applicables aux produits nationaux et aux produits importés, ne constituent pas en elles-mêmes une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, mais elles peuvent produire un tel effet lorsque, en raison du niveau du prix fixé, elles désavantagent les produits importés, notamment parce que leur avantage concurrentiel résultant d'un prix de revient inférieur est neutralisé ou parce qu'un prix maximal est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer les produits dont il s'agit dans l'État membre concerné ne pourraient le faire qu'à perte.

3. La circonstance que la réglementation relative à un monopole national à caractère commercial a pour effet de lier les producteurs étrangers au respect d'une marge commerciale uniforme pour la vente au détail sur le marché national, alors qu'une obligation semblable fait défaut pour les produits de ce même monopole sur des marchés étrangers, ne constitue pas une discrimination au sens de l'article 37 du traité. Elle n'est que la conséquence de l'existence d'un monopole à caractère commercial, comportant une réglementation des marges commerciales, alors qu'un tel monopole et une telle réglementation n'existent pas dans d'autres États membres. Si certains inconvénients devaient découler pour la concurrence sur le marché commun de ces disparités des législations nationales en matière de marges commerciales pour la vente au détail des produits de concernés, il appartiendrait aux institutions communautaires compétentes d'éliminer de tels inconvénients par la voie d'un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

Dans l'affaire 78/82,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. René-Christian Béraud, en qualité d'agent, assisté par M. Eugenio de March, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante;

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Arnaldo Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, et M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg à l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité CEE en maintenant un système de marges fixes pour la commercialisation des tabacs manufacturés,

LA COUR,

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

avocat général: M^me^ S. Rozès
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties exposés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

1. La vente au détail des produits de tabac manufacturé est soumise, en Italie, au monopole de l'État, aménagé en dernier lieu par la loi n° 724 du 10 décembre 1975 (Gazz. Uff. n° 4 du 7. 1. 1976). Ce monopole consiste dans la faculté attribuée à l'administration fiscale d'agréer les particuliers habilités à vendre les tabacs manufacturés, après avoir constaté qu'ils répondent aux conditions légales que doivent remplir les personnes auxquelles est confiée la tâche de procéder à la vente des produits soumis au monopole, grevés d'une lourde imposition à la consommation. Le système du monopole comporte notamment un régime particulier de détermination et de répartition des prix de vente au public des tabacs manufacturés.

La loi n° 825 du 13 juillet 1965 (Gazz. Uff. n° 182 du 22. 7. 1965) telle que modifiée par la loi n° 724 du 10 décembre 1975, fixe un barème des prix de vente au public, constitué par un large éventail de prix de vente au détail dont chacun est divisé en trois parts, à savoir

la part revenant au fournisseur pour la rémunération du fabriquant et de la distribution en gros, la part revenant au Trésor public au titre de l'impôt sur la consommation et la part revenant au revendeur (marge) pour la rémunération de la vente au détail. Le marge est égale à 8 % du prix final de vente au public. Le barème des prix de vente comprend 71 prix différents de vente au public pour les cigarettes, 213 prix pour les cigares, 91 prix pour les cigarillos, 133 prix pour le tabac découpé et 36 prix pour les tabacs à priser. Les fabriquants nationaux et étrangers choisissent, pour chacun de leurs produits, l'un des prix de vente au public prévu par la barème (ou proposent un prix non prévu) dans lequel toutes les marques sont ensuite insérées par decret du ministère des finances.

Les revendeurs achètent les produits du monopole nets de la marge, et ils doivent les commercialiser aux prix fixés par le barème de vente au public, sans écart en hausse ou en baisse. Leur rémunération est constituée par la marge fixée au barème de vente.

Les produits de tabac manufacturé font l'objet, en outre, d'un monopole de production en Italie.

2. Par lettre du 2 avril 1980, la Commission a informé le gouvernement italien que la réglementation italienne concernant le monopole des tabacs manufacturés comportait, à son avis, un certain nombre de mesures incompatibles avec le traité. Elle a invité le gouvernement italien, conformément à l'article 169 du traité CEE, à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Cette lettre visait, outre la fixation de marges commerciales uniformes, le maintien de facto du monopole de vente au stade de gros, le maintien du monopole de vente au détail, les conditions d'accès aux débits, l'exigence de la nationalité italienne pour exercer l'activité de revendeur ainsi que les modalités d'achat et de paiement de bandelettes fiscales dans le cadre du monopole italien. Au sujet de la fixation de marges uniformes en pourcentage du prix de vente au détail, la Commission faisait en substance valoir que le système en vigueur serait susceptible de fausser les conditions de concurrence en lésant le principe de l'égalité des chances tel que recquis par l'article 37 du traité.

