ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 mars 2001 *

Dans l'affaire C-405/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Stockholms tingsrätt (Suède) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Konsumentombudsmannen (KO)

et

Gourmet International Products AB (GIP),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30, 36, 56 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE, 30 CE, 46 CE et 49 CE),

* Langue de procédure: le suédois.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, V. Skouris, J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen et M^me^ F. Macken, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Konsumentombudsmannen (KO), par M^me^ M. Åbyhammar, ställföreträdande konsumentombudsman,

— pour Gourmet International Products AB (GIP), par M^e^ U. Djurberg, advokat,

— pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M^mes^ K. Rispal-Bellanger et R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement finlandais, par M^me^ T. Pynnä, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement norvégien, par M. H. Seland, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M[mes] L. Ström et K. Banks, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Gourmet International Products AB (GIP), des gouvernements suédois, français et finlandais, ainsi que de la Commission, à l'audience du 19 octobre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 décembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 18 septembre 1998, parvenue à la Cour le 16 novembre 1998, le Stockholms tingsrätt a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30, 36, 56 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE, 30 CE, 46 CE et 49 CE).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une demande introduite par le Konsumentombudsman (médiateur suédois chargé de la défense des consommateurs, ci-après le «KO») et tendant à ce qu'il soit fait interdiction à Gourmet International Products AB (ci-après «GIP») d'insérer des annonces publicitaires en faveur de boissons alcooliques dans des publications périodiques.

La législation nationale

3 Entrée en vigueur le 1er juillet 1979, la lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (loi suédoise portant diverses dispositions sur la commercialisation des boissons alcooliques), modifiée (ci-après l'«alkoholreklamlagen»), est, aux termes de son article 1er, applicable à la promotion, par les industriels et les commerçants, de boissons alcooliques à l'intention des consommateurs. En vertu de l'alkohollagen (1994:1738) (loi suédoise sur l'alcool), constituent des boissons alcooliques les boissons contenant un volume d'alcool supérieur à 2,25 %. Ces boissons comprennent les spiritueux, le vin, la «bière forte» (d'un degré d'alcool supérieur à 3,5 %) et la «bière» (dont le degré d'alcool est compris entre 2,25 % et 3,5 %).

4 Aux termes de l'article 2 de l'alkoholreklamlagen:

«Eu égard aux risques que la consommation d'alcool présente pour la santé, il convient d'observer une modération particulière dans la promotion des boissons alcooliques. En particulier, la publicité ou les autres mesures de promotion ne doivent pas être insistantes, elles ne doivent recourir ni à la prospection ni au démarchage, ni encourager la consommation d'alcool.

Pour la promotion des boissons alcooliques, il est interdit d'utiliser des annonces commerciales à la radio ou à la télévision. Cette interdiction s'applique également

aux émissions diffusées par satellite et soumises à la loi (1996:844) sur la radio et la télévision.

Pour la promotion des spiritueux, du vin ou de la bière forte, il est interdit d'insérer des annonces commerciales dans les publications périodiques ou dans d'autres publications soumises au règlement suédois sur la liberté de la presse et qui, compte tenu de leur plan de publication, sont assimilables à des périodiques. Cela ne s'applique cependant pas aux publications qui sont distribuées uniquement sur les lieux de vente de ces boissons. Loi (1996:851).»

5 Il ressort de la décision de renvoi que, en raison de l'objet de l'alkoholreklamlagen, qui est de limiter les possibilités de promotion des boissons alcooliques en direction des consommateurs, l'interdiction des annonces commerciales dans les publications périodiques ne s'applique pas aux annonces diffusées dans la presse spécialisée, entendue comme celle qui s'adresse essentiellement aux professionnels, c'est-à-dire en particulier aux industriels et aux restaurateurs.

6 Il en ressort également que sont considérés comme contraires à l'obligation de modération imposée par l'alkoholreklamlagen, notamment, la publicité sur la voie publique et l'envoi direct aux particuliers de matériel publicitaire.

Le litige au principal

7 GIP édite un magazine intitulé «Gourmet». Le numéro 4 (août/octobre 1997) de l'édition destinée aux abonnés comportait trois pages de publicité pour des boissons alcooliques, dont une pour du vin rouge et deux pour du whisky. Ces pages ne figuraient pas dans l'édition vendue dans le commerce. Selon la décision de renvoi, 90 % des 9 300 abonnés au magazine sont des professionnels, industriels ou commerçants, et 10 % sont des particuliers.

8 Le KO a demandé au Stockholms tingsrätt qu'il soit fait interdiction à GIP, sous peine d'amende, de contribuer à commercialiser des boissons alcooliques auprès des consommateurs par le biais de telles annonces faites en violation de l'article 2 de l'alkoholreklamlagen.

