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

présentées le 4 mars 1997 *

Table des matières

La législation nationale et son historique ..... I - 5911

L'activité de Systembolaget en pratique ..... I - 5919

Les faits de l'affaire ..... I - 5925

Les questions préjudicielles ..... I - 5926

Observations déposées devant la Cour ..... I - 5928

Observations générales sur l'article 30 du traité ..... I - 5930

Observations générales sur l'article 37 du traité ..... I - 5935

Le régime légal suédois de la vente au détail des boissons alcoolisées relève-t-il des interdictions visées aux articles 30 et 37 du traité? ..... I - 5937

Le régime peut-il être justifié au titre des règles de l'article 36 du traité? ..... I - 5948

La question de la période de transition et les conséquences d'une contrariété avec les articles 30 et 37 du traité ..... I - 5952

Conclusion ..... I - 5952

1. Dans la présente affaire préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la question de la compatibilité avec les articles 30 et 37 du traité CE du régime légal suédois en matière de vente au détail de boissons alcoolisées.

La législation nationale et son historique

2. Antérieurement, le droit exclusif de produire et de vendre des boissons alcoolisées en Suède était détenu par deux entreprises étatiques. V & S Vin & Sprit AB (ci-après « V & S ») jouissait du droit exclusif de fabriquer et d'exporter des boissons spiritueuses et d'importer de la bière, du vin et des boissons spiritueuses. Systembolaget AB jouissait du droit exclusif de vente au détail et de vente en gros aux restaurants.

3. Après l'entrée en vigueur de l'accord EEE conclu notamment entre le royaume de Suède et la Communauté, le 1er janvier 1994, une juridiction finlandaise a posé une

* Langue originale: le danois.

question préjudicielle à la Cour AELE sur la compatibilité avec les articles 11, 13 et 16 de l'accord EEE (qui correspondent en substance aux articles 30, 36 et 37 du traité) d'un régime légal qui confère à une entreprise monopolistique d'État le droit exclusif d'importer des boissons alcoolisées à partir d'autres États membres de l'EEE ou, en ce qui concerne le commerce entre les États EEE, exige une autorisation de l'entreprise monopolistique d'État pour importer de tels produits et les mettre sur le marché. Dans son arrêt du 16 décembre 1994, affaire E-1/94, Restamark [1], la Cour AELE a notamment déclaré ce qui suit:

« 1) L'article 11 de l'accord EEE doit être interprété comme s'opposant à une mesure nationale qui confère à un monopole national légal le droit exclusif d'importer des boissons alcoolisées relevant des produits couverts par l'accord EEE et originaires des parties contractantes ou à l'application au commerce intra-EEE de dispositions nationales exigeant l'autorisation du monopole national légal pour l'importation et la mise en libre pratique de tels produits, même si une telle autorisation est accordée automatiquement. Par ailleurs, de telles mesures ne sauraient être justifiées au titre de l'article 13 de l'accord EEE du simple fait qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique en matière d'alcool visant à minimiser les effets nocifs pour la santé de la consommation des boissons alcoolisées, cet objectif pouvant être atteint par des mesures moins restrictives de la libre circulation des marchandises.

2) L'article 16 de l'accord EEE doit être interprété comme signifiant que, à compter du 1er janvier 1994, tout monopole national présentant un caractère commercial ne relevant pas du protocole 8 à l'accord EEE doit être aménagé de manière à supprimer le droit exclusif d'importer les produits couverts par le monopole dans une partie contractante à partir d'autres parties contractantes. »

4. Dans le cadre des négociations sur l'adhésion du royaume de Suède à l'Union européenne, une correspondance avait été échangée dès avant le prononcé de cet arrêt entre la Commission et le gouvernement suédois au sujet des monopoles suédois sur les alcools [2]. Il ressortait de cet échange de lettres que la Commission — sous réserve de la jurisprudence future de la Cour de justice et de son propre rôle de gardienne du traité — ne jugeait pas utile de prendre de sa propre initiative des mesures contre le monopole de la vente au détail, dès lors que les monopoles de production, de commerce de gros et d'importation étaient démantelés et que l'exclusion de toute discrimination à l'encontre des produits en provenance d'autres États membres était assurée [3].

1 — Voir *Report of the EFTA Court*, 1er janvier 1994-30 juin 1995, p. 17 (traduction libre).