Le gouvernement italien a répondu à la Commission par lettre de sa représentation permanente du 7 juillet 1980, en justifiant le système du monopole des tabacs manufacturés sur les divers points soulevés par la Commission.

Le 13 novembre 1980, la Commission a adressé à la République italienne, au titre de l'article 169, alinéa 1er, du traité, un avis motivé par lequel elle faisait valoir qu'en maintenant les mesures en question, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité. Outre le monopole des tabacs manufacturés, cet avis motivé concernait l'aménagement du monopole des allumettes, auquel s'étaient référées une lettre de la Commission du 23 décembre 1976 ainsi que la réponse du gouvernement italien à celle-ci, du 1er mars 1977.

A la suite de plusieurs contacts entre les autorités italiennes et la Commission, la représentation permanente d'Italie a transmis à la Commission, le 26 juin 1981, la réponse du gouvernement italien à cet avis motivé, informant la Commis-

sion d'une série de modifications envisagées du système du monopole afin de se conformer, sur la plupart des points soulevés par la Commission, aux lignes tracées par celle-ci. Les marges uniformes dans la détermination des prix de vente au détail étaient cependant maintenues, car, selon le gouvernement italien, ce maintien de marges uniformes constitue un élément fondamental de la structure du «monopole fiscal» des tabacs, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du traité.

A la suite de cet engagement des autorités italiennes d'adopter les dispositions législatives et administratives nécessaires pour se conformer à l'avis motivé sur la plupart des points contestés, la Commission a décidé de suspendre la procédure en manquement sauf en ce qui concerne le point concernant la fixation des marges de commercialisation uniformes qui fait l'objet du présent litige.

II — Procédure et conclusions

1. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 24 février 1982, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169, alinéa 2, du traité, un recours en manquement, concluant à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que la République italienne, en maintenant un système de fixation de marges commerciales uniformes pour la distribution au détail des tabacs manufacturés, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité;

— condamner la défenderesse aux dépens.

2. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— statuer en conséquence en ce qui concerne les dépens.

3. La procédure écrite s'est déroulée normalement.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Toutefois, elle a posé certaines questions à la Commission et au gouvernement italien.

III — Moyens et arguments des parties

1. La *Commission* fait valoir que la fixation par l'État d'une marge commerciale uniforme que les opérateurs sont tenus de consentir au détaillant, applicable tant aux produits relevant de son monopole de production qu'aux produits importés des autres États membres, est contraire à l'article 37 du traité CEE.

a) Une telle mesure serait déjà en soi discriminatoire car l'État producteur serait amené à fixer la marge en fonction de la politique de vente qu'il mène pour ses propres produits. Cette marge ne serait toutefois pas nécessairement celle qui convient à la politique de vente des produits importés. Au contraire, on pourrait estimer qu'une marge fixe ne saurait, par définition, convenir à l'ensemble des divers produits écoulés sur le marché national. On serait ainsi dans la même situation que si un producteur entendait imposer à ses concurrents la marge qu'il fixe lui-même aux détaillants pour ses propres produits. L'article 37 viserait justement à empêcher qu'un État membre détenteur d'un monopole de production puisse se prévaloir de son

monopole de distribution pour créer une situation de cette nature.

Déjà dans l'arrêt du 3 février 1976 (affaire 59/75, *Manghera*, Recueil p. 91), la Cour aurait considéré comme discriminatoire, au sens de l'article 37, le maintien du droit exclusif d'importation détenu par un État qui produit lui-même les marchandises en question, en raison du fait que le monopole ne peut pas ne pas préférer ses propres produits à ceux des concurrents. De même, on serait amené à considérer comme discriminatoire la fixation des marges de commercialisation uniformes par un État détenteur d'un tel monopole, car cet État ne pourrait pas ne pas fixer ces marges de manière à favoriser l'écoulement de ses propres produits. La plupart des tabacs manufacturés de fabrication italienne seraient d'ailleurs vendus à des prix inférieurs aux produits des autres États membres de sorte que l'imposition d'une marge en pourcentage fixe du prix de vente au détail grèverait, en coûts réels, plus lourdement les produits chers, qui sont généralement des produits importés, que les produits italiens, le plus souvent meilleur marché.

