibilité du droit d'État avec l'article 92 serait évidente: il constituerait manifestement une aide «au fonctionnement», et non au développement, manquerait de toute transparence, ne comporterait pas la moindre contrepartie de la part des bénéficiaires, notamment en matière d'actions de restructuration ou de réorganisation, et n'aurait pas le caractère de dégressivité propre aux aides sectorielles.

Quant aux réponses à donner aux questions posées à la Cour

Les questions posées par la cour d'appel de Milan comporteraient les réponses suivantes:

a) Les avis motivés émis par la Commission en vertu de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE ne peuvent modifier les droits et les obligations qui découlent, pour les États membres, des dispositions communautaires. La conformité des avis motivés au droit communautaire est garantie par la Cour de justice, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 169, alinéa 2, du traité CEE.

Les avis motivés ne lient pas les juridictions nationales. En particulier, ils ne peuvent apporter de modification ou porter atteinte aux droits subjectifs que les dispositions communautaires confèrent aux particuliers et que les juridictions nationales sont tenues de

sauvegarder, même en présence d'un avis motivé divergent.

b) A dater du 1er janvier 1962, l'article 95 du traité CEE interdit aux États membres de frapper un produit importé d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. La règle interdisant les discriminations fiscales, sanctionnée par les dispositions de l'article 95, ne souffre ni dérogations ni exceptions.

III — Procédure orale

Les sociétés Essevi et Salengo, représentées par Me Mario Scalzo, le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Marcello Conti, et la Commission, représentée par M. Antonino Abate, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 10 février 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1er avril 1981.

En droit

1 Par deux ordonnances du 19 février 1980, parvenues à la Cour le 12 juin suivant, la corte d'appello di Milano a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 95 et 169 du traité CEE en vue de déterminer la compatibilité avec le traité du maintien, par la législation italienne, d'un régime d'imposition différenciée en matière de taxation des eaux-de-vie de vin.

2 Il résulte du dossier que les deux sociétés intimées au principal ont importé pendant une période allant, pour la première, du 1er mars 1962 au 1er décembre 1967, et pour la seconde, du 18 avril 1960 au 25 octobre 1971, du cognac d'origine française, sur lequel elles ont acquitté les droits fixés par la loi pour l'alcool éthylique «de première catégorie», c'est-à-dire pour les spiritueux ne répondant pas à des exigences déterminées en matière de provenance et de fabrication ou, en tant qu'ils étaient produits en dehors du territoire de l'État, non susceptibles d'être contrôlés au stade de la production.

3 Les intimées au principal, ayant introduit devant le tribunale di Milano un recours visant à la restitution des droits versés, en alléguant la violation de l'article 95 du traité CEE, pendant les périodes ci-dessus spécifiées, ont obtenu des jugements, datés respectivement des 26 janvier et 1er juin 1978, condamnant l'administration italienne des finances à restituer les droits indûment perçus.

4 Le 31 août 1978, cette administration a interjeté appel contre ces jugements et, au cours de la procédure, a invoqué une jurisprudence de la Corte suprema di cassazione qui, dans ses arrêts 1317, 1318 et 1321, du 1er mars 1979, a reconnu la légalité, au regard du droit communautaire, du système d'imposition contesté. L'administration a fait valoir à ce stade que la Commission des Communautés européennes aurait reconnu à la République italienne, par un avis du 28 février 1969, la possibilité d'appliquer l'impôt comme instrument de sa politique agricole dans le secteur des alcools et de maintenir provisoirement le régime d'imposition différentielle contesté. Dans cet avis, la Commission aurait reconnu expressément ce régime comme une «aide» compatible avec les normes communautaires, de manière que le droit d'État aurait été perçu légitimement sur les produits alcooliques importés de France.

