

Rewe-Zentral AG
contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein
(demande de décision préjudicielle,
formée par le Hessisches Finanzgericht)

«Mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives»

Affaire 120/78

Sommaire

1. *Monopoles nationaux à caractère commercial — Disposition spécifique du traité — Champ d'application*
(Traité CEE, art. 37)
2. *Restrictions quantitatives — Mesures d'effet équivalent — Commercialisation d'un produit — Disparités des législations nationales — Obstacles aux échanges intracommunautaires — Admissibilité — Conditions et limites*
(Traité CEE, art. 30 et 36)
3. *Restrictions quantitatives — Mesures d'effet équivalent — Notion — Commercialisation des boissons spiritueuses — Fixation d'une teneur minimale en alcool*
(Traité CEE, art. 30)

1. En tant que disposition spécifique aux monopoles nationaux à caractère commercial, l'article 37 du traité CEE n'a pas de pertinence au regard de dispositions nationales qui ne concernent pas l'exercice, par un monopole public, de sa fonction spécifique — à savoir, son droit d'exclusivité — mais visent, de manière générale, la production et la commercialisation de produits déterminés, peu importe que ceux-ci relèvent, ou non, du monopole en question.
2. En l'absence d'une réglementation commune, les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation d'un produit doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs.

¹ — Langue de procédure: l'allemand.

3. La notion de «mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation», figurant à l'article 30 du traité CEE, est à comprendre en ce sens que relève également de l'interdiction prévue par cette disposition la fixation d'une teneur minimale en

alcool pour les boissons spiritueuses destinées à la consommation humaine, fixée par la législation d'un État membre, lorsqu'il s'agit de l'importation de boissons alcoolisées légalement produites et commercialisées dans un autre État membre.

Dans l'affaire 120/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hessisches Finanzgericht (tribunal des finances du Land de Hesse) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

SOCIÉTÉ REWE-ZENTRAL AG, ayant son siège à Cologne,

et

BUNDESMONOPOLVERWALTUNG FÜR BRANNTWEIN (administration fédérale allemande du monopole des alcools),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30 et 37 du traité CEE, au regard de l'article 100, paragraphe 3, de la loi allemande sur le monopole des alcools,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que 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 société par actions Rewe-Zentral AG (ci-après: Rewe), entreprise coopérative centrale ayant son siège à Cologne, a notamment pour activité l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres de la Communauté. Elle a, le 14 septembre 1976, demandé à la Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (administration fédérale du monopole des alcools) l'autorisation d'importer de France, pour mise sur le marché en république fédérale d'Allemagne, certains alcools destinés à la consommation humaine, dont de la liqueur «cassis de Dijon», d'un titre volumétrique en alcool de 15 à 20 %.

La Bundesmonopolverwaltung, par lettre du 17 septembre 1976, a indiqué à Rewe qu'une autorisation d'importation n'était pas nécessaire: par avis du 8 avril 1976 (Bundesanzeiger n° 74 du 15 avril 1976 et n° 79 du 27 avril 1976), la Bundesmonopolverwaltung aurait accordé, d'une manière générale, l'autorisation exigée par l'article 3, paragraphe 1, du Branntweinmonopolgesetz (loi du 8 avril 1922 sur le monopole des alcools, telle qu'elle avait été modifiée en dernier lieu par loi du 2 mai 1976) pour l'importation d'alcools en République fédérale et l'importa-

tion de liqueurs ne serait, en toute hypothèse, pas soumise à autorisation. Par contre, elle a fait savoir à Rewe que le cassis de Dijon qu'elle entendait importer ne pourrait être commercialisé en république fédérale d'Allemagne, l'article 100, paragraphe 3, du Branntweinmonopolgesetz prévoyant que seuls peuvent y être mis sur le marché les alcools destinés à la consommation humaine qui ont une teneur en esprit-de-vin d'au moins 32 %. Les exceptions à cette règle feraient l'objet du règlement du 28 février 1958 relatif à la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine (Bundesanzeiger n° 48 du 11 mars 1958). La liqueur «cassis de Dijon», d'un titre volumétrique en esprit-de-vin de 15 à 20 %, ne figurerait pas à ce règlement et, dans le cadre de l'article 100, paragraphe 3, du Branntweinmonopolgesetz, la Bundesmonopolverwaltung ne serait pas habilitée à autoriser des dérogations dans des cas particuliers.

Rewe s'est pourvue contre cette décision devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Darmstadt; celui-ci, par ordonnance du 27 décembre 1976, a renvoyé l'affaire au Hessisches Finanzgericht (tribunal des finances du Land de Hesse).