Pour conclure qu'une mesure n'est pas discriminatoire, il ne suffirait pas d'affirmer qu'elle est applicable sans distinction. La notion de discrimination entre les ressortissants des États membres visés à l'article 37 devrait être appréciée dans le cadre du marché commun considéré comme une entité. Elle nécessiterait une analyse des situations respectives des opérateurs nationaux et communautaires non pas au niveau national, mais au niveau communautaire. Or, tandis que le monopole italien peut exporter librement ses produits dans les autres États membres, choisir sa politique de promotion commerciale et accorder au revendeur la rémunération qu'il juge la plus adéquate, les exportateurs communautaires seraient obligés, lorsqu'ils vendent en Italie, de payer au détaillant une marge invariable, d'un montant fixé autoritairement par l'État.

L'abolition d'une telle possibilité de discrimination ne pourrait être raisonnablement assurée au sens de l'article 37 du traité que par l'élimination de la fixation de marges uniformes. L'État aurait toutefois la possibilité de fixer une marge minimale, trouvant son fondement dans l'obligation qui incombe au détaillant, dans le cadre du monopole légal de l'État, de traiter avec tous les fournisseurs et dans le souci de leurs garantir une rémunération minimale. L'État pourrait, en outre, établir une interdiction de la vente à perte, se traduisant par l'instauration d'une marge maximale dont le montant ne peut excéder la totalité du bénéfice de l'opérateur.

b) D'un autre côté, la fixation par l'État des marges commerciales serait susceptible de fausser les conditions de concurrence et porterait atteinte à l'égalité des chances pour les produits importés d'autres États membres, telle que recquise par l'article 37 du traité à la lumière de l'arrêt de la Cour du 13 mars 1979 (affaire 91/78, *Hansen*, Recueil p. 954). La fixation de marges commerciales uniformes serait intrinsèquement anticoncurrentielle, puisqu'elle ferait obstacle au libre jeu des forces économiques. Elle empêcherait les importateurs d'accorder individuellement une marge plus grande aux détaillants et de pratiquer des primes de pénétration, restrei-

gnant ainsi pour les fabriquants des produits importés le choix des méthodes commerciales. Ces désavantages défavoriseraient les produits importés par rapport aux produits déjà implantés sur le marché, qui sont pour la plupart des produits nationaux. Les importateurs seraient obligés d'accorder la rémunération fixée par leur concurrent direct, c'est-à-dire par l'État détenteur du monopole de production. Tandis que l'État italien, en tant que titulaire du monopole de production et du monopole de distribution, pouvait agir indifféremment sur la marge et sur le prix de vente au public, les importateurs ne pourraient agir que sur le prix. Ces désavantages seraient encore agravés dans un pays comme l'Italie où l'interdiction de toute publicité dans le domaine du tabac affecte au premier chef les produits importés moins connus que les produits nationaux.

On ne saurait soutenir que la marge fixe serait justifiée en tant qu'instrument de protection des consommateurs, assurant la transparence des éléments du prix final. Si tel était le véritable fond de la marge fixe, celle-ci devrait alors constituer une règle générale et constante pour la commercialisation de tous les produits de consommation et non seulement des produits assujetis à un monopole. Une marge libre n'aurait pas en soi un effet sur le niveau des prix de vente au public de sorte qu'on ne saurait soutenir que la fixation de marges uniformes serait nécessaire pour éviter une hausse incontrôlée des prix.

c) En ce qui concerne une justification éventuelle par l'article 90, paragraphe 2, du traité, d'une atteinte à l'article 37 et aux conditions de concurrence, invoquée par le gouvernement italien dans sa réponse à l'avis motivé, la Commission n'exclut pas a priori que cette disposition puisse être invoquée en ce qui concerne les monopoles soumis à l'article 37. Cependant, les conditions fixées à l'article 90, paragraphe 2, ne seraient pas réunies en l'espèce.

Tout d'abord, le monopole de commercialisation des tabacs ne constituerait pas un monopole fiscal. Pour constituer un monopole fiscal, il ne suffirait pas que le monopole ait pour objectif la perception d'un impôt de consommation. Il faudrait que l'objectif du monopole se caractérise essentiellement par une maximalisation des recettes de l'État. Or, il résulterait de la comparaison des recettes fiscales sur les tabacs manufacturés dans les États membres que les recettes fiscales retirées de la vente des tabacs dans les États membres où n'existe pas de monopole de commercialisation ne sont pas, de ce fait, inférieures à celles perçues dans les États membres détenteurs d'un tel monopole.