5 La corte d'appello considère que les éléments cités ci-dessus ne sont pas de nature à épuiser le problème soulevé devant elle. Elle fait remarquer que si, par son avis du 28 février 1969, la Commission avait admis la possibilité pour l'Italie de maintenir et d'appliquer le régime d'imposition litigieux comme instrument de sa politique agricole, un certain nombre d'éléments nouveaux sont intervenus depuis cette date. Elle cite à cet égard: l'arrêt rendu par la Cour le 15 octobre 1969 (Commission/Italie, affaire 16/69, Recueil p. 377), par lequel il a été constaté que les eaux-de-vie, liqueurs et autres boissons spiritueuses ne sont pas des produits agricoles au sens du traité; l'arrêt du 10 décembre 1974 (Charmasson, affaire 48/74, Recueil p. 1383), qui s'est prononcé pour l'incompatibilité avec le marché commun, après l'expiration de la période de transition, des obstacles aux échanges entre les États membres, même si ces obstacles font partie d'une organisation nationale de marché; enfin, l'avis motivé adressé par la Commission à la République italienne le 31 juillet 1978, au sujet d'une taxation différentielle en ce qui concerne l'application tant du droit d'État que de l'impôt de fabrication.

6 Compte tenu de ces éléments nouveaux, autant que de l'argumentation développée devant elle par l'administration, la corte d'appello a demandé à la Cour, statuant à titre préjudiciel, qu'elle veuille

«— déterminer l'effet qu'il convient d'attribuer aux avis émis par la Commission conformément à l'article 169 du traité CEE, avis dont il est question ci-dessus; après cela, dire si l'Italie a violé l'article 95 du traité en appliquant aux eaux-de-vie de vin importées d'autres États membres un système d'imposition comprenant le droit d'État d'un montant de 60 000 lires par hectolitre d'alcool pur (90 000 lires, à partir de mars 1976), non prévu pour le produit national similaire et non appliqué à celui-ci;

— dire si, après le début de la seconde étape prévue par le troisième alinéa de l'article 95 en tant que délai ultime pour l'abolition des réglementations internes contraires au principe de l'égalité d'imposition établi aux alinéas 1 et 2 du même article, l'Italie pouvait être autorisée, à titre dérogatoire, à maintenir une discrimination préexistante dans l'importation des eaux-de-vie de vin».

Sur certains antécédents des affaires

7 Il apparaît des documents déposés devant la Cour par le gouvernement italien que, le 8 mai 1968, la Commission a adressé au ministre italien des affaires étrangères une lettre libellée en ces termes:

«Je vous prie de bien vouloir soumettre à l'attention du gouvernement italien les considérations suivantes relatives aux impôts sur l'alcool.

La législation fiscale italienne en matière d'impôt sur l'alcool prévoit que les alcools paient un droit d'État de 60 000 lires/hl d'alcool pur et un impôt de fabrication de 60 000 lires/hl d'alcool pur. De nombreuses réductions sont prévues en faveur de certains produits, parmi lesquels les eaux-de-vie de vin et de marc. Ces eaux-de-vie sont exemptées des droits d'État et paient l'impôt de fabrication à concurrence de 53 000 lires/hl pour les eaux-de-vie de vin et de 50 000 lires/hl pour les eaux-de-vie de marc.

Or, les eaux-de-vie de vin et de marc importées acquittent le droit d'État à concurrence de 60 000 lires/hl d'alcool pur et l'impôt de fabrication à concurrence de 60 000 lires/hl d'alcool pur.

Ce régime différencié, en défaveur des produits importés, est contraire à l'article 95 du traité (omissis).

Par sa lettre du 4 novembre 1965 la Commission a déjà fait connaître au gouvernement italien ses observations sur ces problèmes. Par lettre de la Représentation permanente italienne en date du 12 février 1966, le gouvernement italien a fait connaître à la Commission son avis. Selon le gouvernement italien les impositions différenciées, en matière d'alcool, auraient pour but de permettre la coexistence des diverses matières premières pour la fabrication de l'alcool et par là même d'assurer l'écoulement de certaines matières premières servant à la production d'alcool agricole. En conséquence, l'abolition de ce régime différencié ne pourrait être prévue que pour le moment où les intérêts agricoles italiens de ce secteur seront pris en charge, dans le cadre de la politique agricole commune en matière d'alcool. D'autre part, les autorités italiennes font valoir que des discriminations à tout le moins aussi importantes existent dans les autres États membres, comme celles résultant de l'existence des monopoles en France et en Allemagne.