Le Finanzgericht, par ordonnance de sa 7^e chambre du 28 avril 1978, a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

- a) La notion de mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité CEE est-elle à interpréter en ce sens qu'elle s'applique également à la fixation d'une teneur minimale en esprit-de-vin pour les alcools destinés à la consommation humaine, prévue par la loi allemande sur le monopole des alcools, qui a pour effet d'empêcher la mise en circulation en république fédérale d'Allemagne de produits traditionnels d'autres États membres dont la teneur en esprit-de-vin est inférieure à la limite fixée?
- b) La fixation d'une telle teneur minimale en esprit-de-vin relève-t-elle de la notion de discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres au sens de l'article 37 du traité CEE?

L'ordonnance du Finanzgericht du Land de Hesse a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 mai 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 22 juin et le 24 juillet 1978 par la société Rewe-Zentral AG, partie demanderesse au principal, le 27 juillet par la Commission des Communautés européennes, le 10 août par le gouvernement du royaume de Danemark et le 16 août 1978 par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne.

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 le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission à répondre, à l'audience, à une question.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La société *Rewe-Zentral AG*, partie demanderesse au principal, fait observer qu'une procédure en constatation de manquement, entamée en 1974 par la Commission contre la république fédérale d'Allemagne, a abouti au règlement du 7 décembre 1976, modifiant, mais en partie seulement, le règlement du 28 février 1958 sur la teneur minimale en esprit-de-vin.

a) Quant à la première question

En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, tomberait sous le coup de l'interdiction de l'article 30 du traité CEE toute mesure apte à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre États membres. L'interdiction de mettre sur le marché un produit d'un État membre dans un autre État membre entraverait, de manière directe et immédiate, l'importation de ce produit; il s'agirait donc d'une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, prohibée par l'article 30 du traité CEE, sous réserve des dérogations prévues par le droit communautaire.

Des raisons de protection de la santé des personnes, au sens de l'article 36, première phrase du traité, ne sauraient, bien au contraire, justifier la fixation d'une teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine.

Pas plus ne saurait être retenu l'argument selon lequel il serait nécessaire de fixer légalement certaines limites inférieures à la teneur en esprit-de-vin pour répondre tant à la pratique commerciale générale en République fédérale qu'au désir des consommateurs. Cette question pourrait rester en suspens: la pratique commerciale et les désirs des consomma-

teurs ne seraient, en toute hypothèse, pas des éléments constitutifs de l'ordre public permettant d'avoir recours à l'article 36.

L'article 3 de la directive de la Commission n° 70/50, du 22 décembre 1969 (JO 1970, n° L 13, p. 29), considérerait comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation, à supprimer entre les États membres, «les mesures régissant la commercialisation des produits, et portant notamment sur la forme, la dimension, le poids, la composition, la présentation, l'identification, le conditionnement, applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, dont les effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises dépassent le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce». Tel serait le cas, selon le 10^e considérant de la directive, «lorsque les importations sont rendues soit impossibles, soit plus difficiles ou onéreuses au regard de l'écoulement de la production nationale, sans que cela soit nécessaire pour atteindre un objectif qui reste dans le cadre de la faculté que le traité laisse aux États membres d'adopter des réglementations de commerce». Le règlement relatif à la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine en Allemagne rendrait impossible, dans ce pays, la commercialisation et donc l'importation, en provenance d'autres États membres, de certaines liqueurs qui y sont connues et commercialisées en cette qualité, dont le cassis de Dijon. Une production de ces liqueurs spécifiquement adaptée au marché allemand rendrait leur importation plus difficile et plus onéreuse par rapport à l'écoulement de la production nationale.

Aux termes de l'article 36, deuxième phrase, du traité CEE, les interdictions d'importation ne devraient constituer ni

un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres; la Cour aurait jugé qu'il y a restriction déguisée, au sens de cette disposition, s'il est établi que l'utilisation du droit de marque par le titulaire, compte tenu du système de commercialisation appliqué par celui-ci, contribuerait à cloisonner artificiellement les marchés entre États membres. Le règlement allemand relatif à la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine et l'article 100, paragraphe 3, du Branntweinmonopolgesetz entraîneraient précisément un tel cloisonnement artificiel entre le marché de la république fédérale d'Allemagne et le marché des autres États membres; ils seraient donc également contraires à l'article 36, deuxième phrase.

La première question posée par le Finanzgericht du Land de Hesse comporterait la réponse suivante:

La notion de «restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent» au sens de l'article 30 du traité CEE doit être interprétée en ce sens que constitue une telle mesure la fixation nationale de teneurs minimales en esprit-de-vin pour les alcools destinés à la consommation humaine comme condition d'aptitude à la commercialisation dans l'État membre concerné, lorsqu'elle a pour effet de rendre impossible la mise en circulation, dans l'État membre concerné, de produits traditionnels d'autres États membres dont la teneur en esprit-de-vin est inférieure à la limite fixée.

b) Quant à la deuxième question

La deuxième question préjudicielle serait posée sous la forme alternative, et non pas à titre subsidiaire.