9 GIP a conclu au rejet de cette demande en faisant notamment valoir que le recours formé contre lui était fondé sur une législation contraire au droit communautaire.

10 Lors de l'examen du recours, le tingsrätt s'est interrogé, en particulier, sur le point de savoir si des règles nationales prescrivant une interdiction absolue de certaines annonces commerciales pouvaient être considérées comme étant d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité et, le cas échéant, si elles pouvaient être considérées comme licites, compte tenu de leur objet, en vertu de l'article 36 du traité. Il s'est également interrogé sur la compatibilité de telles règles nationales avec la liberté de prestation des services.

11 Une interprétation des dispositions pertinentes du traité lui paraissant nécessaire, le Stockholms tingsrätt a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les articles 30 et 59 du traité CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition nationale prévoyant une interdiction générale de la publicité pour les boissons alcooliques, comme c'est le cas de l'interdiction contenue à l'article 2 de l'alkoholreklamlagen?

2) Dans l'affirmative, une telle interdiction peut-elle être considérée comme justifiée et proportionnelle par rapport à l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes?»

12 Le KO ayant interjeté appel contre la décision de renvoi devant le Marknadsdomstolen (Suède), celui-ci a rejeté ce recours par décision du 11 mars 1999.

Sur la libre circulation des marchandises

13 Par ses questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance, en premier lieu, si les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises s'opposent à une interdiction des annonces publicitaires pour les boissons alcooliques telle que celle prévue à l'article 2 de l'alkoholreklamlagen.

14 Le KO et les gouvernements intervenants admettent que l'interdiction de la publicité en Suède y affecte les ventes de boissons alcooliques, y compris celles qui sont importées d'autres États membres, puisque l'objet de la législation suédoise est précisément de réduire la consommation d'alcool.

15 Toutefois, rappelant que la Cour a jugé, au point 16 de son arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097), que ne sont pas aptes à entraver le commerce intracommunautaire des dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres, le KO et les gouvernements intervenants considèrent que l'interdiction de la publicité en cause au principal ne constitue pas une entrave

au commerce entre les États membres puisqu'elle répond aux critères fixés par la Cour dans cet arrêt.

16 GIP estime qu'une interdiction absolue telle que celle en cause au principal ne répond pas à ces critères. Elle serait, en particulier, de nature à affecter plus lourdement les marchandises importées que celles qui sont produites dans l'État membre concerné.

17 Tout en considérant que l'appréciation à porter, en fonction des circonstances de fait, sur l'existence ou non d'une entrave au commerce intracommunautaire revient à la juridiction nationale, la Commission exprime des doutes analogues sur l'application à l'espèce des critères rappelés au point 15 du présent arrêt.

18 Il convient de rappeler que, aux termes du point 17 de l'arrêt Keck et Mithouard, précité, pour que des dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente échappent au domaine d'application de l'article 30 du traité, elles ne doivent pas être de nature à empêcher l'accès au marché des produits en provenance d'un autre État membre ou à le gêner davantage qu'elles ne gênent celui des produits nationaux.

19 La Cour a également jugé, au point 42 de son arrêt du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop (C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843), qu'il ne saurait être exclu qu'une interdiction totale, dans un État membre, d'une forme de promotion d'un produit, qui y est licitement vendu, ait un impact plus important sur les produits en provenance d'autres États membres.

20 Or, il apparaît qu'une interdiction de la publicité telle que celle en cause au principal non seulement prohibe une forme de promotion d'un produit, mais

interdit en réalité aux producteurs et importateurs toute diffusion de messages publicitaires en direction des consommateurs, à quelques exceptions près qui sont négligeables.

21 Sans même qu'il soit nécessaire de mener à bien une analyse précise des circonstances de fait caractéristiques de la situation suédoise, qu'il appartiendrait au juge national d'effectuer, la Cour est en mesure de constater que, s'agissant de produits, comme les boissons alcooliques, dont la consommation est liée à des pratiques sociales traditionnelles ainsi qu'à des habitudes et des usages locaux, une interdiction de toute publicité à destination des consommateurs par voie d'annonces dans la presse, à la radio et à la télévision, par envoi direct de matériel non sollicité ou par affichage sur la voie publique est de nature à gêner davantage l'accès au marché des produits originaires d'autres États membres que celui des produits nationaux, avec lesquels le consommateur est spontanément mieux familiarisé.