La Commission ne voudrait pas entièrement nier l'existence des problèmes agricoles posés par l'alcool en Italie. Elle retient, pour cette raison, que les impositions différenciées, prévues par la législation italienne et dues à l'application du droit d'État, peuvent subsister provisoirement, étant donné que le droit d'État constitue, en un certain sens, l'instrument de la politique agricole italienne en matière d'alcool, permettant aux alcools de toute origine de trouver à s'écouler sur le marché quel que soit le coût de la matière première.

Les exigences agricoles, toutefois, ne justifient pas toutes les différences d'imposition ci-dessus mentionnées entre produits nationaux et produits importés; les nécessités agricoles sont déjà prises en charge par le droit d'État, payé par les seuls produits importés. Il en résulte que des considérations de caractère agricole ne peuvent pas être invoquées également pour l'impôt de fabrication, afin de justifier l'imposition différenciée au désavantage des eaux-de-vie de vin et de marc importées et des produits similaires au vermouth et au marsala importés.

Pour ces motifs, la Commission retient que la République italienne a manqué aux obligations qui lui sont imposées par le traité pour ce qui concerne la

réduction de l'impôt de fabrication sur les eaux-de-vie de vin et de marc et la réduction de l'impôt de fabrication sur l'alcool utilisé pour la fabrication du vermouth et du marsala. La Commission, pour ces raisons, invite le gouvernement de la République italienne, en vertu de l'article 169 du traité, de lui faire connaître ses observations sur ce qui précède, dans le délai d'un mois de la réception de la présente. La Commission se réserve d'émettre, si nécessaire, après avoir pris connaissance de ces observations, l'avis motivé prévu à l'article 169.»

8 Le gouvernement italien n'ayant pas donné suite aux demandes de la Commission, celle-ci a formulé, en ces termes, le 28 février 1969, un avis motivé en vertu de l'article 169 du traité au sujet des impôts de consommation sur l'alcool:

«En Italie, les alcools nationaux sont sujets aux droits d'État de 60 000 lires par hl d'alcool pur et à l'impôt de fabrication de 60 000 lires par hl d'alcool pur. La loi prévoit de nombreuses réductions, en particulier pour les eaux-de-vie de vin et de marc, qui sont exemptées du droit d'État et sujettes à l'impôt de fabrication de 53 000 lires par hl pour les eaux-de-vie de vin et de 50 000 lires par hl pour les eaux-de-vie de marc.

Les eaux-de-vie de vin et de marc importées en Italie par contre sont sujettes aux droits d'État de 60 000 lires par hl d'alcool pur et à l'impôt de fabrication de 60 000 lires par hl d'alcool pur (omissis).

Dès novembre 1965 la Commission a attiré l'attention du gouvernement italien sur le caractère discriminatoire de ce régime.

Dans la suite, par lettre du 8 mai 1968, la Commission a introduit la procédure dont il est question à l'article 169 du traité CEE pour violation de l'article 95 du traité. Dans sa réponse, par lettre du 23 juillet 1968 de la Représentation permanente de l'Italie, le gouvernement italien a informé la Commission qu'il n'avait pas l'intention de supprimer les taxations différenciées en question tant que ne seraient pas introduites des modifications des monopoles nationaux existant en Allemagne et en France et qu'on n'aurait pas institué une politique agricole commune pour ce secteur (omissis).