Elle poserait la question préliminaire de savoir si, lors du dépôt de la demande en autorisation d'importation qui a donné lieu au litige au principal, il existait encore, en république fédérale d'Allemagne, pour les alcools destinés à la consommation humaine, un monopole national présentant un caractère commercial. L'opinion, défendue à cet égard par la Commission dans différentes procédures devant la Cour, selon laquelle tel ne serait plus le cas à la suite des arrêts de la Cour du 17 février 1976 dans les affaires 45/75, Rewe, et 91/75, Miritz (Recueil 1976, p. 181 et 217), serait erronée.

Selon l'article 1, point 3, du Branntweinmonopolgesetz, modifié en dernier lieu par loi du 14 décembre 1976, le monopole comprendrait, sauf dérogations prévues dans la loi, l'importation d'alcools; selon l'article 3, l'administration fédérale du monopole est seule habilitée à importer des alcools, sauf certaines exceptions, sur le territoire du monopole; l'article 106 subordonnerait le commerce des alcools à l'autorisation de l'administration du monopole.

Certes, d'après l'avis du 8 avril 1976, une licence ne serait plus exigée pour l'importation d'alcools se trouvant en libre pratique dans un État membre de la Communauté; cet avis, cependant, pourrait être retiré à tout moment. Dans l'esprit de la jurisprudence de la Cour, un monopole national présentant un caractère commercial ne saurait être considéré comme aménagé, au sens de l'article 37 du traité, aussi longtemps que sont maintenues, ne fût-ce que de manière formelle, les dispositions prévoyant un monopole d'importation.

Selon l'article 37, paragraphe 1, alinéa 2, qui comporterait une définition légale de la notion de «monopole national présentant un caractère commercial», il suffi-

rait, pour qu'il y ait monopole, que l'importation soit contrôlée, dirigée ou influencée sensiblement *de jure*. L'article 3 du Branntweinmonopolgesetz ne conférerait sans doute pas à l'administration de celui-ci un droit d'exclusivité pour l'importation de liqueurs; mais, du fait de l'interdiction de mise sur le marché résultant de la réglementation sur la teneur minimale en esprit-de-vin, l'importation de certaines liqueurs serait totalement interdite.

En fait, les activités actuelles du monopole allemand des alcools influenceraient sensiblement l'importation d'alcools et de boissons alcoolisées en provenance d'autres États membres. Tel serait l'effet du régime fiscal spécial applicable à l'alcool dispensé de l'obligation de livraison au monopole (articles 58, 76, 79, paragraphe 2, 79a et 151, paragraphe 1, de la loi sur le monopole) et, essentiellement, du fait que la Bundesmonopolverwaltung vend l'alcool soumis à l'obligation de livraison largement au-dessous de son prix de revient, variable en fonction de la situation de l'offre dans les autres États membres, et que le déficit considérable du monopole est couvert par des ressources fédérales. Ainsi serait provoquée une discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres, c'est-à-dire une discrimination entre les vendeurs d'autres États membres et l'administration fédérale du monopole.

Il y aurait lieu de donner à la deuxième question la réponse suivante:

La notion de «discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres» au sens de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprétée en ce sens qu'elle vise la fixation d'une teneur minimale en esprit-

de-vin pour les liqueurs, ainsi que toutes les autres mesures prises par un monopole national présentant un caractère commercial, pour autant qu'elles entraînent, dans l'État membre concerné, l'écoulement de liqueurs en provenance d'autres États membres, lorsque la teneur minimale en esprit-de-vin de ces liqueurs est inférieure à celle qui est autorisée par le régime d'admission au marché en vigueur dans l'État concerné.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne rappelle le contenu, le contexte, la genèse et la finalité des dispositions nationales sur la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine. Elles seraient dictées, notamment, par le souci de protéger le consommateur contre des atteintes à sa santé: une autorisation illimitée de toutes les variétés d'alcools destinés à la consommation humaine, quelle qu'en soit la teneur en alcool, serait de nature à aboutir à une augmentation de la consommation d'alcool dans son ensemble et donc d'accroître les dangers spécifiques de l'alcoolisme; ces dispositions auraient également pour objectif de protéger le consommateur contre les tromperies et les pratiques déloyales lors de la fabrication et de la vente de spiritueux. Pragmatiquement se seraient développés en République fédérale des usages commerciaux bien arrêtés concernant toutes les exigences essentielles en matière de fabrication, de composition et de dénomination des spiritueux, qui trouveraient leur expression dans les Begriffsbestimmungen für Spirituosen (définitions des spiritueux).