2 — Voir lettre adressée par le commissaire H. van den Broek au ministre des Affaires européennes, U. Dinkelspiel, le 20 décembre 1993.

3 — Il ressort du procès-verbal d'un échange de vues qui a eu lieu le 21 décembre 1993 entre le royaume de Suède et la Commission que la Commission a notamment attaché de l'importance à la publication des règles d'achat et de vente des produits alcoolisés, au caractère objectif et transparent de celles-ci ainsi qu'à l'information des consommateurs sur les nouveaux produits, de telle sorte que ceux-ci aient la possibilité d'emporter l'adhésion des consommateurs.

L'acte d'adhésion ne comporte pas de dispositions spécifiques concernant le commerce des boissons alcoolisées. La république de Finlande et le royaume de Suède ont fait une déclaration unilatérale [4], aux termes de laquelle la conférence au niveau ministériel a été informée de l'échange de lettres avec la Commission susmentionné.

5. A compter de l'adhésion du royaume de Suède à l'Union européenne le 1er janvier 1995, les droits exclusifs de V & S de produire et d'exporter des boissons spiritueuses et d'importer de la bière, du vin et des boissons spiritueuses ont été supprimés, ainsi que le droit exclusif de Systembolaget de vendre des boissons alcoolisées en gros aux restaurants.

Ils ont été remplacés par un régime en vertu duquel les opérateurs peuvent se livrer à l'importation et au commerce de gros des boissons spiritueuses, du vin et de la bière, dès lors qu'ils sont titulaires d'une licence à cet effet et revendre ces produits à Systembolaget ou aux titulaires de licences de débit de boissons.

En revanche, le droit exclusif de Systembolaget portant sur le commerce de détail des boissons alcoolisées a été maintenu.

4 — JO 1994, C 241, p. 398.

6. La refonte sus-décrite de la législation suédoise en matière d'alcool a été opérée par l'alkohollag du 16 décembre 1994 [5] (loi sur l'alcool, ci-après la « loi »), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. L'exposé des motifs du projet de loi [6] énonce notamment ce qui suit:

« La consommation excessive d'alcool crée des problèmes sociaux, médicaux et socio-économiques considérables. C'est la raison pour laquelle la Suède mène depuis longtemps une politique restrictive en matière d'alcool.

Des transformations importantes du monde extérieur, qui ont une incidence sur la politique menée jusqu'à présent en matière d'alcool, se produisent parallèlement. Selon la commission compétente en matière de politique de l'alcool, une forte mobilisation en matière d'alcool sera nécessaire à l'avenir — eu égard au processus d'intégration qui est en cours en Europe et à l'intensification des échanges sociaux et culturels à laquelle on peut s'attendre — pour limiter la consommation, faire reculer l'alcoolisme et combattre les effets préjudiciables de l'alcool.

La politique suédoise actuelle en matière d'alcool repose sur un équilibre entre des

5 — SFS 1994: 1738.

6 — Voir Regeringens proposition 1994/95: 89, Förslag til alkohollag, p. 48.

impôts élevés, des restrictions, l'information/la formation de l'opinion et des efforts en matière de traitement. Les conditions requises pour l'utilisation de l'instrument des prix dans le cadre de la politique de l'alcool vont se modifier. La pondération entre les différents moyens devra donc changer, l'information, la formation de l'opinion et d'autres actions de prévention étant amenés à revêtir une importance plus grande, dans le but d'essayer d'instaurer de nouvelles habitudes en matière de consommation de boissons dans notre pays.

...

La politique suédoise en matière d'alcool a fondamentalement visé, pendant tout le XX[e] siècle, à limiter le jeu des forces du marché, à savoir la concurrence et les profits privés. Le motif en était la conviction que la concurrence et les profits privés incitent à une commercialisation active et à une vente active, ce qui se traduit par une augmentation de la consommation. Plus il y a d'entreprises privées qui ont un intérêt à l'augmentation des ventes d'alcool, mieux les boissons alcoolisées se défendent dans la concurrence pour l'argent des ménages. Lorsqu'il s'agit d'un secteur que la société ne veut pas voir grandir, les mécanismes du marché tels que la concurrence et le profit ne sont pas des moyens particulièrement adaptés.

