une telle entrave est justifiée par les raisons d'intérêt général qui sont à la base de la réglementation nationale.

2. L'extension, par un État membre, d'une disposition, prohibant la vente de boissons alcooliques déterminées sous une dénomination autre que celle prescrite par la législation nationale, aux boissons importées d'autres États membres de manière à rendre nécessaire une modification de l'étiquette sous laquelle la boisson importée est légalement commercialisée dans l'État membre exportateur, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 du traité CEE, et non justifiée par des raisons d'intérêt général tenant à la défense des consommateurs, dans la mesure où les indications portées sur l'étiquette originaire ont, pour ces derniers, en ce qui concerne la nature du produit en cause, un contenu informatif équivalant à celui de la dénomination légalement prescrite.

   Les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'existence ou non d'une telle équivalence sont à porter par le juge national.

3. Une mesure qui relève de l'interdiction prévue par l'article 30 du traité CEE n'échappe pas à cette interdiction par le seul fait que l'autorité compétente est habilitée à accorder des exemptions, même si cette habilitation est utilisée libéralement en faveur des produits importés. Par contre, pour une mesure justifiée par des raisons reconnues par le traité, celui-ci n'interdit pas, en principe, de prévoir la possibilité de dérogations par des décisions individuelles laissées à l'appréciation de l'administration. Cependant, des règles d'exception ne doivent pas conduire à favoriser les produits nationaux, ce qui constituerait une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à l'encontre des produits importés d'autres États membres.

Dans l'affaire 27/80,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank de Assen et tendant à obtenir, dans la procédure pénale engagée contre

ANTON ADRIAAN FIETJE,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 30 du traité CEE, en vue de permettre au juge de renvoi de statuer sur la compatibilité avec cet article du traité de l'obligation d'utiliser le mot «likeur», figurant à l'article 1er du «Likeurbesluit» du 11 septembre 1953 (Staatsblad 466), pour les marchandises qui y sont définies,

LA COUR,

composée de MM. P. Pescatore, président de la deuxième chambre, faisant fonction de président, T. Koopmans, président de la première chambre, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, juges,

avocat général: M. H. Mayras
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 statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. M. Fietje, qui est négociant en boissons, a été cité à comparaître devant l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank de Assen, pour avoir livré un produit, importé de république fédérale d'Allemagne, dénommé «Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn 25 vol.%» qui ne portait pas la dénomination «likeur» prescrite à l'article 1er du «Likeurbesluit» du 11 septembre 1953 (Staatsblad 466).

2. Cet article 1er est actuellement libellé comme suit:

«Tout produit contenant comme composants caractéristiques de l'alcool éthylique, du sucre, des matières aromatiques et/ou du jus de fruits, pour autant qu'il satisfasse aux dispositions de l'article 3, peut et doit être exclusivement désigné par un des termes suivants: 'likeur', 'tussenlikeur', 'verloflikeur', (le terme 'likeur' pouvant le cas échéant s'orthographiquer 'liqueur'), ou 'likorette', cette dernière désignation devant être immédiatement suivie de celle de la teneur en alcool en pourcentage de volume à

15 °C. Ces désignations peuvent être utilisées conjointement avec des termes précisant le goût ou l'arôme.»

L'article 2 du «Likeurbesluit» énonce un certain nombre d'exceptions à l'obligation d'utiliser les dénominations visées à l'article 1er. L'exception visée sous a) s'applique aux produits

«désignés à l'aide d'une appellation généralement en usage dans la pratique commerciale courante pour dénommer une liqueur, lorsque ces liqueurs ont une teneur en alcool d'au moins 24 % en volume à 15 °C et que le directeur du service d'agréation des produits, lequel peut demander l'avis d'experts spéciaux au sens de l'article 8 du présent décret, considère qu'ils sont suffisamment analogues, quant à l'arôme, au goût et à la consistance, aux produits ainsi dénommés dans la pratique commerciale courante.»

Sous b) et c), l'article 2 énumère d'autres exceptions à la règle de l'article 1er. Il s'agit, en bref, d'une liste de boissons d'une teneur en alcool d'au moins 20 % en volume à 15 °C, qui sont désignées par des appellations comportant un nom de fruit suivi de la mention «brandewijn» (eau-de-vie) ou «jenever» (genièvre) (ainsi que de certains noms typiquement néerlandais, tels que «fladderak» et «voorburg») et d'une liste de boissons d'une teneur en alcool de 13 à 15 % en volume, qui sont désignées par approximativement les mêmes appellations que les boissons figurant à la première liste, auxquelles est cependant ajouté le préfixe «verlof-» (licence). Une dernière exception, enfin, concerne l'«inmaakbrandewijn» (eau-de-vie de conservation).

