CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 15 mai 1997 *

Introduction

1. Dans la présente affaire, le Bundesverwaltungsgericht a déféré à la Cour plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 80/777/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles [1] (ci-après la « directive »).

La réglementation communautaire applicable

2. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la directive sont les suivantes:

« *Article premier*

1. La présente directive concerne les eaux extraites du sol d'un État membre et reconnues par l'autorité responsable de cet État membre comme eaux minérales naturelles répondant aux dispositions de l'annexe I, partie I.

...

Annexe I

I. Définition

1. On entend par 'eau minérale naturelle' une eau bactériologiquement saine, au sens de l'article 5, ayant pour origine une nappe ou un gisement souterrain et provenant d'une source exploitée par une ou plusieurs émergences naturelles ou forées.

L'eau minérale naturelle se distingue nettement de l'eau de boisson ordinaire:

a) par sa nature, caractérisée par sa teneur en minéraux, oligo-éléments ou autres constituants et, le cas échéant, par certains effets;

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 229, p. 1.

b) par sa pureté originelle,

l'une et l'autre caractéristiques ayant été conservées intactes en raison de l'origine souterraine de cette eau qui a été tenue à l'abri de tout risque de pollution.

2. Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées [2]:

a) sur les plans:

1. géologique et hydrologique,

2. physique, chimique et physico-chimique,

3. microbiologique,

4. si nécessaire, pharmacologique, physiologique et clinique;

b) selon les critères énumérés à la partie II;

c) selon les méthodes scientifiquement agréées par l'autorité responsable.

Les examens visés sous a), point 4, peuvent être facultatifs lorsque l'eau présente les caractéristiques de composition en fonction desquelles une eau a été considérée comme eau minérale naturelle dans l'État membre d'origine antérieurement à l'entrée en application de la présente directive. Tel est le cas, notamment, lorsque l'eau considérée contient, par kilogramme, à l'origine et après embouteillage, au minimum 1 000 mg de solides totaux en solution ou au minimum 250 mg de gaz carbonique libre.

...

II. Prescriptions et critères pour l'application de la définition

...

1.4. Prescriptions applicables aux examens cliniques et pharmacologiques

2 — Dans les autres langues qui étaient langues officielles de la Communauté au moment de l'adoption de la directive, cette phrase est libellée comme suit:
« Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: ... »
« These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: ... »
« Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: ... »
« Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: ... »
« Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: ... »
Dans les langues qui sont devenues langues officielles après l'adoption de la directive, la phrase est libellée comme suit:
« Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: ... »
« Αυτα τα χαρακτηριστικα, ικανα να προσδιδουν στο φυσικο μεταλλικο νερο τις ευνοικες για την υγεια ιδιοτητες του, πρεπει να εχουν εκτιμηθει ... »
« Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: ... »
« Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: ... »
« Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda ... ».

1.4.1. La nature des examens, auxquels il doit être procédé selon des méthodes scientifiquement reconnues, doit être adaptée aux caractéristiques propres de l'eau minérale naturelle et à ses effets sur l'organisme humain, tels que la diurèse, le fonctionnement gastrique ou intestinal, la compensation des carences en substances minérales.

... »

Le litige au principal

3. A la fin des années 80, Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (ci-après la « société ») a trouvé un point d'eau. Une analyse de l'eau prélevée à la source a fait apparaître une teneur par litre de 617 mg de solides en solution et de 34 mg de gaz carbonique libre. Un examen des effets physiologico-nutritionnels de l'eau a fait apparaître une faible teneur en sodium et en chlorure.

4. La société a introduit ensuite une demande de reconnaissance de l'eau comme eau minérale naturelle conformément à la directive, mais cette demande a été rejetée par le Land Baden-Württemberg le 28 novembre 1989 et le 2 avril 1990 au motif qu'une eau ne pouvait pas avoir les « effets physiologico-nutritionnels » requis par la réglementation de transposition allemande sans une teneur positive en composants essentiels.

La procédure devant la juridiction nationale et les questions préjudicielles

5. Par jugement du 8 novembre 1991, le Verwaltungsgericht Karlsruhe a rejeté le recours introduit par la société et visant à la reconnaissance de l'eau comme eau minérale naturelle.

6. Ce jugement a été confirmé par le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg le 30 novembre 1993 au motif que la société n'avait pas établi que l'eau avait des effets physiologico-nutritionnels résultant de ses constituants, comme l'exige la réglementation allemande. L'absence ou la faible teneur en certaines substances ne suffisent pas pour qu'une eau soit reconnue.