a) Quant à la première question

La portée des questions d'interprétation posées à la Cour irait bien au-delà de l'objet du litige au principal: il existerait, dans la plupart des États membres, des

dispositions, de nature très diverse, concernant la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine et ces dispositions ne constitueraient qu'une petite partie du problème complexe soulevé par l'existence d'un nombre considérable de «normes techniques» nationales divergentes pour de nombreuses marchandises. En vertu des articles 3, alinéa h), et 100 du traité, les entraves au commerce qui en résultent devraient être réduites par un recours à la procédure du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. En attendant l'harmonisation des normes nationales de fabrication et de commercialisation, l'article 30 du traité CEE ne trouverait application que dans la mesure où ces dispositions entraînent une discrimination des marchandises importées par rapport aux marchandises nationales.

Les mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés n'auraient pas, selon la directive n° 70/50, des effets équivalant à ceux des restrictions quantitatives et n'entreraient donc pas, en principe, dans le champ d'application de l'article 30.

Les conditions minimales en vigueur en République fédérale ne comportant, de toute évidence, aucun traitement différent pour les marchandises importées, il serait, de ce point de vue, exclu de faire application de l'article 30.

Au-delà de l'égalité formelle de traitement, il conviendrait de constater que les dispositions relatives à la teneur minimale en alcool ne favoriseraient pas non plus, matériellement, les fabricants nationaux. Les entraves aux échanges seraient dues exclusivement au fait que les ordres juridiques de deux États membres établis-

sent traditionnellement des exigences minimales différentes en matière de teneur en alcool de certains spiritueux. La seule circonstance que le droit allemand contienne des exigences minimales plus sévères, qui ne donnent objectivement aucun avantage aux producteurs nationaux, ne saurait constituer une discrimination matérielle au sens de l'article 30 du traité.

Les arguments tirés par la requérante de la procédure en manquement entamée par la Commission contre la république fédérale d'Allemagne ne sauraient être retenus en l'espèce: cette affaire, concernant essentiellement les liqueurs d'anisette, aurait présenté, par rapport au litige au principal, des différences fondamentales décisives, notamment du fait que la réglementation allemande exigeait une teneur minimale en alcool plus élevée pour les liqueurs d'anisette étrangère que pour les liqueurs nationales comparables.

Eu égard à l'importance fondamentale de l'argumentation de la requérante au principal pour l'appréciation des spécifications techniques dans tous les autres secteurs de la production, il conviendrait de relever qu'elle aurait pour conséquence que la teneur minimale en alcool d'un produit déterminé ne serait plus, en république fédérale d'Allemagne, régie par le droit allemand, mais par le droit français; par voie de conséquence, la teneur minimale en alcool fixée par le droit français, à un niveau inférieur, devrait être étendue également à l'ensemble de la production nationale allemande. En fin de compte, la réglementation de l'État membre le moins exigeant ferait obligatoirement autorité dans tous les autres; cet effet juridique, censé résulter de l'article 30, disposition directement applicable, aurait déjà dû s'effectuer depuis le 1^{er} janvier 1970 au plus

tard. En raison de l'effet automatique de l'article 30, d'autres modifications des dispositions juridiques nationales pourraient avoir lieu couramment à l'avenir, dès lors qu'un seul État membre réduirait les exigences prévues par sa réglementation; à la limite, un seul État membre pourrait fixer la législation pour la Communauté tout entière, sans que les autres États membres n'y collaborent et n'en aient même connaissance. Le résultat consisterait à abaisser les exigences minimales au niveau le plus bas contenu dans une réglementation nationale, sans qu'intervienne l'autorisation prévue à l'article 100 du traité, qui présuppose un consentement des États membres.

Il conviendrait, à cet égard, de retenir que la suppression des exigences minimales en vigueur dans un État membre ne saurait se limiter aux produits importés; elle devrait, au contraire, impérativement s'étendre également à la production nationale, sous peine de créer de nouvelles discriminations. Il ne serait pas non plus possible de limiter les exigences, ainsi comprises, de l'article 30 aux produits dits «traditionnels»; du point de vue de l'article 30, il n'y aurait aucun motif convaincant de traiter les nouveaux produits différemment des produits traditionnels.

Ces conséquences seraient incompatibles avec le principe de la sécurité juridique.