Ensuite, on ne saurait soutenir que l'application de l'article 37 ferait échec à l'accomplissement de la prétendue mission fiscale particulière impartie au monopole italien des tabacs et que l'objectif fiscal pourrait seulement être atteint en maintenant un régime de marges fixes. Il ne serait même pas établi que le régime des marges fixes contribue effectivement à la maximalisation des recettes fiscales. En tout cas, la suppression de toute possibilité de concurrence au niveau des marges de commercialisation ne serait pas nécessaire pour garantir la prétendue mission fiscale du monopole de vente et elle serait largement disproportionnée, la maximalisation des recettes ne pouvant jamais justifier une entorse si importante aux règles fondamentales du traité. L'affirmation qu'un système de marges fixes ne constitue nullement un élément indispensable d'un monopole fiscal serait confirmée par le fait que le seul autre État membre

détenteur d'un monopole des tabacs manufacturés, à savoir la France, viendrait de s'engager à libéraliser les marges de commercialisation et que l'Italie elle-même aurait renoncé aux marges fixes en ce qui concerne le monopole des allumettes.

Enfin, la fixation des marges commerciales serait contraire à l'intérêt de la Communauté car elle affecterait les échanges intracommunautaires dans la mesure où elle restreint la liberté des importateurs d'accorder des primes de pénétration pour encourager la vente de leurs produits.

2. Le *gouvernement italien* estime que le maintien des marges de commercialisation uniformes dans le cadre du monopole légal de vente au détail est conforme au traité.

a) Les raisons économico-juridiques de ce régime des prix se rattacheraient aux caractéristiques du monopole, aménagé au sens de l'article 37 du traité. En Italie, dans le cas des tabacs manufacturés, ce monopole aurait la fonction fiscale particulière de maximaliser les recettes de l'État au-delà des possibilités offertes par le système normal de l'impôt de consommation ou de fabrication grevant certains biens. Le revendeur interviendrait comme un véritable percepteur. Le système de la marge fixe éviterait l'élimination progressive des producteurs marginaux laquelle créerait sur le marché une situation de monopole de fait, qui aurait pour effet d'augmenter la consommation illégale provoquant des pertes considérables pour le Trésor.

L'invariabilité de la marge servirait en outre à protéger le consommateur en assurant la transparence des différentes composantes du prix final des produits et en empêchant une augmentation incontrôlée des prix.

b) Le système de fixation des marges de commercialisation ne comporterait aucune discrimination. Il s'agirait d'une limitation du revenu des détaillants en tabacs manufacturés au moyen de la compression uniforme de leur marge bénéficiaire, donc d'un problème de contrôle partiel des prix. La marge de 8 % s'appliquerait rigoureusement et d'une manière uniforme tant aux produits nationaux qu'aux produits importés. Aucun opérateur ne serait placé dans une situation différente. L'uniformité de la marge serait la conséquence la plus logique de l'existence d'un monopole de vente au détail aménagé au sens de l'article 37 du traité parce qu'elle visait à éviter que le détaillant relevant du monopole ne soumette à une discrimination le consommateur ou le producteur qui demandent ou offrent le produit dont la vente est rémunérée par une marge inférieure.

L'État ne fixerait pas la marge en fonction de la politique de vente pour ses propres produits, mais soumettrait l'ensemble du régime de vente des articles de monopole aux mêmes dispositions, en assurant à tous les opérateurs nationaux et étrangers la plus grande liberté de choix des prix. La marge de 8 % constituerait une réumunération juste et suffisante pour l'activité du détaillant.

La marge étant fixée en pourcentage du prix final de vente, le revendeur percevrait, en terme absolu, une marge plus élevée pour la vente des produits importés de sorte que ceux-ci ce trouveraient favorisés. Ainsi, le détaillant percevrait pour la vente d'un paquet de 20 cigarettes d'origine nationale de la marque la plus vendue une rémunération de 72 LIT, alors qu'il percevait 120 LIT pour la vente des 20 cigarettes de la marque étrangère la plus vendue. Du reste, l'assertion selon laquelle les

produits importés sont grevés plus lourdement serait illogique dès lors que le recours a été formé par la Commission parce que la marge uniforme constitue une limite maximale infranchissable.

Le principe de non-discrimination interdirait aux États membres d'adopter sur leurs territoires des mesures qui traitent différemment des produits se trouvant dans des situations analogues. Il ne s'opposerait pas à des différences de traitement entre les produits commercialisés à l'intérieur du pays et ceux commercialisés à l'extérieur, résultant de la diversité des réglementations des différents États membres. Le principe de non-discrimination interdirait de placer le produit importé dans une situation désavantageuse par rapport au produit national. En l'absence d'une organisation commune de marché, l'État membre pourrait adopter pour le marché national des dispositions particulières ne conduisant à aucune discrimination entre produits nationaux et produits importés, mais différentes de celles en vigueur dans d'autres États.

c) Des prétendues distorsions des conditions de concurrence ne pourraient être examinées dans le cadre de l'article 37 du traité si ce n'est sous l'aspect d'éventuelles discriminations. Aucune discrimination étant établie, le recours devrait de ce fait même être rejeté sans aucun examen des arguments tenant à la question de la concurrence.