Les argumentations mises en avant ne sont pas de nature, sauf un seul point, de mettre en discussion le fondement du point de vue exprimé par la Commission dans sa lettre du 8 mai 1968. Il est relevé avant tout que dans aucun cas les États membres ne peuvent alléguer des infractions de même nature accomplies par d'autres États membres pour se soustraire aux obligations qui dérivent pour eux des dispositions du traité.

Quant à l'argument selon lequel l'Italie met en œuvre sa politique agricole en matière d'alcool en recourant à l'impôt et qu'elle ne pourra modifier sa position que lorsque, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique commune en matière d'alcool, la Commission a déjà admis, dans la lettre citée du 8 mai 1968, que l'Italie pouvait effectivement appliquer l'impôt comme instrument de sa politique agricole dans ce secteur et maintenir provisoirement, dans un tel cadre, les taxations différenciées jusqu'à concurrence du montant de 60 000 lires par hl d'alcool pur dérivant de l'application du droit d'État. Le recours à une telle différenciation permet d'écouler les alcools à un prix plus ou moins uniforme, quel que soit leur prix de revient.»

9 Dans la suite de cet avis motivé, la Commission concluait à l'existence d'un manquement en ce qui concerne divers aspects du régime fiscal, autres que le droit d'État. Il est à noter que cet avis motivé n'a pas conduit à une saisine de la Cour.

10 Le 31 juillet 1975, la Commission a adressé au gouvernement italien, en vertu de l'alinéa 1 de l'article 169, une nouvelle communication formulant, du point de vue de la règle de non-discrimination de l'article 95, certaines critiques à l'égard du régime fiscal de l'alcool en vigueur en Italie en ce qui concerne l'impôt de fabrication, le droit d'État normal et le droit d'État spécial et demandant au gouvernement italien d'éliminer les discriminations que ce régime comporterait à l'égard des produits importés d'autres États membres.

11 Les autorités italiennes n'ayant pas donné suite à cette nouvelle intervention à la pleine satisfaction de la Commission, celle-ci a formulé, le 31 juillet 1978, un avis motivé au sujet d'une taxation différentielle en ce qui concerne

l'application de l'impôt de fabrication et du droit d'État aux alcools. Cet avis motivé n'a pas été suivi, non plus, d'une saisine de la Cour.

12 Devant la Cour, le gouvernement italien a défendu la thèse que le régime d'imposition litigieux ne serait en réalité pas autre chose qu'une aide en faveur de l'agriculture, accordée sous forme d'un avantage fiscal réservé à la production nationale. Il estime que ce régime d'aide aurait été confirmé par l'avis motivé du 28 février 1969 et qu'à défaut d'acte contraire, cette autorisation subsisterait toujours et devrait donc être acceptée comme régulière par les juridictions nationales. Même à défaut d'autorisation, s'agissant d'une aide antérieure à l'entrée en vigueur du traité, cette aide pourrait être maintenue en vertu de l'article 93.

Sur la portée des prises de position et avis émis par la Commission dans le cadre de la procédure de l'article 169

13 Les questions posées par la corte d'appello visent en premier lieu à savoir quelles sont la portée et l'autorité juridiques des avis émis par la Commission dans le cadre de la procédure des recours en manquement d'État organisée par l'article 169 du traité. Plus précisément, il s'agit de déterminer quel peut être l'effet juridique d'une assurance du genre de celle qui a été donnée par la Commission dans sa lettre de mise en demeure du 8 mai 1968 et son avis du 28 février 1969, émis en vertu de l'article 169 du traité, autorisant l'Italie à maintenir provisoirement un régime dit de «taxation différenciée».

14 L'article 169 dispose que si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, «elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations». Il est ajouté que la Commission peut saisir la Cour si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission.

15 Le but de cette procédure préliminaire, qui s'inscrit dans le cadre général de la mission de surveillance confiée à la Commission par le premier tiret de l'article 155, est, en premier lieu, de donner l'occasion à l'État membre de

justifier sa position et, le cas échéant, de permettre à la Commission d'amener l'État membre à se conformer volontairement aux exigences du traité. Au cas où cet effort de règlement n'est pas couronné de succès, l'avis motivé a pour fonction de définir l'objet du litige.