De l'avis du gouvernement, le principe visant à limiter les profits privés dans le commerce de l'alcool reste valide et doit guider l'État lorsqu'il élabore des règles en matière de commercialisation de boissons alcoolisées et des lignes directrices pour le commerce de détail de ces boissons. Dans les secteurs dans lesquels les monopoles de l'alcool doivent être supprimés, à savoir la fabrication, l'importation et le commerce de gros, le principe revêt une nouvelle signification. Auparavant, l'action de l'État visait à écarter les intérêts privés du commerce de l'alcool. Désormais, le principe est le contrôle des forces du marché dans le cadre d'un système d'autorisations, de surveillance et de sanctions qui sera géré par une nouvelle autorité en matière d'alcool. »

7. La loi vise les « alkoholdrycker » (ci-après les « boissons alcoolisées »), définies à l'article 3 du chapitre 1[er] de la loi comme les boissons dont le titre alcoométrique volumique est supérieur à 2,25 %. Les boissons visées sont classées sous les dénominations « sprit », « vin », « starköl » et « öl ». Le « sprit » (ci-après les « boissons spiritueuses ») est défini au chapitre 1[er], article 2, comme tout liquide titrant plus de 2,25 % d'alcool en pourcentage volumique, à l'exclusion toutefois du « vin », de la « starköl » et de l'« öl ». Par « vin » (ci-après le « vin »), il faut entendre une boisson fermentée à base de raisins ou d'autres fruits ayant un titre alcoométrique volumique maximal de 22 %, voir chapitre 1[er], article 5. La « starköl » (littéralement « bière forte », ci-après « bière ») est, aux termes du chapitre 1[er], article 6, de la loi, une boisson fermentée fabriquée à partir de malt et ayant un titre alcoométrique volumique de plus de 3,5 %. Si le titre alcoométrique volumique est supérieur à 2,5 % mais inférieur à 3,5 %, le produit relève de la catégorie « öl » (littéralement « bière », ci-après « bière légère »).

Importations

Le libellé de l'article 2 du chapitre 4, qui porte sur les importations, est le suivant:

« Les boissons spiritueuses, le vin et la bière ne peuvent être importés en Suède que par un opérateur titulaire d'une licence de fabrication ou de commerce de gros de tels produits... »

Interrogé à ce sujet au cours de l'audience, le gouvernement suédois a confirmé que les dispositions de l'article 2 du chapitre 4 impliquent qu'un producteur ou un intermédiaire qui est établi et exerce une activité licite dans un autre État membre ne peut vendre ses produits sur le marché suédois que par le truchement d'un intermédiaire titulaire d'une licence suédoise de commerce de gros ou si le producteur a lui-même obtenu des autorités suédoises une licence de commerce de gros et paie les taxes y afférentes, sur lesquelles nous reviendrons.

Ni Systembolaget ni les titulaires de licences de débit de boissons ne sont autorisés à effectuer eux-mêmes des importations, mais ils sont tenus, en vertu de la loi, de n'effectuer leurs achats qu'auprès des opérateurs qui possèdent une licence suédoise de fabrication ou de commerce de gros.

Licences de fabrication et de commerce de gros

8. En vertu du chapitre 2 de la loi, articles 1[er] et 2, seuls les opérateurs titulaires d'une licence spéciale (licence de fabrication) sont autorisés à produire des boissons alcoolisées.

9. En vertu de l'article 1[er] du chapitre 4 de la loi, il faut une autorisation spéciale (licence de commerce de gros) pour exercer le commerce de gros des boissons spiritueuses, du vin et de la bière. Une licence de fabrication confère toutefois automatiquement le droit de se livrer au commerce de gros des produits correspondants.

En vertu de l'article 5 du chapitre 4, le titulaire d'une licence de fabrication ou de commerce de gros (ne) peut vendre des marchandises (qu') à Systembolaget, aux autres titulaires de licences de fabrication ou de commerce de gros relativement aux mêmes produits ou aux titulaires d'autorisations de servir les produits en question.