En tout cas, il n'existerait pas de restriction à la concurrence car le système en vigueur permettrait à l'importateur de mettre en vente le produit à un prix plus compétitif, sans agir sur le pourcentage de la marge du revendeur, et d'atteindre ainsi un effet stimulant des ventes.

Les produits étrangers seraient, en définitive, commercialisés en plus grand nombre que les produits nationaux. Leur vente au détail serait rémunérée, en termes absolus, davantage que celle des produits nationaux. Leur diffusion serait facilitée par une abondante activité publicitaire, dont les marques nationales ne bénéficieraient pas, puisque l'interdiction de publicité serait en pratique ouvertement violée pour les marques étrangères. Actuellement, 263 produits étrangers et 66 produits nationaux seraient commercialisés en Italie.

En outre, toute mesure ayant une incidence sur la concurrence ne constituerait pas de ce fait même une infraction interdite. Les États membres auraient le pouvoir de réglementer le commerce et notamment d'intervenir dans la formation des prix au stade de la vente au détail, pour autant qu'une organisation commune de marché existant dans le scteur ne soit pas mise en danger. La jurisprudence de la Cour aurait admis, même en présence d'une organisation commune de marché, le contrôle des prix dans la phase de la vente au détail et une intervention sur les marges de commercialisation des détaillants visant à sauvegarder, outre les intérêts des consommateurs finaux, les intérêts fiscaux et économiques des États. Ce pouvoir ne rencontrerait, à plus forte raison, aucune objection sérieuse pour les produits qui ne sont pas soumis à une organisation commune du marché.

La Commission elle-même, dans l'article 2, paragraphe 3, sous c), de la directive 70/50, du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO L 13, 1970, p. 29), n'aurait rangé parmi les mesures illicites que celles qui fixent des marges bénéficiaires ou tous autres éléments de

prix pour les seuls produits importés ou les fixent d'une façon différente pour les produits nationaux et les produits importés, au détriment de ces derniers.

d) En tout cas, des infractions présumées aux règles de concurrence et à toute autre norme du traité trouveraient une justification pleine et entière dans la disposition de l'article 90, paragraphe 2, du traité.

Il ne ferait pas de doute que le monopole de tabacs en vigueur en Italie revêt un caractère fiscal. Il suffirait de prendre en considération, à cet égard, l'incidence extrêmement élevée de l'élément fiscal dans le prix final du produit, s'élévant environ aux trois quarts, et la position des détaillants qui se présentent comme des agents de recouvrement fiscal. L'institution de ce monopole serait destinée à procurer à l'État des recettes fiscales, même si d'autres finalités différentes existaient à côté de celles-ci. La politique fiscale de l'État ne serait pas toujours destinée à recueillir le maximum possible de recettes fiscales, et d'un point de vue communautaire les monopoles fiscaux constitueraient un des instruments de la politique fiscale des États membres. Un monopole fiscal moderne constituerait un ensemble organique au sein duquel diverses finalités sont étroitement interdépendantes. On ne saurait donc adhérer à la thèse selon laquelle les entreprises présentant le caractère d'un monopole fiscal seraient uniquement celles qui ont pour mission exclusive de procurer à l'État le maximum de recettes fiscales en termes absolus.

L'invariabilité de la marge contribuerait d'une manière déterminante à assurer la transparence et le contrôle des prix de vente au public des produits du monopole fiscal. Elle empêcherait une lutte des marges qui aurait pour effet d'inciter à des ventes échappant à la forte imposition, et elle limiterait ainsi le phénomène de la contrebande. L'invariabilité de la marge contribuerait donc, en droit et en fait, à l'accomplissement le plus avantageux de la mission fiscale du monopole. Elle garantirait la neutralité des détaillants et permettrait un contrôle approprié de l'énorme réseau de distribution.