L'article 3, paragraphe 1, du «Likeurbesluit» dispose:

«Tout produit dénommé conformément à l'article 1er, paragraphe 1, et ceux portant l'appellation 'eau-de-vie de conservation' ou existant manifestement en tant que tels, doivent remplir les conditions suivantes:

a) avoir une teneur en alcool:

de 22 % au moins en volume à 15 °C, pour le produit dénommé 'likeur';

de 15 % au moins en volume à 15 °C, pour le produit dénommé 'tussenlikeur';

de 13 % au moins et de moins de 15 % en volume à 15 °C, pour le produit dénommé 'verloflikeur';

d'un pourcentage qui n'est pas inférieur à celui indiqué par la mention du titre alcoométrique figurant sur le récipient, pour le produit dénommé 'likorette';

de 28 % au moins et de moins de 30 % à 15 °C, pour le produit dénommé 'inmaakbrandewijn';

b) avoir une teneur en sucre de 10 g au moins par 100 ml; celle-ci étant représentée par le total du saccharose et du sucre inverti réduit à saccharose, présent dans cette quantité de produit.»

En ce qui concerne la présente affaire, il convient de signaler en outre que l'article 6, paragraphe 1, du «Likeurbesluit» prévoit que:

«Tout produit visé au présent décret, qui se trouve dans un emballage destiné ou se prêtant à être livré avec son contenu au consommateur doit être pourvu, sur l'emballage, d'une mention comportant le nom fixé pour ce produit par le présent décret ou les indications visées à l'article 5. Ces indications sont soumises à l'application de l'article 9 ter, paragraphes 1, 3 et 5 de l'Algemeen Besluit (Warenwet).»

3. Le «Likeurbesluit» a été promulgué sur la base des articles 14 et 15 de la «Nederlandse Warenwet» (loi néerlandaise sur les marchandises) du 28 décembre 1935 (Staatsblad 793), qui sont libellés comme suit:

Article 14

«1. Pour protéger la santé publique ou pour promouvoir l'honnêteté dans le commerce, des règlements d'administration générale peuvent déterminer des désignations qui, dans le commerce de marchandises et d'autres articles destinés au commerce ou mis en circulation,

a) peuvent être utilisées exclusivement si les marchandises ou articles sont d'un type ou d'une composition prévus dans le règlement (. . .)

b) ne peuvent pas être utilisées si les marchandises ou articles sont d'un type ou d'une composition prévus dans le règlement (. . .)

c) doivent être utilisées si les marchandises ou articles sont d'un type ou d'une composition prévus dans le règlement (. . .)

(. . .)

4. Le ministre des affaires sociales et de la santé publique et les ministres intéressés peuvent, d'un commun accord, accorder des exemptions aux règles fixées au paragraphe 1; de telles exemptions peuvent être assorties de conditions. Une décision arrêtée au titre de la phrase précédente est publiée au Journal officiel.»

(. . .)

Article 15

«1. Un règlement d'administration générale peut, pour protéger la santé publique eu égard à l'importation de marchandises désignées en particulier ou en général, et pour promouvoir l'honnêteté dans le commerce eu égard à l'importation de marchandises ou d'autres produits désignés en particulier ou en général, destinés au commerce,

a) interdire l'importation,

b) interdire l'importation dans la mesure où celle-ci a lieu dans des conditions différentes de celles fixées par le règlement,

c) interdire l'importation dans la mesure où celle-ci est effectuée autrement que par l'intermédiaire des premiers bureaux désignés d'un commun accord par le ministre des affaires sociales et de la santé publique et des ministres intéressés, en accord avec le ministre des finances.»

(. . .)

4. Il n'existe actuellement aucune législation communautaire secondaire relative aux boissons alcoolisées en question, étant donné que le règlement sur lequel une telle législation pourrait se baser, à savoir la proposition de la Commission relative à une organisation commune du marché de l'alcool, n'a pas encore été acceptée par le Conseil. Cette proposition et ses modifications ont été publiées au Journal officiel de 1972, C 43, p. 1; 1976, C 309, p. 2, et 1979, C 193, p. 5.

De même, le délai imparti aux États membres pour appliquer la directive 79/112 du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 33, p. 1), n'est pas encore écoulé. Cette directive dispose, en son article 6, paragraphe 3, que:

«En ce qui concerne les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, le

Conseil, sur proposition de la Commission, détermine, avant l'expiration d'un délai de quatre ans après la notification de la présente directive, les règles d'étiquetage des ingrédients et, éventuellement, du titre alcoométrique.»

5. Par jugement du 19 décembre 1979, l'Economische Politierechter a posé à la Cour la question suivante:

«Le concept de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives', figurant à l'article 30 du traité CEE, s'étend-il à la disposition de l'article 1er du 'Nederlandse Likeurbesluit', réglant l'obligation d'utiliser le mot 'liqueur' pour les boissons qui y sont définies, en sorte que des produits provenant d'autres États membres qui présentent les caractéristiques définies à l'article 1er du 'Likeurbesluit', mais à l'égard desquels il n'existe pas dans ces États d'obligation d'utiliser la dénomination 'liqueur', doivent être étiquetés différemment aux fins de l'importation aux Pays-Bas?»