Elles seraient exclues, avant tout, par la délimitation fonctionnelle des compétences entre compétence nationale et compétence communautaire. Ce principe fondamental du traité signifierait, pour l'interprétation de l'article 30, que l'application de cette disposition trouve sa limite là où l'exercice fonctionnel des compétences maintenues aux États membres serait mise en échec. Les États membres devraient rester habilités à

exercer effectivement ces compétences, jusqu'à ce que la réalisation de l'harmonisation fasse passer leur liberté d'action à la Communauté. Ce respect de la délimitation des fonctions serait particulièrement important dans le domaine des spécifications techniques.

Dans l'esprit de la jurisprudence de la Cour concernant l'interprétation de l'article 95 du traité CEE, il faudrait admettre que le cadre général du système normatif national doit rester déterminant, même en ce qui concerne les produits n'existant pas habituellement dans le pays d'importation, dans les domaines qui nécessitent une harmonisation et qui ressortissent encore à la compétence des États membres.

La solution souhaitée par la partie requérante au principal, consistant en l'adoption des exigences minimales nationales les moins élevées, serait encore exclue par la considération que les dispositions en cause servent des fins, légitimes au regard du droit communautaire, relevant des domaines du droit social, de la consommation ou de la fiscalité, dans lesquels la marge d'appréciation est importante. En attendant une harmonisation au niveau communautaire, cette marge d'appréciation ne pourrait nécessairement appartenir qu'aux États membres.

Pour l'ensemble de ces raisons, des réglementations nationales relatives à la teneur minimale des composants déterminant la valeur de certains produits, dont la finalité est légitime au regard du droit communautaire et dont les effets restrictifs sur les échanges sont dus uniquement à leurs différences traditionnelles, ne sauraient tomber sous le coup de l'article 30 du traité CEE du seul fait de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté, qui résulte de l'économie du traité.

L'article 3 de la directive 70/50 ne conduirait pas à une autre conclusion.

La protection du consommateur contre des manœuvres frauduleuses et contre les dangers menaçant sa santé et la sauvegarde du caractère loyal de la concurrence seraient des buts légitimes et conformes au droit communautaire. Le moyen choisi pour atteindre ce but ne serait soumis à aucune réserve de la part du droit communautaire, qui comprendrait lui-même de nombreuses dispositions relatives à des teneurs minimales dans le secteur des produits alimentaires. L'effet restrictif sur les échanges de telles dispositions ne dépasserait pas les limites normales des «effets propres d'une simple réglementation du commerce». Le principe de proportionnalité ne serait pas mis en cause: un simple étiquetage obligatoire ne saurait remplacer la fixation de teneurs minimales en alcool; le fait que les fabricants doivent adapter les produits destinés à l'exportation aux spécifications du pays d'importation en attendant la réalisation d'une harmonisation ne constituerait que la conséquence nécessaire des différences dans les spécifications nationales.

Il conviendrait de donner à la première question posée à la Cour la réponse suivante:

Ne relèvent pas de la notion de «mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation», au sens de l'article 30 du traité CEE, des différences existant entre les réglementations en vigueur dans différents ordres juridiques des États membres relativement à la teneur minimale en esprit-de-vin des spiritueux et aboutissant à ce que des produits qui sont traditionnellement aptes à être commercialisés dans des États membres dont les exigences minimales sont moins élevées, ne peuvent être mis sur le marché d'autres États membres

qu'avec une teneur en esprit-de-vin supérieure.

b) Quant à la deuxième question

L'article 37 du traité ne saurait s'appliquer à la fixation d'une teneur minimale en alcool: il ne s'agirait pas d'une disposition relative au droit des monopoles, en ce sens que son existence ou son maintien dépendrait de l'existence ou du développement du monopole commercial des alcools; il s'agirait, au contraire, d'une disposition du droit des produits alimentaires, figurant dans le Branntweinmonopolgesetz pour des raisons purement historiques.

L'application de l'article 37 du traité serait également exclue du fait qu'il n'existe aucune discrimination, ni formelle, ni de fait, défavorisant les produits étrangers par rapport aux produits nationaux.

Le gouvernement du royaume de Danemark souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que les vins à base de fruits, comme le vin de cerise danois, tombent également sous le coup de l'interdiction de commercialisation portée par la réglementation allemande en matière de teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine.

La réglementation allemande n'aurait ni le caractère d'une réglementation relative à la qualité des produits ni le caractère d'un obstacle technique aux échanges, susceptible d'être éliminé par l'adoption de directives d'harmonisation conformément à l'article 100 du traité. Elle ne paraîtrait pas non plus appartenir à la catégorie des mesures envisagées par la Cour dans son arrêt du 16 novembre 1977 (affaire 13/77, Inno, Recueil 1977, p. 2115) qui, bien que faisant obstacle aux échanges interétatiques, ne tomberaient

pas dans le champ d'application de l'article 30 parce que visées par le traité sous leur dénomination propre, et notamment en tant que mesures fiscales, ou qui sont en elles-mêmes permises en tant qu'expression ou moyen d'expression de pouvoirs retenus par les États membres. L'article 36 ne saurait non plus être invoqué pour justifier l'interdiction de commercialiser certains alcools destinés à la consommation humaine.