Le développement des échanges intracommunautaires ne serait aucunement compromis par l'invariabilité de la marge attribuée au détaillant des produits du monopole. Cette mesure serait tout à fait neutre du point de vue de la concurrence entre les produits importés et les produits nationaux. Aucun producteur, qu'il soit national où étranger, ne pourrait offrir des primes de pénétration ou d'incitation aux détaillants. Au cours des vingt dernières années, et après l'interdiction absolue par la loi de la publicité pour tous les tabacs, la gamme des produits tant nationaux qu'étrangers dans le commerce se serait considérablement renouvelée, et les produits étrangers auraient augementé largement leur part du marché de consommation italien, passant de 2,47 % en 1962 à 37,30 % en 1981. Il serait en tout cas inconcevable en l'espèce de parler d'une affectation du commerce intracommunautaire «dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».

La question de savoir si la France avait renoncé à la nature fiscale de son monopole des tabacs ou avait en tout cas renoncé à la fixation des marges de commercialisation des tabacs manufacturés serait sans pertinence pour la position de l'Italie sur ce point. Quant au monopole italien de la vente au détail des allumettes, la Commission estimerait à tort que l'article 2 du décret ministériel du 25 juin 1973 ait libéré la marge. Ce décret n'aurait libéré que la marge pour la distribution et la vente en gros des

allumettes tout en maintenant l'obligation de la rémunération de 8 % du prix de vente au public pour la vente au détail.

3. Sur ce dernier point, la *Commission* réplique qu'en vertu d'un échange de lettres avec le Gouvernement italien, dans le cadre d'une procédure en infraction concernant le monopole des allumettes, la Commission avait pu considérer que le décret du 25 juin 1973 sur l'importation d'allumettes en provenance des pays de la CEE avait libéré les marges de commercialisation des allumettes au détail de sorte qu'elle croyait régularisée cette infraction en matière d'allumettes depuis longtemps.

IV — Procédure orale

A l'audience du 1er mars 1983, la Commission, représentée par le membre de son service juridique E. de March, et la République italienne, représentée par l'avvocato dello Stato O. Fiumara, ont été entendus en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 avril 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 février 1982, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître qu'en maintenant un système de fixation de marges commerciales uniformes pour la distribution au détail des tabacs manufacturés, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité CEE.

2 Les produits de tabac manufacturé font l'objet, en Italie, d'un monopole de l'État qui concerne la production ainsi que la distribution de ces produits. En ce qui concerne plus particulièrement la vente au détail, ce monopole consiste à réserver celle-ci à des débitants de tabac agréés par l'administration fiscale dont le nombre s'élève à environ 80 000. Les débitants de tabac sont tenus de procéder à la vente des produits de tabac à des prix de vente au public résultant d'un barème fixé par la loi.

3 Ce barème comporte un large éventail de prix de vente au détail dont chacun est formé de trois parts, à savoir la rémunération du fabricant et de la distribution en gros, la part revenant au trésor et la marge revenant au détaillant. Cette marge s'élève à 8 % du prix de vente au public. L'administration du monopole en sa qualité de fabricant et les importateurs choisissent librement,

pour chacun de leurs produits, l'un des prix de vente au public prévu au barème, ou même un prix non prévu qui est ensuite incorporé.

4 Le 13 novembre 1980, la Commission a adressé à la République italienne, au titre de l'article 169, alinéa 1er, du traité, un avis motivé par lequel elle faisait valoir que celle-ci avait manqué à son obligation d'aménager son monopole de vente des produits de tabac manufacturé conformément à l'article 37 du traité en maintenant certaines modalités de ce monopole. Parmi les modalités contestées figurait la fixation de marges commerciales uniformes. A la suite de cet avis motivé, le gouvernement italien et la Commission se sont mis d'accord sur une série d'aménagements du monopole. Par contre, le gouvernement italien a refusé d'abandonner le système de marges uniformes pour la vente au détail.

5 La Commission a alors introduit le présent recours, dont l'objet est limité à la seule question du maintien de ces marges commerciales uniformes, afin de faire constater que ce système est contraire à l'article 37 du traité.

6 Selon l'article 37, paragraphe 1er, du traité, «les États membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres».

7 La Commission soutient que la fixation de marges commerciales uniformes pour la vente au détail par l'État dont le monopole s'étend en même temps à la production des marchandises concernées est une mesure discriminatoire. D'une part, l'État serait nécessairement amené à préférer les produits de sa production nationale à ceux des concurrents étrangers et à fixer la marge à un niveau qui favoriserait l'écoulement de ses propres produits. D'autre part, une discrimination découlerait de la circonstance que le monopole italien pourrait exporter dans les autres États membres en choisissant librement sa politique de promotion commerciale alors que les fabricants étrangers seraient tenus, lorsqu'ils vendent en Italie, de respecter la marge commerciale uniforme fixée par l'État.