16 Par contre, la Commission n'a pas le pouvoir de déterminer de manière définitive, par les avis formulés en vertu de l'article 169 ou par d'autres prises de position dans le cadre de cette procédure, les droits et obligations d'un État membre, ou de lui donner des garanties concernant la compatibilité avec le traité d'un comportement déterminé. Selon le système des articles 169 à 171 du traité, la détermination des droits et obligations des États membres et le jugement de leur comportement ne peuvent résulter que d'un arrêt de la Cour.

17 A plus forte raison, la Commission ne saurait, dans les prises de position et les avis qu'elle est amenée à émettre en vertu de l'article 169, dispenser un État membre de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du traité. De telles assurances ne peuvent avoir pour effet, en particulier, d'empêcher les justiciables de faire valoir, en justice, les droits que leur confère le traité, à l'encontre d'actes législatifs ou administratifs d'un État membre éventuellement incompatibles avec le droit communautaire.

18 Il y a donc lieu de répondre à la première branche des questions posées que les avis émis par la Commission en vertu de l'article 169 n'ont un effet juridique que par rapport à la saisine de la Cour, dans le cadre des recours en manquement d'État, et que la Commission ne saurait, par des prises de position dans le cadre de cette procédure, délier un État membre de ses obligations ou porter atteinte aux droits que les particuliers tiennent du traité.

Sur la compatibilité avec l'article 95 d'un régime d'imposition différencié de l'alcool

19 La deuxième branche des questions posées vise à savoir si un État membre peut appliquer aux produits alcooliques originaires d'autres États membres une taxe fiscale dont les produits nationaux similaires sont, en tout ou en partie, exemptés.

20 Il résulte des ordonnances de renvoi que le rapport de similitude, au sens de l'article 95, entre le produit importé (en l'occurrence du cognac d'origine française) et le produit national concurrent (en l'occurrence de l'eau-de-vie de vin ou de marc) n'est pas contesté. Selon les indications fournies par le gouvernement italien, la différence de régime fiscal entre l'une et l'autre marchandise résulte du fait que l'alcool importé, classé comme «alcool de première catégorie», supporte comme tel la pleine charge de l'impôt, alors que les alcools correspondants de fabrication nationale relèvent des «alcools de deuxième catégorie», exemptés du droit d'État, étant entendu que seuls peuvent être classés dans cette catégorie des alcools dont la fabrication est susceptible d'être contrôlée au stade de la production sur le territoire de l'État italien.

21 Ainsi que la Cour l'a affirmé en vertu d'une jurisprudence constante (voir en dernier lieu l'arrêt du 14. 1. 1981, SA Chemial Farmaceutici, affaire 140/79), 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.

22 Or, le fait de subordonner la concession d'une exemption fiscale ou la jouissance d'un taux d'imposition réduit à la possibilité d'un contrôle de la production sur le territoire national constitue une condition que, par hypothèse, les produits similaires en provenance d'autres États membres ne peuvent pas remplir. Une telle exigence a pour effet d'exclure d'avance ces produits du bénéfice de l'avantage fiscal en question et de réserver celui-ci à la production nationale. Il apparaît donc qu'un tel système d'imposition a un caractère discriminatoire et tombe comme tel sous la prohibition de l'article 95.

23 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième branche des questions posées qu'un système d'imposition de l'alcool aménagé de manière à réserver à la

seule production nationale des exonérations ou des réductions du taux fiscal constitue une discrimination prohibée par l'article 95 du traité.

Sur l'effet de l'article 95 dans le temps et sur ses rapports avec le régime des aides

24 La troisième branche des questions concerne le point de savoir si, à l'expiration du délai fixé par le troisième alinéa de l'article 95, un État membre a pu être autorisé à maintenir, à titre dérogatoire, une discrimination préexistante dans le régime fiscal applicable à l'importation des eaux-de-vie de vin.