6. Le jugement de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 18 janvier 1980.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par M. Fietje, représenté par Me Ch. Gielen, avocat au barreau d'Amsterdam, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. F. Italianer, secrétaire général au ministère des affaires étrangères, et par la Commission, représentée par M. P. Kuyper, en qualité d'agent, assisté par M. P. Oliver, tous deux membres de son service juridique.

7. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale et d'inviter le gouvernement néerlandais et la Commission à répondre à certaines questions par écrit et avant l'audience.

II — Observations écrites déposées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour

1. Observations du prévenu au principal, M. Fietje

M. Fietje expose que par l'effet du «Likeurbesluit», la vente aux Pays-Bas de la boisson qu'il importe est subordonnée à l'adaptation des étiquettes originaires, ce qui provoque une augmentation des coûts étant donné que la législation allemande n'impose pas l'utilisation du mot «Likör». Il en conclut que le «Likeurbesluit» fait obstacle à la libre circulation de la boisson en cause.

M. Fietje admet que, compte tenu des quantités importantes achetées, l'importateur officiel de la boisson peut certes conclure avec le fabricant un accord en vue de maintenir le coût supplémentaire entraîné par la modification de l'étiquetage, à un niveau aussi bas que possible, mais il prétend que le fabricant sera néanmoins obligé d'avoir un stock à part de bouteilles étiquetées pour les Pays-Bas. Toujours d'après M. Fietje, le «Likeurbesluit» a un effet encore plus contraignant pour l'importateur parallèle qui achète auprès de négociants allemands, car celui-ci doit ouvrir les emballages, coller une étiquette spéciale sur les bouteilles et enfin refermer les emballages après y avoir remis les bouteilles.

De l'avis de M. Fietje, l'entrave créée par l'article 1er du «Likeurbesluit» est à considérer comme une mesure d'effet équiva-

lant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité, telle qu'elle a été définie par la Cour dans sa jurisprudence, par exemple dans son arrêt du 15 décembre 1976 dans l'affaire 41/76, Donckerwolcke (Recueil p. 1921), puisqu'une boisson qui a été mise sur le marché d'un État membre d'une manière licite ne peut en l'occurrence être vendue dans un autre État membre qu'après adaptation de l'étiquette.

Selon M. Fietje, non seulement l'applicabilité de l'article 30 du traité, même dans les domaines où les législations nationales n'ont pas encore été harmonisées conformément à l'article 100, a été confirmée par la Cour, par exemple, dans son arrêt dans l'affaire 41/76, précitée, mais elle ressort également de la directive 70/50 de la Commission, 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 1970, L 13, p. 29). Dans ce contexte, M. Fietje renvoie notamment à l'article 3 de cette directive qui dispose que les mesures de commercialisation applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne sont à considérer comme des mesures d'effet équivalent que si elles ont un effet restrictif sur la libre circulation des marchandises dépassant celui qui est recherché dans le cadre d'une réglementation commerciale.

M. Fietje fait valoir ensuite que l'article 1er du «Likeurbesluit» ne satisfait pas aux critères formulés par la Cour au huitième attendu de son arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78, Rewe (Recueil p. 649):

«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 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.»

M. Fietje souligne à cet égard que l'efficacité des contrôles fiscaux n'a aucune importance en l'espèce. Il ne voit pas en quoi la protection de la santé publique justifie l'obligation d'indiquer le mot «likeur» étant donné qu'elle n'empêche pas une consommation immodérée d'alcool.

M. Fietje juge plus importante la question de savoir si le consommateur est suffisamment protégé sans l'indication du mot «likeur». A ce propos il observe que l'étiquette du produit en cause est explicite quant à la composition de la boisson dont s'agit: «aus Apfel mit Weizenkorn» (à partir de pommes avec de l'alcool de grain de froment), «reiche Fruchtfülle sonnenpraller Äpfel und milder, gereifter Weizenkorn» (riche en extraits de fruits de pommes mûries au soleil et de grains de froment doux et mûrs) et «25 vol.%»

(25 % en volume). A son avis, le mot «likeur» ne modifie nullement cette information: d'une part, ce terme n'aura pas, pour le consommateur, un sens très différent de celui d'une boisson alcoolisée aromatisée et d'un goût généralement doux; d'autre part, les concepts utilisés par le «Likeurbesluit», notamment «tussenlikeur», «verloflikeur» et «likorette», ne signifient rien pour le consommateur. M. Fietje estime par conséquent que le public est suffisamment informé par l'indication de la composition de la boisson et de son titre alcoométrique. Il aboutit à la même conclusion pour ce qui est de la question de savoir s'il est satisfait au critère de loyauté des transactions commerciales. Il rappelle à cet égard que, dans l'affaire 120/78, Rewe, précitée, la Cour a examiné cette question à la lumière du problème de l'information suffisante du consommateur.