8 La Commission soutient en outre que la marge commerciale uniforme serait susceptible de fausser les conditions de concurrence et de porter atteinte aux

chances des produits importés d'autres États membres. Elle aurait un effet intrinsèquement anti-concurrentiel en ce qu'elle rendrait impossible aux fabricants de produits étrangers l'octroi de primes de pénétration et qu'elle les obligerait d'adopter les mêmes méthodes de commercialisation que le monopole de production italien.

9 Le gouvernement italien estime que le système des marges commerciales uniformes ne comporte aucune discrimination. Il s'agirait d'une mesure applicable de façon indifférenciée à tous les produits, nationaux ou étrangers, qui viserait à éviter que les débitants de tabac puissent soumettre les consommateurs ou les producteurs à des discriminations. La marge de 8 % constituerait une rémunération juste et suffisante pour les débitants de tabac et ne serait pas fixée en fonction d'une politique de vente en faveur des produits nationaux. En l'absence d'une organisation commune de marché, chaque État membre pourrait adopter des dispositions particulières, différentes de celles en vigueur dans d'autres États membres.

10 Le gouvernement italien fait valoir en outre que des prétendues distorsions de concurrence ne sauraient être examinées dans le cadre de l'article 37 du traité. Il conteste par ailleurs l'existance d'une restriction à la concurrence et souligne que la mesure litigieuse constitue, en substance, une intervention dans la formation des prix au détail admise par la jurisprudence de la Cour. A titre subsidiaire, le gouvernement italien fait valoir que l'article 90, paragraphe 2, du traité autorise une dérogation aux règles du traité puisque le monopole italien de la vente au détail des tabacs manufacturés aurait le caractère d'un monopole fiscal et que la suppression des marges commerciales uniformes ferait échec à l'accomplissement de la mission particulière de ce monopole. L'invariabilité de la marge assurerait la transparence des prix, empêcherait une lutte des marges et contribuerait à limiter la contrebande.

11 Il y a tout d'abord lieu de rappeler, ainsi que la Cour l'a notamment dit dans ses arrêts du 3 février 1976 (affaire 59/75, Manghera, Recueil p. 91) et du 13 mars 1979 (affaire 91/78, Hansen, Recueil p. 935), que l'article 37 du traité n'exige pas l'abolition totale des monopoles nationaux présentant un caractère commercial, mais prescrit leur aménagement de façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres. Il résulte tant du texte de l'article 37 que de sa place dans le système du traité que cet

article vise à assurer le respect de la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché commun, en particulier par l'abolition des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent dans les échanges entre les États membres et à maintenir ainsi des conditions normales de concurrence entre les économies des États membres dans le cas où, dans l'un ou l'autre de ces États, un produit déterminé est soumis à un monopole national à caractère commercial.

12 S'agissant d'une réglementation indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, il y a donc lieu d'examiner si la réglementation litigieuse est susceptible néanmoins d'avoir un effet discriminatoire ou de fausser la concurrence en restreignant les importations de produits de tabac, et d'entraver ainsi le commerce intracommunautaire.

13 La Commission estime que, compte tenu de l'interdiction générale de publicité établie par la législation italienne, un désavantage pour l'écoulement des produits importés réside dans l'impossibilité pour les producteurs étrangers d'accorder aux revendeurs des marges commerciales plus élevées afin de les inciter à vendre leurs produits.

14 Ce grief ne peut toutefois être admis. L'impossibilité d'accorder des primes de pénétration existe tant pour le monopole italien de production de tabac que pour les producteurs étrangers. De plus, la Commission n'a pas établi que l'octroi de primes de pénétration constitue la seule méthode commerciale qui permettrait à des produits étrangers de s'implanter sur le marché, d'autant plus que la concurrence sur le prix de vente au détail demeure possible. Les chiffres présentés par la Commission de même que les chiffres présentés par le gouvernement italien que la Commission n'a pas contestés même si elle en a discuté l'interprétation, concernant l'évolution des importations de tabac en Italie et la part de marché des produits importés en comparaison avec d'autres États membres, ne sont d'ailleurs pas de nature à étayer la thèse selon laquelle, à la différence des produits nationaux, les produits importés ne peuvent entrer en concurrence efficacement sur le marché que par le moyen de primes de pénétration pour les revendeurs.