Droits dus pour les licences

10. L'article 4 du chapitre 7 traite notamment des licences. Le demandeur doit acquitter un droit lors du dépôt de sa demande et le titulaire d'une licence de fabrication ou de commerce de gros doit payer en outre une taxe de surveillance annuelle visant à financer le contrôle permanent du respect des conditions d'octroi de la licence et de l'application de la législation. L'administration des licences et le contrôle relèvent de la compétence de l'Alkoholinspektion (l'Inspection de l'alcool). Les modalités en sont définies par l'« alkoholförordningen » (le règlement sur l'alcool) [7]. En vertu de l'article 10 de celui-ci, le droit à acquitter lors de l'introduction de la demande s'élève à 25 000 SKR (environ 3 000 écus).

La taxe de surveillance permanente (voir articles 13, 14 et 15 du règlement sur l'alcool) se compose d'une taxe de base et d'une taxe supplémentaire variable. La taxe correspond à des tranches de production et la taxe globale par litre décroît avec l'augmentation du volume. Par exemple, la taxe de base (aucune taxe supplémentaire n'est due) pour le vin dans la tranche 0-50 000 litres est de 10 000 SKR (environ 1 165 écus), de telle sorte que la taxe globale pour une utilisation complète de la tranche s'élève à 0,2 SKR par litre. Dans la tranche 1 001 000-5 000 000 litres, la taxe de base est de 79 000 SKR (environ 9 200 écus) et la taxe supplémentaire est de 50 SKR (environ 5,8 écus) pour 1 000 litres, si bien que la taxe globale s'élève à 0,056 SKR par litre si l'on utilise toute la tranche.

Commerce de détail

11. Le chapitre 5 de la loi concerne la vente au détail des boissons spiritueuses, du vin et de la bière.

Le libellé de l'article 1[er] du chapitre 5 est le suivant:

« Une société par actions (société de vente au détail), possédée par l'État [8], doit être constituée spécialement en vue d'assurer la vente au détail des boissons spiritueuses, du vin et de la bière.

Cette société de vente au détail ne peut pas importer, exporter ou produire des boissons visées au premier alinéa.

7 — Voir SFS 1994: 2046, modifié en dernier lieu par SFS 1995: 1215. A la suite de la modification apportée en 1995, l'article 18 prévoit que la taxe est calculée provisoirement au début de chaque année civile sur la base d'un volume de vente estimé. A la fin de l'année, le titulaire de la licence doit déclarer les ventes réelles. Les informations dont nous disposons n'indiquent toutefois pas si un remboursement est effectué au cas où les ventes sont inférieures aux prévisions.

8 — C'est cette société qui a été dénommée Systembolaget.

La société de vente au détail peut, si elle possède une licence de commerce de gros, procéder à des ventes aux titulaires de licences de débit de boissons [9].

Les dispositions relatives à l'activité et à l'exploitation de la société de vente au détail ainsi qu'au contrôle spécifique de l'État seront prises dans le cadre d'un accord passé entre la société et l'État. »

L'article 2 du chapitre 5 prévoit ce qui suit:

« Le commerce de détail des boissons spiritueuses, du vin et de la bière ne peut être exercé que par la société de vente au détail.

La société de vente au détail détermine la localisation des points de vente conformément aux directives résultant de l'accord conclu entre l'État et la société. »

L'article 5 du chapitre 5 prévoit que les boissons spiritueuses, le vin et la bière qui ne sont pas stockés doivent être fournis sur simple demande par la société de vente au détail, à moins qu'elle n'estime que c'est impossible.

En vertu de l'article 6 du même chapitre, les magasins d'alimentation, Systembolaget et les producteurs titulaires d'une licence de fabrication sont autorisés à vendre de la bière légère au détail.

12. L'accord visé au chapitre 5, article 1er, de la loi, conclu entre l'État et Systembolaget [10], dont l'État est l'unique actionnaire, prévoit que Systembolaget doit exercer son activité de manière à prévenir, dans la mesure du possible, les conséquences publiques, sociales et médicales néfastes liées à l'absorption d'alcool.

Il ressort du point 4 de l'accord que:

« La sélection des produits de la société doit être telle que les produits nationaux ne sont pas favorisés. La sélection ne peut être fondée que sur une appréciation de la qualité

9 — Systembolaget dispose effectivement d'une licence de commerce de gros et peut par conséquent vendre aux titulaires de licences de débit de boissons. Il ressort du rapport de Konkurrensverket (l'Office chargé des questions de la concurrence) à la Commission, du 7 novembre 1996, sur la situation des boissons alcoolisées sur le marché suédois, p. 3, que le marché des ventes de vin et de boissons spiritueuses aux restaurants représentait, en 1995, 7 % du marché total du vin et des boissons spiritueuses et que Systembolaget était le fournisseur dominant pendant cette année sur ce marché (aussi).