22 Les indications données par le KO et par le gouvernement suédois quant à la progression relative en Suède de la consommation de vin et de whisky, principalement importés, par rapport à d'autres produits comme la vodka, principalement d'origine suédoise, ne permettent pas d'invalider cette constatation. En effet, d'une part, il ne peut être exclu que, en l'absence de la législation en cause au principal, l'évolution signalée eût été plus forte; d'autre part, ces indications ne prennent en compte qu'une partie des boissons alcooliques et laissent en particulier de côté la consommation de bière.

23 Il y a lieu de relever, en outre, que, si des publications contenant des annonces publicitaires peuvent être distribuées sur les lieux de vente, Systembolaget AB, société par actions entièrement détenue par l'État suédois, qui détient le monopole de la vente au détail en Suède, ne diffuse en réalité dans ses points de vente que son propre magazine.

24 Enfin, la législation suédoise n'interdit pas la « publicité rédactionnelle », c'est-à-dire la mise en valeur, dans des articles faisant partie du contenu éditorial de la publication, de produits pour lesquels l'insertion d'annonces commerciales directes est interdite. La Commission observe à juste titre que, pour diverses raisons, notamment d'ordre culturel, les producteurs nationaux ont un accès plus facile à ce procédé publicitaire que leurs concurrents établis dans d'autres États membres. Cette circonstance est propre à aggraver le déséquilibre inhérent à l'interdiction absolue de la publicité directe.

25 Une interdiction de la publicité telle que celle en cause au principal doit donc être considérée comme affectant plus lourdement la commercialisation des produits originaires d'autres États membres que celle des produits nationaux et comme constituant, par conséquent, une entrave au commerce entre les États membres entrant dans le champ d'application de l'article 30 du traité.

26 Une telle entrave est toutefois susceptible d'être justifiée par la protection de la santé publique, qui constitue un motif d'intérêt général reconnu par l'article 36 du traité.

27 À cet égard, il est constant qu'une réglementation qui limite les possibilités de publicité en faveur des boissons alcooliques et cherche ainsi à lutter contre l'abus d'alcool répond à des préoccupations de santé publique (arrêts du 10 juillet 1980, Commission/France, 152/78, Rec. p. 2299, point 17, et du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 15).

28 Pour que des préoccupations de santé publique puissent justifier une entrave telle que celle qu'entraîne l'interdiction de la publicité en cause au principal, il est de surcroît nécessaire que la mesure considérée soit proportionnée à l'objectif à

atteindre et ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

29 Le KO et les gouvernements intervenants font valoir que l'interdiction de la publicité en cause au principal peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article 36 du traité. Le KO et le gouvernement suédois soulignent en particulier que cette interdiction n'est pas absolue et n'empêche pas le public de s'informer, s'il désire le faire, notamment dans les restaurants, sur Internet, dans un «contexte rédactionnel» ou en demandant au producteur ou à l'importateur l'envoi de matériel publicitaire. En outre, le gouvernement suédois rappelle que la Cour a reconnu que, en l'état actuel du droit communautaire, les États membres sont libres, dans les limites tracées par le traité, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint (arrêt Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, précité, point 16). Le gouvernement suédois affirme que la législation en cause au principal constitue une composante indispensable de sa politique en matière d'alcool.

30 GIP soutient que l'interdiction absolue de la publicité qui résulte de la législation en cause au principal est disproportionnée, car la protection recherchée pourrait être obtenue par des mesures d'interdiction plus limitées concernant, par exemple, certains lieux publics ou la presse destinée aux enfants et aux adolescents. En effet, il faudrait tenir compte de ce que la politique suédoise en matière d'alcoolisme est déjà assurée par l'existence du monopole de la vente au détail, par l'interdiction de la vente aux personnes de moins de 20 ans et par des campagnes d'information.

31 La Commission considère que l'appréciation à porter sur le caractère proportionnel ou non de l'interdiction de la publicité en cause au principal relève de la juridiction de renvoi. Mais elle indique également que ladite interdiction paraît peu efficace, notamment du fait de l'existence de la publicité «rédactionnelle» et de l'abondance de la publicité indirecte figurant sur Internet, et que des exigences quant à la forme de la publicité, telle l'obligation de modération qui figure déjà dans la loi suédoise, pourraient suffire à protéger l'intérêt en cause.

32 Il y a lieu de relever, d'une part, qu'aucun élément à la disposition de la Cour ne permet de penser que les motifs de santé publique invoqués par les autorités suédoises ont été détournés de leur fin et utilisés de manière à établir des discriminations à l'égard de marchandises originaires d'autres États membres ou à protéger indirectement certaines productions nationales (arrêts du 14 décembre 1979, Henn et Darby, 34/79, Rec. p. 3795, point 21, et Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, précité, point 20).