25 Il résulte du dossier, autant que des thèses développées par le gouvernement italien dans la procédure devant la Cour, qu'il s'agit, pour le juge national, de savoir si l'opinion exprimée par la Commission dans la lettre du 8 mai 1968 et dans l'avis motivé du 28 février 1969 au sujet du maintien provisoire du régime dit «d'imposition différenciée» en matière de droit d'État peut éventuellement valoir approbation d'une aide au sens des articles 92 et 93 du traité, même après l'échéance du délai fixé par l'article 95, alinéa 3.

26 Aux termes de l'article 95, alinéa 3, «les États membres éliminent ou corrigent, au plus tard au début de la deuxième étape, les dispositions existant à l'entrée en vigueur du présent traité qui sont contraires aux règles ci-dessus».

27 Il résulte de ce texte que la date du 31 décembre 1961 a constitué la limite extrême à laquelle les États membres devaient avoir éliminé de leurs législations et de leurs pratiques fiscales toutes mesures incompatibles avec la règle de non-discrimination énoncée par les deux premiers alinéas de l'article 95. C'est donc à partir de cette date que ces dispositions ont déployé leur plein effet et qu'elles peuvent être invoquées par les particuliers à l'égard de tout État membre.

28 La thèse soutenue par l'État italien, tant devant le juge national que devant la Cour, en ce sens que la dérogation formulée par la Commission dans la lettre du 8 mai 1968 et dans l'avis motivé du 28 février 1969 constituerait l'autorisation d'une aide au sens du traité, ne saurait être soutenue ni en fait ni en droit. Il suffit de faire remarquer à ce sujet que, selon le système du traité, une aide ne saurait être instituée ou autorisée sous forme de discriminations fiscales, de la part d'un État membre, à l'égard de produits originaires d'autres États membres.

29 Il convient donc de répondre à la troisième branche des questions qu'en vertu de l'alinéa 3 de l'article 95 la règle de non-discrimination formulée par les deux premiers alinéas du même article a déployé la plénitude de ses effets à partir du 1er janvier 1962 et qu'un État membre ne pouvait plus être autorisé à maintenir après cette date une discrimination fiscale préexistante dans le régime applicable à l'importation des eaux-de-vie originaires d'autres États membres.

Sur l'effet du présent arrêt dans le temps

30 Dans ses observations présentées à la Cour, le gouvernement italien a fait valoir, pour le cas où la Cour aurait constaté l'absence d'effet des prises de position de la Commission en ce qui concerne l'application en l'espèce de l'interdiction de l'article 95, de limiter la portée de son arrêt aux éventuelles perceptions indues d'impositions qui devraient se produire dans le futur en sanctionnant en revanche, pour le passé, le caractère définitif des effets de la dérogation accordée par la Commission.

31 Il invoque à cet effet, d'une part, le précédent de l'arrêt du 8 avril 1976 (Defrenne, affaire 43/75, Recueil p. 455), dans lequel la Cour se serait reconnu, sur la base du principe général de la sécurité, le pouvoir de limiter exceptionnellement la possibilité pour les intéressés de se prévaloir de ses propres arrêts. A ces considérations s'ajouterait, en l'occurrence, la nécessité de protéger la confiance légitime que le gouvernement italien pouvait avoir dans la validité d'une mesure fiscale qui avait été expressément autorisée par l'exécutif communautaire.

32 D'autre part, le gouvernement italien attire l'attention sur le fait que les taxes litigieuses ont été répercutées par les importateurs sur le commerce, de manière qu'une restitution de celles-ci entraînerait une lourde charge pour les finances publiques italiennes sans aucun avantage correspondant pour les consommateurs qui, seuls, en définitive, ont été frappés par la mesure fiscale dont il s'agit.