Dans ces conditions, il conviendrait de répondre par l'affirmative à la première question posée à la Cour.

La Commission fait le point de l'état du droit allemand relatif à la fixation de teneurs minimales en esprit-de-vin pour les alcools destinés à la consommation humaine, aux «définitions concernant les spiritueux» et au droit de l'alimentation; elle rappelle la procédure en manquement d'État entamée contre la république fédérale d'Allemagne en 1974 et le fait qu'à la suite de différentes plaintes dont elle a été saisie, elle a décidé la réalisation d'une étude générale concernant la compatibilité, avec l'article 30 du traité CEE, des réglementations nationales relatives à la composition, à la qualité et à l'appellation des denrées alimentaires et, plus particulièrement, des boissons alcoolisées.

a) Quant à l'ensemble du problème

La position actuelle de la Commission sur l'ensemble du problème pourrait être résumée comme suit:

Dans la mesure où les dispositions relatives à la composition ou à la nature des éléments de certaines boissons ou denrées alimentaires ne servent pas à assurer la protection de la santé, les restrictions aux échanges commerciaux ne sauraient être justifiées, conformément à l'article 36 du traité, que par le

principe de la protection du consommateur (information du consommateur et protection contre la tromperie) et celui de la concurrence loyale entre producteurs.

A cet égard, se poserait la question de savoir dans quelle mesure ces objectifs pourraient être atteints par des dispositions relatives aux appellations et par des données indiquant les propriétés et la composition du produit en cause, plutôt que par une interdiction totale de vente.

Compte tenu de la sensibilité particulièrement grande des prix des produits concernés et du fait que le consommateur peut difficilement comparer les teneurs différentes en alcool de produits semblables, une réglementation obligatoire concernant la teneur minimale en esprit-de-vin, telle que celle qui est en cause dans l'affaire au principal, pourrait contribuer à assurer l'établissement d'une concurrence loyale et la protection du consommateur.

Lorsqu'une désignation ou un étiquetage convenable du produit ne permet pas d'éviter toute erreur de la part du consommateur ou lorsqu'il n'est pas ou guère possible de fournir les indications requises, une interdiction de vente pourrait se justifier.

En fin de compte, il s'agirait essentiellement de savoir si une réglementation, indistinctement applicable, relative à la composition des produits, combinée avec l'appellation de ces produits, doit être considérée comme «hors de proportion». Dans la mesure où tel ne serait pas le cas, les restrictions aux échanges entre États membres résultant des disparités entre ces réglementations ne pourraient être supprimées que par la voie du rapprochement des législations ou de la création d'un droit communautaire.

Il conviendrait de donner à la première question la réponse suivante:

La fixation d'une teneur minimale en esprit-de-vin pour les alcools destinés à la consommation humaine, indistinctement applicable aux produits indigènes et aux produits importés, peut être justifiée dans l'intérêt de la protection des consommateurs et de l'établissement d'une concurrence loyale entre producteurs d'alcool destiné à la consommation humaine.

Toutefois, une telle réglementation est excessive et constitue, dès lors, une mesure, interdite, d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation lorsqu'elle a pour conséquence que, en dépit d'une indication appropriée, des produits typiques d'autres États membres, fabriqués suivant un procédé particulier et présentant traditionnellement une teneur en alcool inférieure à la limite fixée, ne peuvent pas être mis en circulation dans l'État membre visé ou ne peuvent y être mis en circulation qu'en se conformant à des exigences déraisonnables.

b) Quant à la deuxième question

La deuxième question serait sans objet: l'article 100, paragraphe 3, du Branntweinmonopolgesetz relèverait du droit de l'alimentation. En toute hypothèse, après la suppression du monopole allemand des alcools, une éventuelle discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés ne serait plus liée à l'existence du monopole et devrait donc être appréciée selon les dispositions générales du traité, en l'occurrence les articles 30 et 36.