7. La société a formé un pourvoi devant le Bundesverwaltungsgericht qui a interprété, dans l'ordonnance du 31 août 1995, la réglementation allemande de transposition en ce sens qu'il doit exister un lien de causalité entre la teneur positive en constituants de l'eau et les effets physiologico-nutritionnels et que ce lien de causalité doit être établi scientifiquement dans le cadre de la recon-

naissance d'eaux à faible teneur en minéraux et/ou en gaz carbonique. Le Bundesverwaltungsgericht doute toutefois du point de savoir si ces exigences qui découlent de la réglementation allemande sont conformes à la directive et a déféré les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

« 1) Faut-il interpréter l'article 1er; paragraphe 1, de la [directive], lu en liaison avec son annexe I (partie I. Définition), en ce sens que — abstraction faite de la catégorie des 'anciennes eaux' visées à l'annexe I, partie I, point 2, deuxième alinéa — une eau ne peut être reconnue comme eau minérale naturelle que si elle possède des propriétés favorables à la santé et en ce sens que, le cas échéant, ces propriétés doivent être démontrées?

2) Si les propriétés favorables à la santé sont bel et bien requises, peuvent-elles également résulter de la faible teneur en constituants visés à l'annexe I, partie I, point 1, sous a), ou de leur absence (par exemple les eaux pauvres en sodium)?

3) Comment faut-il faire le départ entre la notion de 'propriétés favorables à la santé' visée à l'annexe I, partie I, point 2, et celle couverte par les termes 'certains effets' utilisés à l'annexe I, partie I, point 1, sous a) (voir également l'annexe I, partie II, point 1.4.1)? »

La première question

8. Par la première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si une eau ne peut être reconnue comme eau minérale naturelle qu'à la condition de posséder des propriétés favorables à la santé et, le cas échéant, si ces propriétés doivent être démontrées.

9. La société, soutenue par le Royaume-Uni et l'Irlande, a fait valoir qu'une eau minérale naturelle peut avoir des propriétés favorables à la santé du fait de ses caractéristiques, à savoir sa nature et sa pureté originelle. La reconnaissance d'une eau comme eau minérale naturelle n'est toutefois pas subordonnée à la condition que celle-ci possède effectivement des propriétés favorables à la santé. Dans ce cas, le législateur communautaire aurait utilisé le terme « doivent » au lieu des termes « sont de nature à » à l'annexe I, partie I, point 2, de la directive. Les propriétés favorables à la santé qui sont mentionnées à l'annexe I, partie I, point 2, ne font pas partie de la définition figurant au point 1.

10. Le Land Baden-Württemberg, soutenu par le gouvernement français et le gouvernement italien, a avancé qu'une eau ne peut être reconnue comme eau minérale naturelle que si elle a des propriétés favorables à la santé. L'eau minérale naturelle n'est pas définie uniquement par référence à son origine, à sa teneur et à son état, mais aussi par référence à ses effets physiologico-

nutritionnels, ces derniers résultant de la teneur en minéraux, oligo-éléments et autres constituants qui déterminent la nature de l'eau. Il résulte de l'annexe I, partie I, point 2, que les propriétés favorables à la santé de l'eau doivent être démontrées. La disposition du point 2 complète et clarifie le point 1 en imposant de procéder à une appréciation des caractéristiques énumérées au point 1 afin de vérifier concrètement les propriétés favorables à la santé.

11. La Commission a indiqué qu'il fallait lire ensemble le point 1 et le point 2 de l'annexe I, partie I, qui constituent tous deux des éléments de la définition de l'eau minérale naturelle. Les versions allemande, anglaise, néerlandaise et danoise du point 2 sont similaires et équivoques en ce qui concerne la question de savoir si les eaux minérales naturelles doivent toujours avoir des propriétés favorables à la santé. En revanche, les versions française, italienne ou espagnole du point 2 ne laissent subsister aucun doute sur le fait que l'eau minérale naturelle doit toujours posséder de telles propriétés.

12. Nous rappellerons qu'il résulte des dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive que la directive concerne les eaux extraites du sol d'un État membre et reconnues par l'autorité responsable de cet État membre comme eaux minérales naturelles répondant aux dispositions de l'annexe I, partie I.

13. L'annexe I, partie I, point 1, premier alinéa, indique expressément qu'elle contient des précisions sur ce qu'il faut entendre par eau minérale naturelle. Le point 1, premier alinéa, définit ensuite l'eau minérale naturelle par son origine souterraine. Le point 1, deuxième alinéa, ajoute que l'eau minérale naturelle se distingue de l'eau de boisson ordinaire par deux caractéristiques: d'une part, sa nature, caractérisée par sa teneur en minéraux, oligo-éléments ou autres constituants et, le cas échéant, par certains effets, et, d'autre part, sa pureté originelle.