15 Il y a lieu de souligner en outre que la marge commerciale fixée par la loi est depuis des années restée inchangée à huit pour cent du prix de vente au détail. Aucun pouvoir de décision et aucune marge discrétionnaire ne sont accordés en la matière à l'administration qui n'intervient pas dans la fixation de la marge commerciale. Rien ne permet d'affirmer que cette marge tient compte de besoins particuliers des produits du monopole italien en fonction de la situation sur le marché. La Commission n'a donc pas établi en quoi la fixation de cette marge pourrait, dans ces circonstances, favoriser l'écoulement des seuls produits nationaux.

16 En ce qui concerne la question de savoir si la réglementation litigieuse restreint les importations de produits étrangers, il y a lieu de rappeler, ainsi que la Cour l'a itérativement constaté (voir arrêts du 26. 11. 1976, affaire 65/75, Tasca, Recueil p. 291; du 24. 1. 1978, affaire 82/77, van Tiggele, Recueil p. 25; du 6. 11. 1979, affaires jointes 16 à 20/79, Danis, Recueil p. 3327), que des mesures nationales réglementant la fixation des prix, indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, ne constituent pas en elles-mêmes une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, mais qu'elles peuvent produire un tel effet lorsque, en raison du niveau du prix fixé, elles désavantagent les produits importés, notamment parce que leur avantage concurrentiel résultant d'un prix de revient inférieur est neutralisé ou parce qu'un prix maximal est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer les produits dont il s'agit dans l'État membre concerné ne pourraient le faire qu'à perte.

17 En l'espèce, la réglementation litigieuse ne porte pas atteinte à la liberté des producteurs de fixer les prix de vente au détail de leurs produits. La concurrence peut pleinement s'exercer dans le domaine essentiel du prix de vente au détail. Les producteurs étrangers de produits de tabac sont libres soit de tirer avantage d'un prix de revient plus concurrentiel soit de répercuter entièrement un prix de revient plus élevé. Il n'est pas contesté que la marge uniforme représente, pour les débitants de tabac, une rémunération suffisante pour la vente au détail des produits de tabac, qu'il s'agisse de produits importés ou nationaux.

18 Il est vrai que la réglementation litigieuse a pour effet de lier les producteurs étrangers au respect d'une marge commerciale uniforme sur le marché italien alors qu'une obligation semblable fait défaut pour les produits de monopole italien sur des marchés étrangers. Cette situation ne constitue cependant pas une discrimination au sens de l'article 37 du traité. Elle n'est que la conséquence de l'existence d'un monopole à caractère commercial, comportant une réglementation des marges commerciales, alors qu'un tel monopole et une telle réglementation n'existent pas dans d'autres États membres. Si certains inconvénients devaient découler pour la concurrence sur le marché commun de ces disparités des législations nationales en matière de marges commerciales pour la vente au détail des produits de tabac, il appartiendrait aux institutions communautaires compétentes d'éliminer de tels inconvénients par la voie d'un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

19 Il résulte de ce qui précède que la Commission n'a pas établi que la réglementation litigieuse constitue une discrimination à l'égard des produits importés et porte atteinte à la libre circulation des marchandises dans des conditions normales de la concurrence. Le recours doit dès lors être rejeté comme non fondé.

Sur les dépens

20 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 juin 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE M^ME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 26 AVRIL 1983

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Vous êtes saisis d'un recours en manquement introduit par la Commission, en application de l'article 169 du traité CEE, visant à faire constater que, en maintenant un système de marges fixes pour la commercialisation des tabacs manufacturés, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du même traité.

I — Pour bien saisir l'enjeu de ce recours, il est nécessaire de le situer dans son contexte. La présente affaire s'inscrit dans le cadre le l'action menée par les institutions de la Communauté, notamment par la Commission, en vue de réaliser, dans le secteur des produits manufacturés du tabac, une union économique comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur, comme le prescrit l'article 3 du traité [1].

Cette action comporte en premier lieu un volet fiscal, étant donné le poids prépondérant des impôts dans le prix de vente au détail des tabacs (70 % en moyenne en ce qui concerne les cigarettes [2]). Le Conseil a adopté, le 19 décembre 1972, la première directive concernant l'harmonisation des accises sur les cigarettes (directive 72/464/CEE), qui a été plusieurs fois modifiée depuis lors. Cette directive tend en substance à «éliminer progressivement des régimes d'impôts frappant, dans les États membres, la

1 — Littera a) et f).

2 — Rapport de M. Bouke Beumer au Parlement européen, du 3 novembre 1982, document 1-789/82, point 9, p. 12 de la traduction française: Cour de justice, 29 octobre 1980, arrêt dit arrêt FEDETAB, motif 121, Recueil, p. 3260.