33 S'agissant, d'autre part, de l'appréciation à porter sur la proportionnalité de l'interdiction de la publicité en cause au principal, et en particulier sur le point de savoir si l'objectif recherché pourrait être atteint par des interdictions ou des limitations de moins grande ampleur ou affectant de manière moindre le commerce intracommunautaire, elle suppose une analyse des circonstances de droit et de fait qui caractérisent la situation dans l'État membre concerné que la juridiction de renvoi est mieux à même d'effectuer que la Cour.

34 Il y a donc lieu de répondre que, concernant la libre circulation des marchandises, les articles 30 et 36 du traité ne s'opposent pas à une interdiction des annonces publicitaires pour les boissons alcooliques telle que celle prévue à l'article 2 de l'alkoholreklamlagen, sauf s'il apparaît que, dans les circonstances de droit et de fait qui caractérisent la situation dans l'État membre concerné, la protection de la santé publique contre les méfaits de l'alcool peut être assurée par des mesures affectant de manière moindre le commerce intracommunautaire.

Sur la libre prestation des services

35 Par ses questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande en substance, en second lieu, si les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services

s'opposent à une interdiction des annonces publicitaires pour les boissons alcooliques telle que celle prévue à l'article 2 de l'alkoholreklamlagen.

36 Le KO, GIP, le gouvernement suédois et la Commission conviennent que la mise à disposition d'espaces publicitaires peut constituer une prestation de services transfrontières entrant dans le champ d'application de l'article 59 du traité. Les autres gouvernements intervenants sont au contraire d'avis que l'article 59 ne trouve pas à s'appliquer dans l'affaire au principal.

37 À cet égard, ainsi que la Cour l'a déjà jugé à plusieurs reprises, le droit à la libre prestation des services peut être invoqué par une entreprise à l'égard de l'État membre où elle est établie, dès lors que les services sont fournis à des destinataires établis dans un autre État membre (voir, notamment, arrêts du 17 mai 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Rec. p. I-1783, point 30, et du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, point 30).

38 Il en va notamment ainsi lorsque, comme dans l'affaire au principal, la législation d'un État membre restreint le droit qu'ont les entreprises de presse établies sur le territoire de cet État membre d'offrir aux annonceurs potentiels établis dans d'autres États membres des espaces publicitaires dans leurs publications.

39 En effet, une mesure telle que l'interdiction de la publicité en cause au principal, même si elle est dépourvue de caractère discriminatoire, affecte l'offre transfrontière d'espaces publicitaires de façon particulière compte tenu du caractère international du marché de la publicité dans la catégorie de produits visée par l'interdiction et constitue, de ce fait, une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 59 du traité (voir, en ce sens, arrêt Alpine Investments, précité, point 35).

40 Une telle restriction est toutefois susceptible d'être justifiée par la protection de la santé publique, qui constitue un motif d'intérêt général reconnu par l'article 56 du traité, applicable en matière de libre prestation des services conformément à l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE).

41 Ainsi qu'il a été rappelé au point 33 du présent arrêt au sujet des entraves à la libre circulation des marchandises, il revient à la juridiction de renvoi d'apprécier si, dans les circonstances de droit et de fait qui caractérisent la situation dans l'État membre concerné, l'interdiction de la publicité en cause au principal répond à la condition de proportionnalité requise pour que la dérogation à la libre prestation des services puisse être justifiée.

42 Il y a donc lieu de répondre que, concernant la libre prestation des services, les articles 56 et 59 du traité ne s'opposent pas à une interdiction des annonces publicitaires pour les boissons alcooliques telle que celle prévue à l'article 2 de l'alkoholreklamlagen, sauf s'il apparaît que, dans les circonstances de droit et de fait qui caractérisent la situation dans l'État membre concerné, la protection de la santé publique contre les méfaits de l'alcool peut être assurée par des mesures affectant de manière moindre le commerce intracommunautaire.

Sur les dépens

43 Les frais exposés par les gouvernements suédois, français, finlandais et norvégien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Stockholms tingsrätt, par décision du 18 septembre 1998, dit pour droit:

Les articles 30 et 36 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE et 30 CE), d'une part, 56 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 46 CE et 49 CE), d'autre part, ne s'opposent pas à une interdiction des annonces publicitaires pour les boissons alcooliques telle que celle prévue à l'article 2 de la lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (loi suédoise portant diverses dispositions sur la commercialisation des boissons alcooliques), modifiée, sauf s'il apparaît que, dans les circonstances de droit et de fait qui caractérisent la situation dans l'État membre concerné, la protection de la santé publique contre les méfaits de l'alcool peut être assurée par des mesures affectant de manière moindre le commerce intracommunautaire.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 mars 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. Gulmann