14. L'annexe I, partie I, point 2, prévoit dans une proposition principale que « Ces caractéristiques » doivent être appréciées sur certains plans selon les critères énumérés à la partie II et selon des méthodes scientifiquement agréées. Une proposition subordonnée est insérée dans cette proposition principale immédiatement après les termes « Ces caractéristiques ». La subordonnée débute par le sujet de la proposition, « qui ». Ce pronom relatif se réfère à l'expression « Ces caractéristiques » dans la proposition principale. Si on la transforme en proposition indépendante, la subordonnée se lit comme suit: « Ces caractéristiques sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé ».

15. Cette proposition présente quelques variantes dans les différentes versions linguistiques. Ainsi, les versions danoise, allemande, anglaise, néerlandaise, grecque, finnoise et suédoise utilisent toutes le verbe « pouvoir » au présent et indiquent ainsi qu'il est possible qu'une eau minérale naturelle ait des propriétés favorables à la santé.

16. Les versions française, italienne, espagnole et portugaise utilisent les formules « qui sont de nature à ... », « che sono tali da conferire ... », « que son las que confieren ... » et « que são de natureza a conferir ... ». Ces formules ne semblent toutefois pas avoir de contenu normatif, mais apparaissent plutôt comme un simple énoncé descriptif, visant le fait que les caractéristiques mentionnées sont de nature à apporter à l'eau ses propriétés favorables à la santé.

17. Si le législateur communautaire avait souhaité subordonner la reconnaissance d'une eau comme eau minérale naturelle à la possession de propriétés favorables à la santé, il aurait été simple d'écarter tout doute en utilisant dans les différentes versions linguistiques le verbe « devoir » au présent. En outre, il aurait le cas échéant été logique d'insérer cette condition au point 1 qui renferme la définition de l'eau minérale naturelle et non dans une proposition subordonnée au point 2 qui contient des règles relatives à l'appréciation des critères du point 1. Dans la proposition de directive initiale de la Commission [3], l'exigence relative aux propriétés favorables à la santé était d'ailleurs également insérée au point 1. A la lumière de cette proposition de directive, le positionnement final au point 2 semble précisément indiquer que le Conseil ne souhaitait pas que la reconnaissance d'une eau comme eau minérale naturelle soit subordonnée à la possession de propriétés favorables à la santé.

3 — JO 1970, C 69, p. 14.

18. Cette interprétation est confirmée par le fait que la directive ne comporte pas de définition de la notion de propriétés favorables à la santé. C'est donc à juste titre que la juridiction de renvoi demande, par les deuxième et troisième questions, des précisions sur cette notion pour le cas où la Cour conclurait que la reconnaissance d'une eau comme eau minérale naturelle est subordonnée à la possession de propriétés favorables à la santé. C'est également à juste titre que la juridiction de renvoi demande, dans la seconde partie de la première question, des éclaircissements sur le point de savoir comment de telles propriétés doivent le cas échéant être démontrées. La directive n'y répond pas. Il aurait été nécessaire d'inclure de telles règles dans la directive si le Conseil avait voulu soumettre la reconnaissance d'une eau comme minérale naturelle à l'exigence de la possession de propriétés favorables à la santé. Cela apparaît de manière particulièrement claire lorsque l'on considère la rédaction par ailleurs très détaillée de la directive.

19. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la première question que les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1, et de l'annexe I, partie I, points 1 et 2, de la directive doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce qu'un État membre exige qu'une eau ait des propriétés favorables à la santé pour pouvoir être reconnue comme eau minérale naturelle.

Les deuxième et troisième questions

20. Il ressort expressément de la deuxième question qu'elle n'est posée que pour le cas où il serait répondu à la première question qu'une eau ne peut être considérée comme eau minérale naturelle que si elle a des propriétés favorables à la santé. La troisième question porte sur les contours de la notion de « propriétés favorables à la santé » visée à l'annexe I, partie I, point 2. Il résulte de la réponse que nous proposons d'apporter à la première question qu'une eau peut être reconnue comme eau minérale naturelle indépendamment du point de savoir si elle possède ou non des « propriétés favorables à la santé ». Une délimitation de la notion de propriétés favorables à la santé n'aurait donc aucune portée pratique (voir les développements précédents relatifs à la première question).

Il n'y a donc pas lieu de répondre aux deuxième et troisième questions.

Conclusion

21. Nous proposons en conséquence à la Cour de répondre aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht comme suit:

« Les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1, et de l'annexe I, partie I, points 1 et 2, de la directive 80/777/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce qu'un État membre exige qu'une eau ait des propriétés favorables à la santé pour pouvoir être reconnue comme eau minérale naturelle. »