Par contre, dans le cadre d'un système dans lequel la loi donnerait une définition du concept «likeur» sans imposer l'utilisation de celui-ci, l'interdiction d'utiliser le mot «likeur» pour une boisson ne satisfaisant pas à la définition serait justifiée.

M. Fietje ajoute que, compte tenu également de l'étendue de la gamme des boissons alcoolisées commercialisées aux Pays-Bas, il n'est pas possible de dire qu'il soit absolument indispensable d'employer le mot «likeur» pour promouvoir la loyauté des transactions commerciales.

M. Fietje conclut dès lors que le produit qui a été commercialisé de manière licite en Allemagne doit pouvoir être vendu librement dans les autres États membres et que le consommateur doit pouvoir trouver la même étiquette, et donc la même information, partout où le produit est mis en vente. S'il en était autrement, le consommateur pourrait se demander s'il s'agit bien du même produit dans ces autres pays.

Par conséquent, M. Fietje propose de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«Le concept de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation', figurant à l'article 30 du traité CEE, vise la disposition de l'article 1er du 'Likeurbesluit' néerlandais, réglant l'obligation d'utiliser le mot 'likeur' pour toutes les boissons qui y sont définies et en vertu duquel les produits des autres États membres qui possèdent les caractéristiques définies à l'article 1er du 'Likeurbesluit', mais à l'égard desquels il n'existe pas dans l'État membre d'obligation d'utiliser l'indication 'likeur', doivent être étiquetés autrement pour l'importation aux Pays-Bas.»

2. *Observations du gouvernement néerlandais*

Le gouvernement néerlandais observe tout d'abord que la question préjudicielle est incomplète. Selon lui, l'article 1er du «Likeurbesluit» doit être examiné notamment en liaison avec son article 2, qui prévoit des exceptions à l'obligation d'utiliser certaines dénominations. Il propose par conséquent à la Cour de reformuler la question comme suit: «Le concept de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation', figurant à l'article 30 du traité, s'étend-il aux dispositions contenues dans le 'Nederlandse Likeurbesluit (Warenwet)', réglant l'obligation d'utiliser une dénomination approuvée, légalement ou administrativement, par les autorités néerlandaises, pour les boissons qui y sont définies, en sorte que les

produits provenant d'autres États membres, qui présentent les caractéristiques définies à l'article 1er, paragraphe 1, du 'Likeurbesluit', mais à l'égard desquels il n'existe pas, dans ces États membres, d'obligation d'utiliser cette dénomination, doivent être étiquetés différemment aux fins de l'importation aux Pays-Bas.»

Le gouvernement néerlandais admet qu'une règle d'étiquetage comme celle de l'espèce entrave indirectement l'importation des boissons qui portent une étiquette différente, mais il allègue qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, par exemple des attendus 6 et 7 de l'arrêt du 11 juillet 1974 dans l'affaire 8/74, Dassonville (Recueil p. 837), que tant qu'un régime communautaire n'est pas institué en la matière, le droit communautaire ne fait pas obstacle à des mesures nationales, à condition que celles-ci soient justifiées et raisonnables dans leurs effets. Or, le gouvernement rappelle que le «Likeurbesluit» s'applique tant aux produits nationaux qu'aux produits importés.

De l'avis du gouvernement néerlandais, les entraves potentielles aux échanges pouvant résulter du «Likeurbesluit» sont justifiées par le principe de la défense du consommateur, c'est-à-dire par le souci d'informer celui-ci et de le protéger contre la fraude, ainsi que de promouvoir la transparence du marché.

Il soutient en outre que le fait qu'une boisson alcoolisée porte une dénomination agréée garantit au consommateur qu'elle satisfait à certaines exigences concernant la composition ou la nature des ingrédients et qu'il permet aux autorités d'intervenir au cas où elle n'y satisferait point.

De même il estime justifié que l'étiquetage des denrées alimentaires soit effectué en néerlandais. Cette opinion serait corroborée par l'article 14, alinéa 2, première phrase, de la directive 79/112 du Conseil, par l'article 7, paragraphe 3, de la directive 73/241, du 24 juillet 1973, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (JO L 228, p. 23), ainsi que par plusieurs autres directives similaires concernant des denrées alimentaires, dont certaines sont couvertes par des organisations communes de marché.

Si une telle exigence peut être formulée par les États membres à l'égard de produits pour lesquels il existe une organisation commune de marché, elle pourrait être formulée, à plus forte raison, à l'égard de produits pour lesquels il n'en existe pas.

Le gouvernement néerlandais fait aussi référence à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 79/112 précitée qui déclare que les dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires peuvent prévoir d'autres mentions obligatoires en plus de celles énumérées dans la directive et qu'en leur absence, les États membres peuvent prévoir de telles mentions. A son avis, ce principe s'impose d'autant plus que le délai imparti aux États membres pour appliquer la directive n'est pas encore écoulé.