10 — Voir Tillkännagivande av avtal mellem Systembolaget Aktiebolag och staten, SFS 1994: 2049.

du produit, des risques particuliers d'effets néfastes du produit, de la demande de la clientèle ainsi que sur d'autres considérations commerciales et éthiques.

A la demande du fournisseur dont le produit n'a pas été retenu ou a été radié de l'assortiment de la société, la société doit communiquer par écrit les motifs de sa décision. Le fournisseur doit être informé des voies de recours dont il dispose, devant l'Alkoholsortimentsnämnd, contre les décisions de la société.

L'assortiment visé dans le présent accord est l'assortiment figurant sur la liste de prix ordinaire de la société. »

Il ressort en outre de l'accord que la commercialisation effectuée par Systembolaget doit être impartiale et que, dans le cadre de la législation et des restrictions qu'elle impose en matière de publicité pour les produits alcoolisés, la société doit s'employer à faire connaître à la clientèle les nouveaux produits.

Enfin, il résulte de l'accord que la marge commerciale de Systembolaget doit être fixée selon des critères objectifs applicables tant aux produits nationaux qu'aux produits importés, qu'il appartient à Systembolaget d'exercer le commerce de détail conformément à ce qui est prévu dans la loi, d'exercer son activité de manière rationnelle, de fournir un service de qualité à la clientèle et d'assurer à l'État un rendement raisonnable de son capital, tout en évitant un enchérissement inutile des produits.

Licence de débit de boissons

13. Le chapitre 6 de la loi porte sur la licence de débit de boissons. L'article 5 du chapitre 6 prévoit que: « Le titulaire d'une licence de débit de boissons ne peut acheter les boissons spiritueuses, le vin et la bière nécessaires à son activité qu'aux titulaires d'une licence de commerce de gros de tels produits. »

Sanctions

14. En vertu de l'article 2 du chapitre 10 de la loi, quiconque vend, intentionnellement ou par négligence, des boissons alcoolisées sans autorisation est passible d'une amende ou d'un emprisonnement de deux ans au plus.

Commercialisation

15. La commercialisation des boissons spiritueuses, du vin, de la bière et de la bière légère est régie par la lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (loi portant diverses mesures en matière de commercialisation des boissons alcoolisées) [11]. Cette loi dispose que la publicité et les autres mesures de commercialisation ne sauraient être pressantes, insistantes ou inciter à la consommation de boissons alcoolisées. Elle comporte en outre une interdiction générale de la publicité pour les produits alcoolisés à la télévision, à la radio, dans les journaux et autres périodiques.

L'activité de Systembolaget en pratique

16. En 1995, Systembolaget et les titulaires de licences de débit de boissons ont vendu au total environ 336 millions de litres de vin, de bière et de spiritueux, ce qui représente 38 litres par habitant. La part des ventes de Systembolaget était d'environ 248 millions de litres (30 millions de litres de spiritueux, 110 millions de litres de vin et 108 millions de litres de bière). Les ventes effectuées par les titulaires de licences de débit de boissons portaient principalement sur la bière (environ 78 millions de litres au total), leur part de marché en vin et boissons spiritueuses se chiffrant à environ 7 % (ce qui correspond à environ 10 millions de litres). En 1995, Systembolaget était le fournisseur dominant de vin et de boissons spiritueuses aux débits de boissons [12].

17. Systembolaget propose sa sélection de produits aux consommateurs dans 384 boutiques, ce qui représente une boutique pour 23 039 habitants ou une boutique par 1 172 km^2. Dans les boutiques, le client est servi personnellement au comptoir et seuls quelques produits sont exposés. Toutes les boutiques sont ouvertes du lundi au vendredi de 9 h 30 à 18 heures. La plupart des boutiques sont également ouvertes jusqu'à 19 heures le jeudi. Toutes les boutiques sont fermées le samedi ainsi que le dimanche et les jours fériés. Outre les boutiques de Systembolaget, il y a environ 550 points de livraison, par exemple des magasins d'alimentation, dans lesquels on peut commander des produits du catalogue de Systembolaget et en obtenir livraison ultérieurement. De plus, les produits peuvent être commandés dans le cadre de 56 lignes d'autobus et 45 tournées de poste rurale.