III — Procédure orale

La société Rewe Zentral AG, partie demanderesse au principal, représentée par M^e Gert Meier, avocat à Cologne, le gouvernement de la république fédérale

d'Allemagne, représenté par M^e Joachim Sedemund, avocat à Cologne, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Heinrich Matthies, ont été entendus en leurs observations orales et

en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 28 novembre 1978.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 16 janvier 1979.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 28 avril 1978, reçue à la Cour le 22 mai suivant, le Hessisches Finanzgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30 et 37 du traité CEE, en vue d'apprécier la compatibilité, avec le droit communautaire, d'une disposition de la réglementation allemande relative à la commercialisation des boissons spiritueuses fixant un degré alcoométrique minimum pour diverses catégories de produits alcoolisés;

2 attendu qu'il résulte de l'ordonnance de renvoi que la requérante au principal a l'intention d'importer un lot de «cassis de Dijon» originaire de France, en vue de le commercialiser dans la république fédérale d'Allemagne;

que la requérante s'étant adressée à l'administration du monopole des alcools (Bundesmonopolverwaltung) en vue d'obtenir l'autorisation d'importer le produit en question, cette administration lui a fait savoir que celui-ci n'a pas, en raison de l'insuffisance de son titre alcoométrique, les qualités requises pour être commercialisé dans la république fédérale d'Allemagne;

3 que cette prise de position de l'administration se fonde sur le paragraphe 100 du «Branntweinmonopolgesetz» et sur les réglementations arrêtées par l'administration du monopole en vertu de cette disposition, à l'effet de fixer des teneurs minimales en alcool pour des catégories déterminées de liqueurs et d'autres boissons alcoolisées (Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen du 28 février 1958, Bundesanzeiger n° 48 du 11 mars 1958);

qu'il résulte des dispositions citées que la commercialisation de liqueurs de fruits, telles que le cassis de Dijon, est soumise à l'exigence d'une teneur alcoolique minimale de 25°, alors que le titre du produit en question,

commercialisé librement comme tel en France, se situe entre 15° et 20° d'alcool;

que, selon la requérante, la détermination, par la réglementation allemande, d'une teneur minimale en alcool a pour conséquence que des produits alcoolisés connus, originaires d'autres États membres de la Communauté, ne peuvent pas être écoulés dans la république fédérale d'Allemagne et que cette disposition constitue, dès lors, une restriction à la libre circulation des marchandises entre les États membres, dépassant le cadre des réglementations commerciales réservées à ceux-ci;

qu'il s'agit, selon elle, d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, contraire à l'article 30 du traité CEE;

que, s'agissant au surplus d'une mesure prise dans le cadre de la gestion du monopole des alcools, la requérante considère qu'il y a également violation de l'article 37, aux termes duquel les États membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle sorte 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;

qu'en vue de trancher ce litige, le Hessisches Finanzgericht a posé deux questions, libellées comme suit:

- a) La notion de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité CEE est-elle à interpréter en ce sens qu'elle s'applique également à la fixation d'une teneur minimale en esprit-de-vin pour les alcools destinés à la consommation humaine, prévue par la loi allemande sur le monopole des alcools, qui a pour effet d'empêcher la mise en circulation en république fédérale d'Allemagne de produits traditionnels d'autres États membres dont la teneur en esprit-de-vin est inférieure à la limite fixée?
- b) La fixation d'une telle teneur minimale en esprit-de-vin relève-t-elle de la notion de discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres au sens de l'article 37 du traité CEE?

6 attendu que la juridiction nationale demande ainsi d'obtenir les éléments d'interprétation permettant d'apprécier si l'exigence d'une teneur minimale en alcool pourrait relever soit de l'interdiction de toutes mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives dans les échanges entre États membres, par l'article 30 du traité, soit de la prohibition de toutes discriminations dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, entre les ressortissants des États membres, au sens de l'article 37;

7 qu'il y a lieu de faire remarquer, à cet égard, que l'article 37 est une disposition spécifique aux monopoles nationaux à caractère commercial;

que cette disposition n'a, dès lors, pas de pertinence au regard de dispositions nationales qui ne concernent pas l'exercice, par un monopole public, de sa fonction spécifique — à savoir, son droit d'exclusivité — mais visent, de manière générale, la production et la commercialisation de boissons alcoolisées, peu importe que celles-ci relèvent, ou non, du monopole en question;

que, dans ces conditions, l'incidence, sur les échanges intracommunautaires, de la mesure visée par la juridiction nationale doit être examinée exclusivement au regard des exigences découlant de l'article 30, envisagé par la première question;

8 attendu qu'en l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation de l'alcool — une proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil le 7 décembre 1976 (JO n° C 309, p. 2) n'ayant pas encore reçu de suite de la part de ce dernier — il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production et la commercialisation de l'alcool et des boissons spiritueuses;

que les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs;

9 attendu que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, intervenant à la procédure, a mis en avant divers arguments qui, selon lui, justifieraient l'application de dispositions relatives à la teneur minimum en alcool de

boissons spiritueuses, en faisant valoir des considérations tenant, d'une part, à la sauvegarde de la santé publique et, d'autre part, à la protection des consommateurs contre des pratiques commerciales déloyales;