Il ajoute que, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire 120/78, Rewe, précitée, le «Likeurbesluit» n'empêche pas la commercialisation aux Pays-Bas d'un produit provenant d'un autre État membre, mais contribue uniquement à assurer la transparence du marché. A cet égard, le gouvernement néerlandais se reporte à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 79/112 du Conseil, qui prévoit

que la dénomination de vente d'une denrée alimentaire est la dénomination prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui lui sont applicables et, à défaut, le nom consacré par les usages de l'État membre dans lequel s'effectue la vente au consommateur final ou une description de la denrée alimentaire suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue.

Le mécanisme du «Likeurbesluit» n'est pas déraisonnable, selon lui, puisque l'article 2, lettre b), permet aussi des dénominations autres que celle de «likeur», enracinées depuis longtemps, et que l'article 2, lettre a), permet d'utiliser un nom courant dans la pratique du commerce. En outre, il renvoie à la possibilité restante d'appliquer l'article 14, paragraphe 4, de la «Warenwet», qui permet de déroger aux règles prévues entre autres dans le «Likeurbesluit». Le gouvernement néerlandais conclut que le régime instauré par le «Likeurbesluit» n'entraîne donc pas, pour le commerce, une discrimination arbitraire ni des entraves déguisées au sens que la Cour attribue à ces concepts, et il propose par conséquent à la Cour de donner à la question posée par le juge national une réponse négative.

3. Observations de la Commission

La Commission fait observer, à titre préliminaire, que les dénominations comportant le mot «likeur» et correspondant à des teneurs en alcool différentes ont vraisemblablement été composées plutôt en fonction de l'ancien système de licences qu'en vue de protéger les consommateurs. Dans ce système antérieur, différents types de licences étaient accordés aux débits de boissons et aux restaurants pour la vente de boissons dites respectivement «à faible teneur» ou «à forte teneur en alcool», à savoir les licences A et B; la délimitation entre ces catégories se situait au niveau de 15 % en volume à 15 °C.

La Commission poursuit en disant que d'après les informations qu'elle a recueillies, les catégories «verloflikeur» et «likorette» ont été spécialement créées pour les débits de boissons titulaires de la licence A. Elle remarque qu'à présent ces boissons, qui sont pratiquement toutes fabriquées aux Pays-Bas, ne sont presque plus vendues directement aux consommateurs. D'après la Commission, il en va de même, bien qu'à un degré de certitude moins élevé, des «tussenlikeuren». La raison pour laquelle cette catégorie a été créée lui semble n'avoir été autre que celle de fixer à 22 % la teneur minimale en alcool des «likeuren», en comblant l'écart entre les «verlof-drankjes» et les «likeuren». Elle ajoute qu'elle n'a pu obtenir aucune explication satisfaisante de la différence entre les 22 % de teneur minimale en alcool visés l'article 3 et les 24 et 20 % de teneur minimale prévus à l'article 2 pour certaines exceptions.

Les observations de la Commission quant à la reformulation éventuelle de la question préjudicielle vont dans le même sens que celles présentées par le gouvernement néerlandais sur ce point, dans la mesure où la Commission estime que l'article 1er, paragraphe 1, du «Likeurbesluit» ne peut pas être considéré en faisant abstraction des autres dispositions du «Likeurbesluit».

La Commission rappelle ensuite les trois critères établis par la Cour dans l'affaire 120/78, Rewe, précitée, et fait remar-

quer que l'attendu 13 de cet arrêt ne peut pas s'entendre en ce sens que toutes les exigences en matière d'étiquetage sont compatibles avec l'article 30 du traité.

En ce qui concerne la nécessité de protéger le consommateur, la Commission souligne qu'une désignation particulière ne peut pas être réservée à des produits décrits d'une manière spécifique et que son emploi ne peut pas être prescrit, à moins que cette désignation n'ait un sens suffisamment clair pour le consommateur pour en justifier l'emploi obligatoire.

De l'avis de la Commission, le terme «likeur» ne s'applique pas nécessairement à un produit contenant 22 % d'alcool en volume à 15 °C ou présentant une quelconque teneur minimale en alcool. Elle renvoie dans ce contexte à plusieurs dictionnaires de langues néerlandaise, française, anglaise et allemande, dont aucun ne parle dans la définition du terme «liqueur» de la teneur en alcool, sauf un dictionnaire de langue néerlandaise qui mentionne une teneur de 20 à 55 %.

La Commission conclut qu'il est loin d'être certain que le consommateur néerlandais sache que lorsqu'il boit de la «likeur», il consomme un liquide d'une teneur minimale en alcool de 22 % en volume.

La Commission reconnaît qu'il est parfois inévitable de recourir, pour la définition de certaines notions, à l'établissement de valeurs limites bien précises qui seront de ce fait toujours quelque peu arbitraires. Elle admet aussi que le législateur national est libre d'agir de la sorte sans entrer en conflit pour autant avec l'article 30 du traité. Elle estime toutefois que, alors qu'on peut douter que le consommateur soit conscient de l'existence d'une limite de ce genre, l'obligation d'utiliser une dénomination particulière ne constitue pas une garantie réelle de protection du consommateur au point de justifier une dérogation au principe de la libre circulation des marchandises. En outre, même si le consommateur en était parfaitement conscient, par exemple parce qu'il connaît la loi, il serait toujours aussi mal informé sur les effets que cette boisson peut exercer sur sa personne, car la teneur en alcool pourrait très bien dépasser largement 22 %, de sorte que l'obligation d'utiliser le terme «likeur» ne peut pas non plus être considérée comme une garantie réelle de protection individuelle.

En ce qui concerne le contexte juridique dans lequel l'obligation d'utiliser le terme «likeur» a été placée, la Commission fait observer que les termes «tussenlikeur», «verloflikeur» et «likorette» sont encore beaucoup plus vagues pour le consommateur et qu'aucun d'eux ne figure dans les deux dictionnaires de langue néerlandaise consultés. D'après la Commission, ces termes ne sont compréhensibles que si on se souvient qu'ils proviennent de l'ancien système de «licences».

Selon la Commission, le consommateur serait beaucoup mieux informé s'il existait une réglementation générale relative à l'indication de la teneur en alcool et des ingrédients sur les bouteilles de boissons spiritueuses.

En outre la Commission estime que l'exception prévue à l'article 2, a), du «Likeurbesluit» a pour effet d'opérer une discrimination à l'égard des produits relativement nouveaux ou des produits provenant d'autres États membres et relativement peu connus sur le marché néerlandais. De même, il ne lui semble pas exister d'explication rationnelle du fait que l'exception n'est applicable qu'à des produits ayant une teneur en alcool supérieure à 24 % en volume. Le même raisonnement s'applique, d'après elle, à l'exception prévue à l'article 2, b), visant des produits néerlandais cités nominati-

vement et certains produits dont la teneur minimale en alcool a été fixée à 20 %.

Le fait que les dispositions en cause du «Likeurbesluit» ne sont pas justifiées du point de vue de la protection du consommateur signifie, de l'avis de la Commission, qu'elles ne le sont pas plus du point de vue de la santé publique: elles n'informent pas suffisamment le consommateur sur la teneur en alcool.

De même la Commission pense que les dispositions litigieuses ne peuvent pas non plus être justifiées par la nécessité d'éviter la concurrence déloyale parce que, dans les cas où il s'agit d'une dénomination, cette cause de justification suit le sort de celle tirée de la protection des consommateurs.

Elle remarque enfin que les dispositions litigieuses apparaissent particulièrement injustifiées à la lumière des faits de l'espèce, puisque la marchandise litigieuse était déjà pourvue de la mention «Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn 25 vol.%», laquelle suffisait à informer le consommateur néerlandais de la teneur en alcool et de ce que le produit était élaboré à partir de pommes et devait donc avoir un goût de pomme.

En conséquence, la Commission propose de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«Une disposition nationale prévoyant l'obligation de faire figurer le mot 'likeur' sur l'emballage de certaines boissons spiritueuses définies notamment sur la base d'une teneur en alcool, mais sans que la teneur en alcool effective doive être indiquée, constitue une mesure interdite d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30, lorsqu'une telle dénomination n'informe pas le consommateur d'une manière suffisamment claire.»

III — Procédure orale

A l'audience du 1er juillet 1980, le gouvernement néerlandais, représenté par M. Maas Geesteranus, en qualité d'agent, M. Fietje, représenté par Me Ch. Gielen, avocat au barreau d'Amsterdam, et la Commission, représentée par M. P. Kuyper, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 30 septembre 1980.

En droit

1 Par jugement du 19 décembre 1979, parvenu à la Cour le 18 janvier 1980, l'Economische Politierechter de l'Arrondissementsrechtbank de Assen a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 30 du traité, en vue d'apprécier la compatibilité, avec le droit communautaire, de l'article 1er du «Likeurbesluit» néerlandais,

en ce que cet article prévoit l'obligation d'utiliser le mot «likeur» pour les boissons qui y sont définies.

2 La question est posée dans le cadre d'une procédure pénale dirigée contre un négociant en boissons poursuivi pour avoir livré une boisson, importée de la république fédérale d'Allemagne et dénommée «Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn 25 vol.%», qui ne portait pas la dénomination «likeur» alors qu'elle tombe sous le coup de la disposition précitée.

3 Le «Likeurbesluit» a été promulgué sur la base des articles 14 et 15 de la «Warenwet» néerlandaise (loi sur les marchandises) du 28 décembre 1935 (Staatsblad 793). Ces articles prévoient, entre autres, que, pour protéger la santé publique ou promouvoir la loyauté dans les transactions commerciales, des règlements d'administration générale peuvent déterminer des dénominations qui doivent être utilisées dans le commerce des marchandises si celles-ci sont d'un type ou d'une composition prévus dans le règlement.

4 L'article 1er, paragraphe 1, du «Likeurbesluit» du 11 septembre 1953 (Staatsblad 466) est actuellement libellé comme suit:

«Tout produit contenant comme composants caractéristiques de l'alcool éthylique, du sucre, des matières aromatiques et/ou du jus de fruits, pour autant qu'il satisfasse aux dispositions de l'article 3, peut et doit être exclusivement désigné par un des termes suivants: 'likeur', 'tussenlikeur', 'verloflikeur' (le terme 'likeur' pouvant le cas échéant s'orthographier 'liqueur'), ou 'likorette', cette dernière désignation devant être immédiatement suivie de celle de la teneur en alcool en pourcentage de volume à 15 °C. Ces désignations peuvent être utilisées conjointement avec des termes précisant le goût ou l'arôme.»

L'article 3 du «Likeurbesluit» dispose que tout produit dénommé conformément à l'article 1er, paragraphe 1, doit avoir une certaine teneur minimale en sucre. Il prévoit également que le produit dénommé «likeur» doit avoir une teneur en alcool d'au moins 22 % en volume et il fixe des teneurs en alcool différentes, inférieures à cette limite, pour les autres produits qu'il cite. En outre, l'article 3 contient diverses autres dispositions sur la composition et la

qualité des produits. Suivant l'article 6, le nom fixé pour le produit doit figurer sur tout emballage qui est destiné ou se prête à être livré avec le produit au consommateur.

5 L'article 2 du «Likeurbesluit» énonce un certain nombre d'exceptions à l'obligation d'utiliser les dénominations visées à l'article 1er. Une de ces exceptions concerne les produits «dénommés à l'aide d'une appellation généralement en usage dans la pratique commerciale courante pour désigner une liqueur», lorsque ces liqueurs ont une teneur en alcool d'au moins 24 % en volume et que le directeur du service compétent a donné son agrément. D'autres exceptions visent des boissons, qui sont énumérées dans l'article et désignées par des appellations dont la plupart sont typiquement néerlandaises. Enfin, l'article 14, paragraphe 4, de la «Warenwet» donne aux ministres compétents le pouvoir d'accorder des exemptions, entre autres, aux règles du «Likeurbesluit».

6 Le prévenu ayant invoqué l'incompatibilité de cette réglementation nationale avec l'article 30 du traité CEE, l'Economische Politierechter a estimé nécessaire, avant de rendre son jugement dans la procédure pénale, que la Cour statue sur la question suivante:

«Le concept de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives', figurant à l'article 30 du traité CEE, s'étend-il à la disposition de l'article 1er du 'Nederlandse Likeurbesluit', réglant l'obligation d'utiliser le mot 'liqueur' pour les boissons qui y sont définies, en sorte que des produits provenant d'autres États membres qui présentent les caractéristiques définies à l'article 1er du 'Likeurbesluit', mais à l'égard desquels il n'existe pas dans ces États d'obligations d'utiliser la dénomination 'liqueur', doivent être étiquetés différemment aux fins de l'importation aux Pays-Bas?»

7 Avant de répondre à la question posée, il convient de relever qu'en l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation de l'alcool il appartient, en principe, aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la commercialisation des boissons alcooliques, y compris la dénomination et l'étiquetage de ces boissons, sous réserve

de toute mesure communautaire prise en vue de rapprocher les législations nationales dans ces domaines.

8 Au stade actuel du droit communautaire, les éléments d'interprétation dont le juge national aura besoin ne concernent donc pas la compatibilité, avec ce droit, de l'obligation d'utiliser une certaine dénomination pour la commercialisation de boissons alcooliques déterminées. Comme le juge l'a lui-même indiqué par le libellé de la question préjudicielle, il s'agit de savoir si l'extension d'une telle obligation aux boissons importées d'autres États membres, de manière à rendre impossible la commercialisation du produit importé sans modification de l'étiquette sous laquelle la boisson est légalement commercialisée dans l'État membre exportateur, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30 du traité.

9 Pour répondre à cette question, il faut examiner si l'extension de la réglementation nationale est susceptible d'entraver la libre circulation des marchandises entre les États membres et, le cas échéant, dans quelle mesure une telle entrave est justifiée par les raisons d'intérêt général qui sont à la base de la réglementation nationale.