33 En ce qui concerne le premier argument, il convient de rappeler que la disposition pertinente du traité, à savoir l'article 95, et la question de son applicabilité directe font l'objet d'une jurisprudence ancienne, abondante et diversifiée, qui ne laisse pas subsister de doute sur la portée de cette disposition. Il suffit de rappeler à cet égard que, déjà par son arrêt du 14 décembre 1962 (Commission/grand-duché de Luxembourg et royaume de Belgique, affaires 2 et 3/62, Recueil p. 815), à l'époque même des perceptions litigieuses, la Cour a souligné les exigences rigoureuses inhérentes à cette disposition du traité.

34 Quant aux mesures fiscales qui forment l'objet du litige, il y a lieu de relever que, même si les prises de position de la Commission à leur sujet depuis le 4 novembre 1965 ont pu créer, à l'égard des autorités italiennes, une apparence de légalité, les incertitudes qui se sont révélées tant sur le plan communautaire que sur le plan national depuis cette date quant à la compatibilité des mesures en question avec le droit communautaire excluent que le gouvernement italien puisse en l'occurrence invoquer les exigences de la sécurité juridique ou l'existence d'un état de confiance légitime, de manière à justifier une limitation dans le temps de la portée du présent arrêt.

35 Quant à l'argument tiré de la circonstance que les taxes dont la restitution fait l'objet des litiges au principal auraient été répercutées sur les consommateurs, il y a lieu de préciser que la protection des droits garantis en la matière par l'ordre juridique communautaire n'exige pas d'accorder une restitution de taxes indûment perçues dans des conditions qui entraîneraient un enrichissement injustifié des ayants droit. Rien ne s'oppose donc, du point de vue du droit communautaire, à ce que les juridictions nationales tiennent compte, conformément à leur droit national, du fait que des taxes indûment perçues

ont pu être incorporées dans les prix de l'entreprise redevable de la taxe et répercutées sur les acheteurs (arrêt du 27.3.1980, Amministrazione delle Finanze/Denkavit italiana, affaire 61/79, Recueil p. 1205).

Sur les dépens

36 Les frais exposés par le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises par la corte d'appello di Milano par ordonnances du 19 février 1980, dit pour droit:

1) **Les avis émis par la Commission en vertu de l'article 169 du traité CEE n'ont un effet juridique que par rapport à la saisine de la Cour, dans le cadre des recours en manquement d'État. La Commission ne saurait, par des prises de position dans le cadre de cette procédure, délier un État membre de ses obligations ou porter atteinte aux droits que les particuliers tiennent du traité.**

2) **Un système d'imposition de l'alcool aménagé de manière à réserver à la seule production nationale des exonérations ou des réductions du taux fiscal constitue une discrimination prohibée par l'article 95 du traité CEE.**

3) En vertu de l'alinéa 3 de l'article 95 du traité CEE, la règle de non-discrimination formulée par les deux premiers alinéas du même article a déployé la plénitude de ses effets à partir du 1er janvier 1962. Un État membre ne pouvait plus être autorisé à maintenir, après cette date, une discrimination fiscale préexistante dans le régime applicable à l'importation des eaux-de-vie originaires d'autres États membres.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 mai 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI PRÉSENTÉES LE 1er AVRIL 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les deux procédures préjudicielles, auxquelles se rapportent les présentes conclusions, soulèvent des problèmes identiques d'interprétation de l'article 95 du traité CEE, c'est-à-dire de l'interdiction bien connue des impositions nationales qui ont une nature discriminatoire. Les questions qui vous sont posées émanent de la cour d'appel de Milan et elles se situent dans le cadre de deux actions qui ont respectivement été engagées, en 1976 et en 1977, contre l'administration italienne des finances par les entreprises Essevi de Milan et Salengo de Gênes. En première instance, les demanderesses avaient demandé et obtenu, par des jugements du tribunal de Milan des

1 — Traduit de l'italien.