- 10 attendu qu'en ce qui concerne la sauvegarde de la santé publique, le gouvernement allemand expose que la détermination des teneurs minimales en alcool par la législation nationale aurait pour fonction d'éviter la prolifération de boissons spiritueuses sur le marché national, spécialement de boissons spiritueuses à teneur alcoolique modérée, de tels produits pouvant, à son avis, provoquer plus facilement l'accoutumance que des boissons à titre alcoolique plus élevé;
- 11 attendu que de telles considérations ne sont pas décisives, alors que le consommateur peut se procurer sur le marché une gamme extrêmement variée de produits faiblement ou moyennement alcoolisés et qu'au surplus, une partie importante des boissons alcoolisées à fort titre alcoométrique, librement commercialisées sur le marché allemand, est consommée couramment sous forme diluée;
- 12 attendu que le gouvernement allemand fait encore valoir que la fixation d'une limite inférieure du titre alcoométrique pour certaines liqueurs serait destinée à protéger le consommateur contre les pratiques déloyales de producteurs ou distributeurs de boissons spiritueuses;

que cette argumentation est fondée sur la considération que l'abaissement du titre alcoométrique assurerait un avantage concurrentiel par rapport aux boissons de titre plus élevé, étant donné que l'alcool constitue, dans la composition des boissons, l'élément de loin le plus coûteux en raison de la charge fiscale considérable à laquelle il est soumis;

qu'au surplus, selon le gouvernement allemand, le fait d'admettre la libre circulation des produits alcoolisés dès lors que ceux-ci correspondent, en ce qui concerne leur teneur en alcool, aux normes du pays de production, aurait pour effet d'imposer, dans la Communauté, comme standard commun la teneur alcoométrique la plus faible admise dans l'un quelconque des États membres, voire même de rendre inopérantes toutes prescriptions en la matière alors que la réglementation de plusieurs États membres ne connaîtrait aucune limite inférieure de ce genre;

- 13 attendu, ainsi qu'il a été relevé avec raison par la Commission, que la fixation de valeurs-limites en matière de taux alcoométrique des boissons peut servir à la standardisation des produits commercialisés et de leurs dénominations, dans l'intérêt d'une plus grande transparence des transactions commerciales et des offres au public;

que, pour autant, on ne saurait cependant aller jusqu'à considérer la fixation impérative de taux minima d'alcoolisation comme étant une garantie essentielle de la loyauté des transactions commerciales, alors qu'il est facile d'assurer une information convenable de l'acheteur par l'exigence d'une indication de la provenance et du titre alcoométrique sur l'emballage des produits;

- 14 attendu qu'il résulte de ce qui précède que les prescriptions relatives à la teneur alcoolique minimum des boissons spiritueuses ne poursuivent pas un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté;

que l'effet pratique de prescriptions de ce genre consiste principalement à assurer un avantage aux boissons spiritueuses à forte teneur alcoolique, en éloignant du marché national les produits d'autres États membres ne répondant pas à cette spécification;

qu'il apparaît, dès lors, que l'exigence unilatérale, imposée par la réglementation d'un État membre, d'une teneur alcoométrique minimum pour la commercialisation de boissons spiritueuses constitue un obstacle aux échanges incompatible avec les dispositions de l'article 30 du traité;

qu'il n'y a donc aucun motif valable d'empêcher que des boissons alcoolisées, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des États membres, soient introduites dans tout autre État membre sans que puisse être opposée, à l'écoulement de ces produits, une prohibition légale de commercialiser des boissons comportant un degré d'alcoolisation inférieur à la limite déterminée par la réglementation nationale;

- 15 qu'en conséquence, il y a lieu de répondre à la première question qu'il faut comprendre la notion de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation», figurant à l'article 30 du traité, en ce sens que relève également de l'interdiction prévue par cette disposition la fixation d'une teneur minimale en alcool pour les boissons spiritueuses destinées à la consommation humaine, fixée par la législation d'un État membre, lorsqu'il s'agit de l'importation de boissons alcoolisées légalement produites et commercialisées dans un autre État membre;

Quant aux dépens

Attendu que les frais exposés par le gouvernement du royaume de Danemark, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le Hessisches Finanzgericht, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Hessisches Finanzgericht par ordonnance du 28 avril 1978, dit pour droit;

La notion de «mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation», figurant à l'article 30 du traité CEE, est à comprendre en ce sens que relève également de l'interdiction prévue par cette disposition la fixation d'une teneur minimale en alcool pour les boissons spiritueuses destinées à la consommation humaine, fixée par la législation d'un État membre, lorsqu'il s'agit de l'importation de boissons alcoolisées légalement produites et commercialisées dans un autres État membre.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore
Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 février 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher