supérieur ne saurait suffire, en elle-même, à faire regarder une telle réglementation comme ne satisfaisant pas aux exigences de l'article 36.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes C-1/90 et C-176/90 *

I — Faits et procédure

1. Selon les indications données par le juge de renvoi, la loi n° 20 du 25 juillet 1985 du parlement de Catalogne, portant « prévention et assistance en matière de substances susceptibles d'engendrer la dépendance », interdit la publicité pour les boissons contenant plus de 23 degrés centésimaux d'alcool, dans les moyens de communication, le long des rues et des routes, sauf pour indiquer la présence de centres de production et de vente, dans les cinémas et dans les moyens de transport en commun.

2. Aragonesa de Publicidad Exterior SA et Publivía SAE, qui exploitent des panneaux publicitaires, ont fait l'objet de procédures de sanction ouvertes par la direction générale de la santé publique de la communauté autonome de Catalogne, pour avoir méconnu les dispositions de la loi précitée. Au terme de ces procédures, elles se sont vu infliger respectivement une amende administrative de 75 000 PTA et trois amendes administratives de 75 000 PTA chacune.

3. Ces sociétés ont introduit des recours contre les décisions infligeant les amendes devant le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Elles ont fait valoir notamment que la loi nationale méconnaissait les dispositions de l'article 30 du traité CEE.

4. C'est dans ces conditions que, par ordonnance du 7 novembre 1989, rectifiée par ordonnance du 8 janvier 1990, et par ordonnance du 29 novembre 1989, rectifiée par ordonnance du 28 juin 1990, le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a décidé de surseoir à statuer pour poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, rédigées dans les mêmes termes:

« 1) Faut-il considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 30 du traité, la loi d'un État membre (ou, en l'occurrence, une loi adoptée par le parlement d'une communauté autonome ayant compétence, en vertu du droit interne, pour légiférer sur certaines matières) qui interdit, sur le territoire de son ressort, de faire de la publicité pour des boissons contenant plus de 23 % d'alcool: a) dans les moyens de communication;

* Langue de procédure: l'espagnol.

b) le long des rues et des routes, sauf pour indiquer la présence de centres de production et de vente; c) dans les cinémas; d) dans les moyens de transport en commun?

2) En cas de réponse affirmative, la première phrase de l'article 36 du traité doit-elle être interprétée en ce sens qu'un État membre peut, sans violer le droit, interdire partiellement la publicité des boissons contenant plus de 23 % d'alcool pour des raisons de protection de la santé des personnes, conformément à la législation interne?

3) Une telle interdiction fondée sur des raisons de protection de la santé publique peut-elle constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres? »

Les ordonnances du Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ont été enregistrées au greffe de la Cour respectivement les 2 janvier et 5 février 1990 et les 7 juin et 12 juillet 1990.

5. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées:

— dans l'affaire C-1/90, par la partie requérante au principal, représentée par M^es^ Juan Pascual Planas et Joaquín Masramòn Fontanals, avocats, et M. Jaime Gassó i Espina, avoué à Barcelone, en qualité d'agents, par la partie défenderesse au principal, représentée par M^me^ Marta Moix i Puig, avocat au service du contentieux de l'office juridique central de la communauté autonome de Catalogne, en qualité d'agent, par le gouvernement belge, représenté par M. R. van Havere, inspecteur en chef — directeur au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement —, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Blanca Rodríguez Galindo, membre du service juridique, en qualité d'agent;

— dans l'affaire C-176/90, par la partie requérante au principal, représentée par M^es^ Eduardo Vivancos Comes et Enrique Vendrell Santiveri, avocats, et M^me^ Araceli García Gómez, procureur près des tribunaux à Barcelone, en qualité d'agents, par la partie défenderesse au principal, représentée par M^me^ Mercè Corretja i Torrens, avocat au service du contentieux de l'office juridique central de la communauté autonome de Catalogne, en qualité d'agent, par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. Hussein A. Kaya, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Blanca Rodríguez Galindo, membre du service juridique, en qualité d'agent.

6. Par ordonnance du 16 janvier 1991, la Cour a décidé la jonction des deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

7. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans mesure d'instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

1. Avant même d'examiner les réponses à apporter aux questions préjudicielles, les *sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior* et *Publivía*, requérantes au principal, remarquent tout d'abord que, dans la mesure où elle limite l'interdiction de la publicité aux boissons alcoolisées de plus de 23 degrés, la loi du 25 juillet 1985 déclare implicitement que la publicité pour les vins, « cavas » (vins nouveaux élaborés suivant la méthode champenoise) et bières est libre. La communauté autonome de Catalogne étant une grande productrice de vins et l'unique ou quasi unique productrice de vins mousseux ou cavas, l'interdiction de publicité en cause s'appliquerait à des produits étrangers à la Catalogne, tant espagnols que provenant d'autres États de la Communauté. Ainsi l'interdiction aurait-elle des effets, parmi les produits espagnols, sur les brandies de Jerez et, parmi les produits en provenance d'autres États membres, sur les whiskies écossais, les gins anglais et les cognacs français; elle aurait également des conséquences pour les boissons spiritueuses de plus de 23 degrés qui sont produites en Espagne, mais dont la formule et la composition proviennent de l'un des États membres.

Les requérantes au principal énoncent ensuite les faits en fonction desquels doit être apprécié, selon elles, le litige:

— en ce qui concerne la consommation, celle de boissons alcoolisées de moins de 23 degrés représenterait, en volume, 94,72 % et, en pesetas, 80,87 % de la consommation totale de boissons alcoolisées en Catalogne pour l'année 1988. Par rapport à l'Espagne dans son ensemble, la consommation de boissons alcoolisées en Catalogne serait plus importante pour les boissons de moins de 23 degrés et moins importante pour celles de plus de 23 degrés;

— en ce qui concerne la production, la Catalogne aurait produit, pendant la période 1984-1987, environ 10 millions d'hectolitres de boissons alcoolisées (excepté la bière), dont près de 93 % étaient des boissons de moins de 23 degrés. Pour la même période, la production espagnole totale aurait été de l'ordre de 130 millions d'hectolitres, dont environ 80 % étaient des boissons de moins de 23 degrés;

— en ce qui concerne les échanges en provenance ou à destination du territoire de Catalogne, les « exportations » de boissons alcoolisées de moins de 23 degrés auraient représenté, en 1988, 99,06 % en volume et 97,89 % en valeur des « exportations » totales de boissons alcoolisées; pour les « importations », les pourcentages correspondants seraient respectivement de 44,49 et de 39,98 %.

2. Dans l'affaire C-1/90, le *royaume de Belgique* se livre, à titre liminaire, à des considérations d'ordre général. Il fait remarquer que la consommation excessive d'alcool constitue une préoccupation constante des autorités belges, qui, comme les autorités de la plupart des États membres, ont pris diverses mesures en vue de réprimer l'abus des boissons alcoolisées et l'incitation à la consommation de ces boissons. Entre autres mesures a été adoptée la loi du 22 mars 1989 qui donne au roi le pouvoir de réglementer et d'interdire, dans l'intérêt de la santé publique, la publicité

concernant l'alcool et les boissons alcoolisées.

Sur la première question

1. Selon les *sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior* et *Publivía*, la question posée n'est pas essentiellement différente d'une autre, plus complexe, tranchée par la Cour dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France (152/78, Rec. p. 2299), où il s'agissait de se prononcer sur une réglementation nationale concernant la publicité pour les boissons alcoolisées et indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés.

Cependant, les requérantes au principal ajoutent que, indépendamment du fait que la « ratio legis » de la loi litigieuse peut être la santé publique et que l'interdiction de publicité s'étend à toutes les boissons de plus de 23 degrés quelle que soit leur origine, il n'en reste pas moins que, si à l'échelle nationale la loi entrave la commercialisation de ces produits, il n'en est pas de même si on considère la situation à l'échelle du territoire sur lequel s'étend la compétence du législateur catalan, car l'affaiblissement économique pouvant être entraîné par l'interdiction de publicité affectera les intérêts d'autres communautés. Autrement dit, bien qu'indistinctement applicable et que sacrifiant apparemment des intérêts commerciaux à un intérêt supérieur, celui de la santé publique, la loi litigieuse ne pourrait être considérée comme d'intérêt national, compte tenu du fait que l'État espagnol est organisé sur le plan juridico-politique en dix-sept communautés autonomes distinctes aux caractéristiques très diverses. La situation en Espagne ne serait donc pas la même que dans un État centralisé qui devrait se considérer comme affecté par tout fait ayant une incidence sur l'une quelconque de ses parties. Dans les présentes affaires, l'interdiction de publicité serait une mesure équivalant à une restriction à l'importation et à la vente de produits nationaux, mais provenant d'autres communautés autonomes; cependant, cette circonstance ne ferait pas disparaître ni n'atténuerait le fait que la loi catalane affecte très fortement les boissons alcoolisées importées d'autres États membres, sans que les intérêts particuliers de la communauté autonome de Catalogne souffrent de ces mesures restrictives. A cet égard, la société Publivía rappelle les statistiques précitées relatives aux « importations » et aux « exportations », en faisant remarquer que, vraisemblablement, la moitié des « importations » est constituée par des produits originaires d'autres États membres.

Ainsi, selon les sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, dans la mesure où l'interdiction est indistinctement applicable à des produits importés et à des produits espagnols, mais non à des produits importés et à des produits catalans, il s'agirait d'une mesure directement discriminatoire. A l'appui de cette affirmation, les requérantes au principal rappellent qu'en 1987 la production de boissons alcoolisées en Catalogne était constituée à 93 % de boissons de moins de 23 degrés.

La société Publivía ajoute qu'il convient d'insister sur la situation particulière. On ne saurait s'arrêter au fait que, pour la fixation du titre alcoométrique de 23 degrés, la loi catalane ne distingue pas entre les boissons originaires d'autres communautés autonomes de l'Espagne et les boissons importées. Sans doute les premières sont-elles affectées par les restrictions de publicité. Mais il conviendrait de tenir compte du fait que la Constitution espagnole a redistribué

les pouvoirs étatiques entre dix-sept communautés autonomes. Des circonstances historiques et politiques propres à la Catalogne expliqueraient que la loi litigieuse touche également les produits originaires d'autres communautés autonomes dont les pertes possibles d'ordre commercial n'affectent pas les intérêts particuliers de la Catalogne. Ainsi la situation serait-elle finalement identique à celle ayant donné lieu à l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité, en ce que les entraves à la publicité favoriseraient indirectement la consommation de boissons de production locale.

Les boissons en provenance d'autres parties de l'Espagne seraient donc touchées par la mesure. Néanmoins, ce sont les boissons importées des autres États membres qui seraient les plus affectées pour les raisons suivantes:

— la Catalogne serait celle des communautés autonomes qui consommerait le plus de boissons alcoolisées importées; en outre, les boissons de production espagnole mais non catalane seraient réputées, du fait de la tradition et de la coutume, alors que les boissons importées auraient besoin de la publicité pour asseoir leur réputation;

— l'importation de boissons alcoolisées aurait été bloquée dès le début de la guerre civile et limitée par la suite. Les importations n'auraient pas été totalement libérées avant l'adhésion de l'Espagne à la CEE;

— seule une partie tout à fait négligeable de la population aurait pu jusqu'à présent consommer des boissons importées et marquer sa préférence en leur faveur. Moins connues et généralement plus chères, ces boissons seraient touchées par les restrictions de la publicité. En outre, le consommateur moyen n'attacherait pas d'importance à la marque des boissons consommées. Seule une couche réduite de la population apprécierait les boissons importées pour des raisons d'authenticité et attacherait de l'importance au choix de la marque;

— de manière générale, chaque marque d'une boisson étrangère fortement alcoolisée n'aurait qu'un seul importateur en Espagne. Ce dernier aurait tendance à réduire ses importations, la restriction de publicité litigieuse freinant la pénétration du marché de la Catalogne peuplée de six millions d'habitants dont le niveau de consommation est un des plus élevés d'Espagne. S'il existait divers importateurs pour une même marque, l'exclusivité de distribution pour le territoire de Catalogne réduirait encore leurs importations dans une plus large mesure.

La société Publivía conclut en relevant que l'application de la loi litigieuse influe de manière notable sur les importations et qu'en conséquence l'intérêt lésé par cette disposition est le commerce intracommunautaire.

Les sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía suggèrent finalement de répondre ainsi à la première question préjudicielle:

« La loi n° 20 du 25 juillet 1985, adoptée par le parlement de la communauté auto-

nome de Catalogne, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 du traité CEE, dans la mesure où elle interdit, sur le territoire de son ressort, de faire de la publicité pour les boissons contenant plus de 23 degrés d'alcool: a) dans les moyens de communication; b) le long des rues, des routes et autres voies publiques, ainsi que sur les places; c) dans les cinémas; d) dans les moyens de transport en commun. »

2. La *communauté autonome de Catalogne* souligne au préalable que la loi litigieuse a une portée légèrement plus restreinte que ne le suggère la question déférée à la Cour, en ce que l'interdiction de publicité concerne les moyens de communication dépendant soit de la Generalitat, soit de l'administration locale de Catalogne, mais non les autres moyens de communication, tels que les chaînes de télévision privées.

Elle rappelle en outre que, dans la directive 70/50/CEE 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 L 13, p. 29), la Commission avait adopté une formulation restrictive de la notion de mesure d'effet équivalent, cette formulation n'incluant que partiellement les mesures applicables indistinctement à la production nationale et aux importations.

La Cour, quant à elle, aurait retenu une interprétation large de cette notion dans l'arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), et dans les arrêts suivants. Dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité, la Cour, suivant en cela les conclusions de l'avocat général M. Reischl, aurait confirmé cette interprétation en considérant qu'une réglementation nationale interdisant partiellement la publicité en faveur de boissons alcoolisées restreignait les possibilités de commercialisation des produits importés et pouvait ainsi constituer une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité.

Dès lors, la communauté autonome de Catalogne suggère de répondre par l'affirmative à la première question préjudicielle. Pour autant, le sujet ne serait pas épuisé, car il faudrait distinguer deux aspects:

— depuis l'entrée en vigueur de la loi catalane litigieuse, les importations de boissons alcoolisées auraient augmenté; cette loi ne produirait donc pas en pratique les effets d'une mesure d'effet équivalent;

— la définition large de la notion de mesure d'effet équivalent admettrait deux types d'exceptions: celles énoncées à l'article 36 du traité et celle résultant de l'interprétation restrictive donnée par la Cour pour la première fois dans l'arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit « Cassis de Dijon » (120/78, Rec. p. 649).

3. Selon le *royaume de Belgique* (affaire C-1/90), on pourrait considérer qu'en freinant la consommation de boissons de plus de 23 degrés l'interdiction de publicité litigieuse constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives tant à l'égard des boissons importées qu'à l'égard des boissons nationales.

Toutefois, dans la mesure où tous les États membres mettent en œuvre, d'une manière ou d'une autre, des politiques de prévention de l'alcoolisme et où la notion de restriction aux échanges impliquerait une différence manifeste du niveau de liberté selon les États membres, il y aurait lieu de se demander si l'article 30 peut être encore d'application lorsque la majorité des États membres applique des mesures d'effet similaire.

Enfin, le royaume de Belgique rappelle que la Cour a jugé, dans l'arrêt du 31 mars 1982, Blesgen (75/81, Rec. p. 1211), qu'une mesure nationale de prévention contre l'alcoolisme qui interdit la consommation sur place, dans les endroits accessibles au public, de boissons spiritueuses, nationales ou importées, ayant une certaine teneur en alcool ne relève pas de l'article 30 du traité.

La réponse à la première question devrait donc être négative.

4. Le *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (affaire C-176/90) rappelle les termes de l'arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, précité, qui montre la portée et l'importance de l'article 30 pour garantir la liberté des échanges commerciaux entre les États membres, même lorsque les restrictions ne sont pas simplement des interdictions directes à l'importation, mais prennent la forme d'entraves « potentielles » ou « indirectes » au commerce. Une restriction indistinctement applicable aux produits nationaux et importés pourrait équivaloir à une telle entrave potentielle ou indirecte lorsque ses termes précis s'appliquent en pratique seulement ou principalement aux produits importés et peuvent ainsi avoir pour conséquence non seulement de faire subir une discrimination aux produits importés, mais également d'empêcher un nouveau marché de se développer.

Selon le Royaume-Uni, le pouvoir de la publicité et son influence en tant que complément du processus de commercialisation ont été reconnus par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 1982, Commission/Irlande (249/81, Rec. p. 4005). De manière logique, la Cour en serait venue à reconnaître que l'interdiction de faire de la publicité pouvait être un important facteur de restriction du commerce (arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité).

Ainsi, une restriction touchant la publicité pourrait, en affectant des produits importés, violer l'article 30 du traité. La question de savoir si, en fait, il en va ainsi serait à trancher par la juridiction nationale à partir d'un examen détaillé du marché espagnol des boissons alcoolisées. Toutefois, le Royaume-Uni remarque que les éléments dont il dispose laissent penser que la disposition litigieuse de la loi catalane affecte bien les eaux-de-vie importées, au moins indirectement ou potentiellement, compte tenu du fait que les boissons affectées par la mesure proviennent soit d'autres parties de l'Espagne, soit d'autres États membres et qu'en revanche la Catalogne consomme et produit en grandes quantités des vins de table non touchés par les restrictions de publicité.

Le Royaume-Uni propose d'apporter à la question préjudicielle la réponse suivante:

« La loi d'un État membre (ou le parlement d'une communauté autonome d'un État

membre) qui interdit de faire de la publicité pour des boissons contenant plus de 23 % d'alcool dans certains lieux publics peut constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité; il appartient à la juridiction nationale de trancher, sur la base des éléments de preuve qui lui seront présentés, la question de savoir si la loi a concrètement un tel effet. »

5. La *Commission des Communautés européennes* commence par faire remarquer qu'il importe peu que la législation litigieuse émane de l'État central ou du parlement d'une communauté autonome puisqu'en tout cas il s'agit d'une mesure étatique au regard de laquelle l'interprétation de l'article 30 est pertinente.

En vue de cette interprétation, la Commission rappelle que dans l'arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, précité, la Cour a défini la mesure d'effet équivalent comme « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire ». Selon cette définition, une mesure nationale apportant une limitation aux possibilités de publicité pour certains produits pourrait constituer une mesure d'effet équivalent, car elle serait de nature à restreindre le volume des importations en affectant les possibilités de commercialisation des produits importés (arrêt du 10 juillet 1980, Commission/ France, précité).

En l'espèce, il s'agirait donc de savoir si les conditions pour qu'une telle mesure soit jugée contraire à l'article 30 du traité sont ou non réunies.

La Commission souligne que, selon les éléments en sa possession, la mesure litigieuse ne saurait être regardée comme discriminatoire au détriment des produits importés. En effet, le critère tiré du titrage en alcool des boissons serait un critère purement objectif qui ne frapperait pas particulièrement les boissons importées par rapport aux boissons nationales du même type. En outre, si la communauté autonome de Catalogne produit une grande quantité de vins et de « cavas », dont le titrage est inférieur à 23 degrés, il n'en resterait pas moins qu'elle produit également des boissons d'un titrage supérieur (la Commission cite à cet égard les quantités non négligeables de brandy et de genièvre produites en 1989 dans les quatre provinces catalanes) et qu'en tout cas la production de ces boissons — tel le brandy — est abondante sur le reste du territoire espagnol. Enfin, nombreux seraient les produits importés, comme les vins et champagnes français par exemple (voir le montant des importations de champagne en 1988), qui ne sont pas frappés par l'interdiction de publicité litigieuse. Dès lors, la législation catalane ne présenterait pas le caractère discriminatoire imputé à la législation française dans l'arrêt du 10 juillet 1980, précité.

Ainsi, selon la Commission, la mesure nationale incriminée serait indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés. Il s'agirait donc d'apprécier si elle poursuit un objectif légitime par rapport au droit communautaire et si elle est appropriée et non excessive au regard de cet objectif, comme l'exigent tant la jurisprudence (arrêt du 20 février 1979, « Cassis de Dijon », précité) que l'article 3 de la directive 70/50 de la Commission, du 22 décembre 1969, précitée.

En ce qui concerne l'objectif poursuivi, la Commission relève que le préambule de la loi catalane et les ordonnances de renvoi se réfèrent à la protection de la santé publique, laquelle constitue une des exigences impératives reconnues par la Cour dans l'arrêt « Cassis de Dijon ». Comme la Cour l'aurait admis dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité, la publicité en faveur de boissons alcoolisées constituerait une incitation à la consommation de ces boissons et, par conséquent, la réglementation de cette publicité serait liée à la lutte contre l'alcoolisme qui est en définitive un objectif de santé publique.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité, il conviendrait d'apprécier si les effets de la loi catalane ne vont pas au-delà des effets propres à toute réglementation commerciale, ce qui serait le cas si:

— les effets restrictifs sur les échanges étaient disproportionnés par rapport au résultat recherché;

— le même résultat pouvait être atteint par des moyens entravant moins les échanges.

Selon la Commission, il est difficile de fixer des critères généraux pour déterminer dans quelles conditions une interdiction de publicité en faveur des boissons alcoolisées est ou non excessive. La Cour aurait indiqué qu'il conviendrait, pour se prononcer sur des questions relatives à la santé publique, de tenir compte des habitudes propres des citoyens de l'État concerné (arrêts du 6 juin 1984, Melkunie, 97/83, Rec. p. 2367; du 6 mai 1986, Muller, 304/84, Rec. p. 1511). Ces habitudes pourraient varier en fonction des facteurs culturels, climatiques, sociologiques, etc. de chaque État membre. En analysant la loi catalane en cause, le juge national devrait examiner attentivement les circonstances qui caractérisent dans son propre pays la consommation de boissons alcoolisées.

Cette réserve étant faite, la Commission indique qu'à son avis, et compte tenu des éléments d'information dont elle dispose, cette mesure nationale n'apparaît pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. D'une part, elle restreindrait la publicité en faveur de boissons dont la teneur en alcool serait relativement élevée, boissons qui, à cause d'une publicité insistante et répétée, seraient banalisées au point de les faire assimiler à des boissons courantes à teneur en alcool inférieure; du reste, il serait paradoxal d'autoriser cette publicité sur les panneaux bordant les routes, alors que les automobilistes ayant dépassé un certain taux d'alcoolémie sont contrôlés et sanctionnés, compte tenu du caractère dangereux de leur comportement au volant. D'autre part, la publicité ne serait pas complètement interdite, puisqu'elle resterait possible, par exemple, dans les périodiques et revues, à la télévision privée et sur les terrains de sport.

Ainsi, selon la Commission, tous les aspects de la question posée par les ordonnances de renvoi trouvent une réponse dans l'article 30 du traité, puisque la limitation de publicité imposée par la loi catalane ne constitue pas une mesure d'effet équivalent interdite par cet article.

La Commission propose donc à la Cour de répondre comme suit:

« L'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale qui interdit sur le territoire de son ressort la publicité pour des boissons alcoolisées de plus de 23 degrés, dans les moyens de communication, dans la rue et sur la route, sauf pour indiquer la présence de centres de production et de vente, dans les cinémas et dans les transports publics. »

Sur les deuxième et troisième questions

1. Les *sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior* et *Publivía* estiment que la loi catalane litigieuse ne relève pas de l'exception prévue par l'article 36 du traité.

Compte tenu du fait qu'en 1988 la consommation de boissons alcoolisées de moins de 23 degrés a représenté en Catalogne 94,72 % de la consommation totale de boissons alcoolisées, il serait impossible de soutenir que la santé publique serait mieux protégée parce qu'on aurait interdit la publicité et non la consommation de boissons de plus de 23 degrés représentant 5,28 % du marché. L'interdiction de publicité portant sur ces boissons serait donc disproportionnée par rapport aux exigences de la santé publique. D'ailleurs, le titre alcoométrique des boissons ne serait pas le bon critère à utiliser pour la lutte contre l'alcoolisme, puisque les quantités de boissons à faible titrage habituellement ingérées seraient plus importantes que celles de boissons à fort titrage. Il serait inexact de dire que les boissons fortement alcoolisées seraient seules à engendrer la dépendance. Par leur prix peu élevé et l'importance des quantités consommées, le vin et la bière engendreraient une plus forte dépendance et seraient en outre plus accessibles aux jeunes.

Si l'on voulait vraiment réduire l'alcoolisme, c'est contre ces boissons peu alcoolisées qu'il faudrait agir, sauf à lutter contre la consommation de toute boisson alcoolisée par des moyens plus énergiques qu'une limitation de publicité sous une forme discriminatoire. Ainsi, le degré d'alcool considéré isolément ne serait pas révélateur en ce qui concerne l'alcoolisme; il y aurait lieu de prendre en compte également la quantité consommée, comme l'aurait relevé la Cour dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité.

Selon les requérantes au principal, il y a une autre raison pour écarter, en l'espèce, l'applicabilité de l'article 36 du traité: c'est que la contradiction apparente entre les deux phrases de cet article ne peut être surmontée qu'en considérant que la seconde phrase doit primer et que la première phrase lui est subordonnée. Autrement dit, la règle serait l'absence de restriction déguisée du commerce entre les États membres par des mesures discriminatoires arbitraires, alors que l'exception serait la faculté pour les États membres d'imposer des interdictions ou restrictions fondées sur les motifs énumérés à l'article 36. En outre, cette faculté devrait être justifiée objectivement de telle manière qu'il y ait une relation de cause à effet entre la mesure d'interdiction ou de restriction et la finalité poursuivie. Cette justification serait à apprécier sous l'angle du principe de proportionnalité, car, comme l'a dit la Cour dans l'arrêt du 12 octobre 1978, Eggers (13/78, Rec. p. 1935),

l'article 36 doit être interprété « de façon à ne pas étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'il vise à garantir ».

Les requérantes au principal ajoutent qu'au vu de l'arrêt « Cassis de Dijon », précité, la première phrase de l'article 36 ne pourrait s'appliquer en l'absence de nécessité inéluctable de satisfaire à certaines exigences impératives. Or, si l'on peut certes justifier au nom de la santé publique une interdiction de publicité portant sur toutes les boissons alcoolisées quel que soit leur titrage, en revanche, l'interdiction de publicité pour les seules boissons de plus de 23 degrés ne pourrait pas être regardée comme une nécessité répondant à une exigence impérative, imposée par le dessein de protéger la santé publique.

Au surplus, il ressortirait du préambule de la loi catalane du 25 juillet 1985 que le législateur aurait été poussé à agir par la croissance, constatée ces vingt dernières années, de la consommation de boissons à fort titrage en alcool. Or, cette croissance serait due aux mesures prises pour la libéralisation progressive des importations de ces boissons. Ainsi, il serait clair que la loi litigieuse vise les boissons importées et relève, par conséquent, de la notion de mesure d'effet équivalent, puisqu'elle rend plus difficile ou plus incertaine la vente des produits importés. Comme le relève chacune des ordonnances de renvoi, « il convient de garder à l'esprit que l'entreprise sanctionnée l'a été pour avoir fait de la publicité pour des boissons alcoolisées importées et que la réglementation publicitaire en question n'affecte pas le gros des boissons de la production nationale (vins et vins mousseux), en raison de leur faible teneur en alcool ».

Finalement, les sociétés Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía proposent d'apporter aux deuxième et troisième questions préjudicielles les réponses suivantes:

« L'article 36 du traité autorise les États membres à interdire dans le cadre de leur législation interne la publicité des boissons alcoolisées pour des raisons de protection de la santé des personnes, dès lors que cette interdiction ou restriction ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

L'interdiction, pour des raisons de protection de la santé publique, de la publicité des boissons alcoolisées titrant plus de 23 degrés constitue un moyen de discrimination arbitraire et une restriction déguisée du commerce entre les États membres. »

2. a) En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, la *communauté autonome de Catalogne* fait valoir que la mesure en cause répond à l'une des hypothèses prévues par l'article 36 du traité, à savoir la protection de la santé publique, puisqu'elle institue, comme moyen de prévention à l'encontre d'une substance entraînant une dépendance, une limitation partielle de la publicité qui, de toute évidence, incite à la consommation du produit incriminé. La communauté autonome de Catalogne ajoute que, bien que la question de la nécessité d'une directive d'harmonisation des législations des États membres en matière de publicité des boissons alcoolisées se soit posée à de

nombreuses occasions et de différentes manières, le seul acte positif en la matière consisterait en la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JO L 298, p. 23). Mais, si cette directive fixe, notamment dans son article 15, des critères stricts en matière de publicité télévisée pour les boissons alcoolisées, elle ne saurait constituer une réglementation harmonisée dans le domaine de la publicité pour l'alcool. Les États membres seraient donc en droit de légiférer en la matière, ce qu'ils pourraient d'ailleurs faire, en vertu de l'article 100 A, paragraphe 4, du traité, même en cas d'harmonisation communautaire.

De son côté, la Cour aurait admis qu'une législation limitant la publicité des boissons alcoolisées est justifiée, en principe, par des préoccupations visant à la sauvegarde de la santé publique, dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité. Certes, dans cet arrêt, la Cour aurait condamné la législation française en raison de son caractère arbitraire. Mais, en l'espèce, pour limiter la publicité, aurait été adopté un critère objectif, celui de la teneur en alcool. Il serait donc indéniable qu'un État membre peut adopter des mesures destinées à lutter contre l'alcoolisme et à promouvoir de saines habitudes de vie. L'État concerné serait en droit de prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour la protection de la santé publique en fonction de la réalité du problème qu'il s'agit de résoudre (augmentation de la consommation de boissons fortement alcoolisées ou protection d'un groupe social déterminé, par exemple).

Ainsi, selon la communauté autonome de Catalogne, il conviendrait de répondre par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle.

b) Dans sa réponse à la troisième question préjudicielle, la défenderesse au principal traite d'abord du principe de proportionnalité puis de l'absence de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité auquel doit satisfaire toute mesure nationale pour pouvoir être justifiée au titre du traité, il y aurait lieu de répondre à deux questions:

— L'avantage résultant de la mesure est-il proportionné à la restriction affectant la libre circulation des marchandises?

Selon la communauté autonome de Catalogne, la mesure en cause dans le litige au principal est justifiée par des raisons de protection de la santé, notamment celle de la jeunesse; elle porte sur les boissons à titre alcoométrique élevé dont

les conséquences sur la santé sont à l'évidence plus néfastes; elle interdit la publicité en faveur de ces boissons, sur certains supports de publicité; elle est conforme à l'obligation des pouvoirs publics de prendre en charge et de surveiller la santé publique; elle profite à la société en général, qui ne se voit plus exposée à une incitation à la consommation de produits à forte teneur en alcool.

Les restrictions que cette mesure nationale pourrait apporter à la libre circulation devraient être analysées en tenant compte de ce que cette mesure n'aurait pas d'incidence directe sur les importations, serait indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés et serait limitée quant aux boissons concernées et quant aux moyens de publicité interdits. La communauté autonome de Catalogne remarque d'ailleurs que les requérantes au principal ne sont pas des importateurs de boissons alcoolisées, cherchant à échapper à une mesure d'effet équivalant à une restriction à l'importation, mais des entreprises de location de supports de publicité extérieure, désireuses d'éviter une perte de clientèle.

— Existe-t-il, pour assurer la protection de la santé publique, un autre moyen affectant moins gravement la libre circulation des marchandises?

La communauté autonome de Catalogne soutient qu'il y a lieu de répondre à cette question par la négative. La mesure nationale en cause serait exactement nécessaire en vue d'atteindre l'objectif poursuivi, compte tenu, notamment, du fait qu'il s'agit d'une mesure préventive, justifiée par des raisons de santé publique, imposant des restrictions à la publicité dans des lieux relevant de la responsabilité de l'administration et ayant un caractère public (voie publique, transports publics...), en vue d'éviter que la publicité ne puisse atteindre le public contre son gré et de manière indifférenciée.

En ce qui concerne l'absence de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée dans le commerce entre les États membres, la communauté autonome de Catalogne relève que l'interdiction partielle de la publicité pour les boissons alcoolisées est fondée sur un critère objectif, à savoir la teneur en alcool pur des boissons. Se référant à l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité, et aux conclusions de l'avocat général M. Reischl sur cette affaire, la communauté autonome de Catalogne soutient que, compte tenu du fait que la législation litigieuse s'applique de manière identique à toutes les boissons de plus de 23 degrés, quelle que soit leur origine (nationale ou d'importation), il ne s'agirait ni d'un moyen de discrimination arbitraire ni d'une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

Le fait que cette législation serait dépourvue de toute visée protectionniste et de tout caractère discriminatoire serait démontré par le fait que des entreprises de publicité auraient été condamnées pour avoir fait de la publicité en faveur de boissons alcoolisées de plus de 23 degrés d'origine espagnole. La communauté autonome de Catalogne cite à titre d'exemple une décision du Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en date du 15 juin 1990.

Elle ajoute que, loin d'avoir une visée protectionniste, la législation en cause tend seulement à protéger la santé publique, comme le montrerait le fait qu'elle est fondée sur un critère objectif de nocivité, à savoir la teneur en alcool. La nocivité d'une boisson dépendrait de sa teneur en alcool; elle peut dépendre aussi d'autre critères (volume ingéré, moment de l'ingestion, personne qui ingère...), mais ces critères ne seraient pas objectifs. Le fait que la notion de nocivité ait été fixée à un seuil de 23 degrés ne saurait être non plus critiqué puisqu'il n'existe pas de réglementation communautaire et que l'on se trouve dans un domaine dans lequel les connaissances scientifiques ne sont pas décisives. Dès lors, il appartiendrait aux États, selon la jurisprudence de la Cour, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique.

L'interdiction partielle de la publicité pour les boissons alcoolisées de plus de 23 degrés ne pourrait pas être regardée comme une mesure favorisant la consommation de vins ou de « cavas ». Il n'existerait pas, en effet, de rapports de concurrence entre ces deux groupes de produits qui n'appartiennent pas à la même catégorie de boissons, qui ne fermentent pas de la même manière et qui ne sont pas consommées dans les mêmes circonstances de la vie sociale (voir, à propos de la concurrence entre le vin et la bière, arrêt du 12 juillet 1983, Commission/Royaume-Uni, 170/78, Rec. p. 2265). Enfin, la communauté autonome de Catalogne souligne qu'il existe des boissons alcoolisées nationales qui ont une teneur en alcool supérieure à 23 degrés et qui sont donc également visées par la limitation des possibilités de publicité.

Ainsi y aurait-il lieu de répondre par la négative à la troisième question préjudicielle.

c) A l'ensemble des éléments qu'elle a exposés en réponse aux questions préjudicielles, la communauté autonome de Catalogne juge nécessaire d'ajouter les éléments suivants, dans l'affaire C-176/90.

Il résulterait de la référence par l'arrêt « Cassis de Dijon », précité, à des « exigences impératives » que d'autres hypothèses distinctes de celles envisa-

gées dans l'article 36 du traité pourraient justifier que certaines réglementations nationales aient un effet restrictif sur les importations. Ces hypothèses, qui relèveraient de la notion de « rule of reason », devraient répondre aux conditions suivantes:

— il ne doit pas exister de réglementation communautaire en la matière;

— la règle nationale doit être applicable indistinctement à la production nationale et aux importations;

— les conditions d'applicabilité des motifs énoncés à l'article 36 doivent également être remplies.

La communauté autonome de Catalogne déclare avoir déjà démontré que les première et troisième conditions sont remplies.

En ce qui concerne la deuxième condition, elle se réfère aux éléments constitués par la décision précitée du Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en date du 15 mai 1990 (sic), et par le caractère objectif du critère retenu pour établir la limitation de publicité. Elle ajoute que, pour être compatibles avec l'article 30 du traité, les mesures indistinctement applicables devraient également répondre aux critères de proportionnalité et de substituabilité.

La communauté autonome de Catalogne rappelle les éléments suivants: la mesure en cause dans le litige au principal est justifiée par des raisons de protection de la santé, notamment celle d'une tranche déterminée de la société; elle porte sur les boissons à titre alcoométrique élevé dont les conséquences sur la santé sont à l'évidence plus néfastes; elle interdit la publicité en faveur de ces boissons sur certains supports de publicité; elle est conforme à l'obligation des pouvoirs publics de prendre en charge et de surveiller la santé publique. Comme il a déjà été indiqué à propos de l'article 36, les restrictions que cette mesure nationale pourrait apporter à la libre circulation devraient être analysées en tenant compte de ce que cette mesure n'aurait pas d'incidence directe sur les importations, serait indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés et serait limitée quant aux boissons concernées et quant aux moyens de publicité interdits.

S'agissant du critère de substituabilité, la communauté autonome de Catalogne soutient que la réponse doit être négative pour des raisons analogues à celles données à propos de l'article 36. La mesure nationale en cause serait exactement nécessaire en vue d'atteindre l'objectif poursuivi, compte tenu, notamment, du fait qu'il s'agit d'une mesure préventive, justifiée par des raisons de santé publique, imposant des restrictions à la publicité dans des lieux relevant de la responsabilité de l'administration et ayant un caractère public (voie publique, transports publics...), en vue d'éviter que la publicité ne puisse atteindre le public contre son gré et de manière indifférenciée. Une telle mesure de restriction indirecte et partielle devrait avoir la primauté sur le principe de la libre circulation des marchandises. Aucune autre mesure ne pourrait se substituer à elle.

Finalement, il ne serait pas nécessaire d'invoquer la dérogation prévue à l'article 36 du traité pour légitimer la mesure contestée. Il suffirait d'invoquer l'article 30 lui-même du traité en tant qu'exigence impérative obéissant à l'objectif légitime de protection de la santé publique.

3. Le *royaume de Belgique* (affaire C-1/90) relève que, si la réponse à la première question devait être affirmative, la réponse à la deuxième question devrait l'être également. Il se réfère à cet égard à une jurisprudence constante et, notamment, à l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/France, précité.

Sur la troisième question, le royaume de Belgique souligne que, comme toute limite, celle de 23 degrés pourrait apparaître relativement arbitraire. Il y aurait toutefois lieu d'estimer qu'elle trouve sa justification, d'une part, dans la difficulté pour les législateurs nationaux de ne pas procéder par étapes en cette matière (la limite de 23 degrés correspond en pratique à la frontière entre les boissons obtenues par fermentation et celles obtenues par distillation) et, d'autre part, dans le souci de ne pas orienter la jeunesse vers les boissons à titre alcoométrique élevé.

Quant à savoir si la limite retenue par le législateur catalan constitue une restriction déguisée à l'importation de boissons alcoolisées en provenance d'autres États membres, le royaume de Belgique déclare ne pas avoir d'éléments concrets pour l'apprécier, mais estime qu'il n'en est vraisemblablement rien, compte tenu de l'importance des productions espagnoles de boissons touchées par l'interdiction de publicité litigieuse. Au demeurant, même si le bilan des consommations de boissons alcooliques importées et nationales visées par cette mesure devait faire apparaître que les boissons importées sont prépondérantes, cette seule constatation ne suffirait pas pour inférer que la mesure constitue une restriction déguisée; sinon, un État dont la production serait nulle ou minime se verrait, à la différence des États producteurs, interdire de prendre toutes mesures de prévention contre l'alcoolisme.

4. En vue de la réponse à la deuxième question, le *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (affaire C-176/90) rappelle que les nombreuses et fâcheuses conséquences médicales et sociales d'une consommation excessive d'alcool sont bien établies et que le contrôle de l'alcoolisme constitue une question de santé publique. Il considère donc qu'une mesure destinée à restreindre la publicité en faveur des boissons alcoolisées pourrait, même si elle enfreint l'article 30 du traité, se justifier au titre de l'article 36.

Encore faudrait-il qu'une telle mesure se fonde sur des facteurs objectifs ayant trait à la nature du risque visé et qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi. Ce serait à la juridiction nationale d'en décider au vu d'informations détaillées sur les problèmes particuliers posés par l'alcool dans la région catalane. Pour déterminer les facteurs pertinents à retenir, il faudrait garder présent à l'esprit le fait que les boissons dites « fortes » ne sont pas, par elles-mêmes, plus dangereuses que les boissons à moindre teneur en alcool et que l'alcool contenu dans les boissons importées n'est pas différent de l'alcool produit localement. Le facteur dommageable serait la quantité d'alcool consommée et non la nature de la boisson. Ainsi serait-il nécessaire d'examiner les modes de consommation de la gamme complète des boissons alcoolisées, en évitant de pénaliser l'un ou l'autre secteur; en parti-

culier, les eaux-de-vie seraient souvent consommées en plus petites quantités que les autres formes d'alcool et ne devraient pas, parce qu'elles sont perçues par le public comme particulièrement dangereuses, faire l'objet de restrictions disproportionnées et injustifiées. Comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt du 10 juillet 1980, Commission/ France, précité, les restrictions portant sur la publicité devraient s'appliquer de manière égale à tous les produits présentant le même degré de nocivité.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Royaume-Uni relève qu'une mesure restreignant la publicité sur l'alcool, ostensiblement justifiée par des raisons de santé publique, peut, en fait, être destinée à opérer une discrimination ou à restreindre le commerce entre États membres. Cette question concrète serait à traiter de manière plus appropriée par la juridiction nationale, sur la base des informations ayant permis de répondre aux deux précédentes questions.

Finalement, le Royaume-Uni propose d'apporter aux deuxième et troisième questions préjudicielles les réponses suivantes:

« Une interdiction de la publicité des boissons contenant plus de 23 degrés d'alcool qui constituerait, en l'absence de justification, une violation de l'article 30, peut être justifiée au titre de la première phrase de l'article 36 du traité lorsque l'interdiction est destinée à la protection de la santé publique, mais seulement s'il peut être démontré que le risque encouru par la santé publique a été évalué conformément à des facteurs objectifs prenant en compte les risques induits par toutes les boissons alcooliques.

L'interdiction de la publicité des boissons contenant plus de 23 degrés d'alcool qui, à défaut, serait justifiée par des motifs de santé publique peut, néanmoins, constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce (entre États membres); le point de savoir s'il en est effectivement ainsi dépend toutefois d'une analyse du marché des boissons pertinent et de tous les faits de l'affaire en question, analyse qui incombe à la juridiction nationale. »

5. Compte tenu de la réponse qu'elle propose d'apporter à la première question, la *Commission* considère qu'il n'est pas nécessaire d'analyser l'article 36 du traité ni, par conséquent, de répondre aux deuxième et troisième questions préjudicielles.

F. Grévisse
Juge rapporteur