10 Si l'extension, aux produits importés, d'une obligation d'utiliser une certaine dénomination sur l'étiquette n'exclut pas, de façon absolue, l'importation dans l'État membre concerné de produits originaires d'autres États membres ou se trouvant en libre pratique dans ces États, elle peut néanmoins rendre leur commercialisation plus difficile, surtout en cas d'importation parallèle. Comme le gouvernement néerlandais l'admet lui-même dans ses observations, elle est ainsi susceptible d'entraver, au moins indirectement, les échanges entre les États membres. Il y a donc lieu d'examiner si elle peut être justifiée par des raisons d'intérêt général tenant à la défense des consommateurs, raisons qui, selon les observations du gouvernement néerlandais et conformément à la «Warenwet», sont à base de la réglementation en cause.

11 Si une réglementation nationale concernant un produit déterminé comprend l'obligation d'utiliser une dénomination suffisamment précise pour permettre

à l'acheteur de connaître la nature du produit et de le distinguer des produits avec lesquels il pourrait être confondu, il peut certainement être nécessaire, pour donner aux consommateurs une protection efficace, d'étendre cette obligation également aux produits importés, même de manière à imposer la modification des étiquettes originaires de certains de ces produits. Sur le plan de la législation communautaire, cette éventualité est reconnue par plusieurs directives relatives au rapprochement des législations des États membres concernant certaines denrées alimentaires, ainsi que par la directive 79/112 du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 33, p. 1).

12 Cependant, la nécessité d'une telle protection n'existe plus lorsque les indications portées sur l'étiquette originaire du produit importé ont un contenu informatif, quant à la nature du produit, qui comporte au moins les mêmes informations et qui est aussi compréhensible pour les consommateurs de l'État importateur que la dénomination exigée par la réglementation de cet État. Dans le cadre de l'article 177 du traité, les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'existence ou non d'une telle équivalence relèvent de la compétence du juge national.

13 Dans leurs observations, tant la Commission que le gouvernement néerlandais tirent des arguments de l'existence, dans la réglementation néerlandaise, de plusieurs dispositions prévoyant des exemptions. Le gouvernement souligne la possibilité, suivant l'article 2 du «Likeurbesluit», de permettre une appellation généralement en usage dans la pratique commerciale pour désigner une liqueur ainsi que l'article 14, paragraphe 4, de la «Warenwet» qui prévoit la possibilité d'accorder des exemptions à toute règle adoptée en vertu dudit article. La Commission, au contraire, estime que les exceptions prévues à l'article 2 du «Likeurbesluit» ont pour effet d'opérer une discrimination à l'égard des produits importés et relativement peu connus sur le marché néerlandais.

14 Face à ces arguments, il y a lieu de rappeler qu'une mesure qui relève de l'interdiction prévue par l'article 30 du traité n'échappe pas à cette interdiction par le seul fait que l'autorité compétente est habilitée à accorder des

exemptions, même si cette habilitation est utilisée libéralement en faveur des produits importés. Par contre, pour une mesure justifiée par des raisons reconnues par le traité, celui-ci n'interdit pas, en principe, de prévoir la possibilité de dérogations par des décisions individuelles laissées à l'appréciation de l'administration. Cependant, des règles d'exception ne doivent pas conduire à favoriser les produits nationaux, ce qui constituerait une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à l'encontre des produits importés d'autres États membres. Sous cette dernière réserve, il ne semble pas que les exemptions prévues par la réglementation néerlandaise apportent des éléments nouveaux concernant la question posée par le juge national.

15 Il convient donc de répondre à la question préjudicielle posée que l'extension, par un État membre, d'une disposition, prohibant la vente de boissons alcooliques déterminées sous une dénomination autre que celle prescrite par la législation nationale, aux boissons importées d'autres États membres de manière à rendre nécessaire une modification de l'étiquette sous laquelle la boisson importée est légalement commercialisée dans l'État membre exportateur, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 du traité, dans la mesure où les indications portées sur l'étiquette originaire ont, pour les consommateurs, en ce qui concerne la nature du produit en cause, un contenu informatif équivalant à celui de la dénomination légalement prescrite. Les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'existence ou non d'une telle équivalence sont à porter par le juge national.

Sur les dépens

16 Les frais exposés par le gouvernement du royaume des Pays-Bas et par 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 du prévenu 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 la question à elle soumise par l'Economische Politierechter de l'Arrondissementsrechtbank de Assen, par jugement du 19 décembre 1979, dit pour droit:

1) **L'extension, par un État membre, d'une disposition, prohibant la vente de boissons alcooliques déterminées sous une dénomination autre que celle prescrite par la législation nationale, aux boissons importées d'autres États membres de manière à rendre nécessaire une modification de l'étiquette sous laquelle la boisson importée est légalement commercialisée dans l'État membre exportateur, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 du traité, dans la mesure où les indications portées sur l'étiquette originaire ont, pour les consommateurs, en ce qui concerne la nature du produit en cause, un contenu informatif équivalant à celui de la dénomination légalement prescrite.**

2) **Les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'existence ou non d'une telle équivalence sont à porter par le juge national.**

Pescatore Koopmans Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 décembre 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président faisant fonction

P. Pescatore

président de la deuxième chambre