18. Tous les achats en vue de la revente par Systembolaget sont centralisés. Une boutique donnée ne peut donc pas effectuer d'achats

11 — Dans sa rédaction modifiée par la lag om ändring af lagen (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (loi modifiant la loi portant diverses mesures en matière de commercialisation des boissons alcoolisées), du 20 décembre 1994, SFS 1994: 1740.

12 — La plupart de ces chiffres sont issus des pages 3 et 4 du rapport cité à la note 9. Les autres ont été déduits des chiffres ainsi fournis. Voir aussi la lettre de A. L. Galatius, Primeur Vin AB, du 19 août 1996, dans laquelle il est indiqué que la part des débits de boissons sur le marché du vin était de 6 %.

de manière indépendante. A cet égard, il ressort notamment du point 8.2 de « Sammanställning av Bestämmelser vid försäljning till Systembolaget » (ci-après les « conditions de vente et de livraison ») que: « Les tentatives de producteurs, de fournisseurs ou de leurs agents d'influer sur les ventes par des contacts avec le personnel de Systembolaget seront poursuivies. Les grossistes, les fabricants et leurs agents ne devront normalement avoir de contacts avec les boutiques que dans le cadre de la livraison des marchandises ou lorsqu'ils les fréquentent pour leurs achats privés. Les visites d'études dans les boutiques, par exemple avec des hôtes étrangers, devront être notifiées à l'avance auprès du département commercial de Systembolaget. »

19. Systembolaget achète les produits aux opérateurs qui détiennent une licence de fabrication ou de commerce de gros [13]. Au 7 octobre 1996, 223 licences de fabrication et/ou de commerce de gros de boissons spiritueuses, de vin et/ou de bière avaient été délivrées au total [14].

20. Toutefois, en septembre 1996, Systembolaget n'avait que 149 fournisseurs au total.

21. Il y a donc 74 titulaires de licences de fabrication ou de commerce de gros qui ne fournissent pas Systembolaget. Soit ils vendent aux titulaires de licences de débit de boissons en concurrence avec Systembolaget, qui est le fournisseur dominant des débits de boissons, soit ils sont titulaires d'une licence sans rien vendre, par exemple, parce qu'ils ont demandé une licence pour pouvoir soumettre des offres à Systembolaget mais qu'ils n'ont pas réussi à vendre leurs produits à Systembolaget [15].

22. 130 des fournisseurs de Systembolaget (87 %) ont livré ensemble, en volume, moins de 1 % des produits de Systembolaget. Eu égard aux critères de chiffre des ventes du produit qui conditionnent le maintien dans l'assortiment de base ou l'assortiment à l'essai de Systembolaget (voir nos développements ci-dessous sur les différents assortiments), il est à présumer que les produits de ces fournisseurs figurent surtout dans l'assortiment temporaire, qu'ils ne sont donc vendus que pendant une courte période par l'intermédiaire du réseau de vente de Systembolaget ou qu'ils figurent dans l'assortiment sur commande, qui n'est pas stocké par Systembolaget. Les éléments versés au dossier ne permettent pas de savoir dans quelle mesure ces 130 fournisseurs peuvent vendre les mêmes produits aux titulaires de licences de débit de boissons, marché pour lequel ils sont d'ailleurs en concurrence avec System-

13 — Il ressort d'une décision du gouvernement du 5 octobre 1995 qu'il n'est pas exigé que les étrangers qui exercent leur activité à partir de leur pays d'origine disposent d'un établissement stable en Suède pour pouvoir obtenir des licences de commerce de gros et d'importation. Il ressort toutefois du recensement effectué par l'Alkoholinspektion le 7 octobre 1996 que tous les titulaires de licences de commerce de gros étaient des entreprises établies en Suède. La Commission a indiqué au cours de l'audience qu'elle menait une enquête notamment sur le point de savoir si une représentation était exigée.

14 — Voir extrait de la liste, établie par l'Alkoholinspektion, des entreprises titulaires de licences de commerce de gros et de fabrication.

15 — En ce qui concerne les titulaires de licences de fabrication, il est également envisageable qu'ils exportent leurs produits. Il ressort du dossier qu'il existe effectivement quelques produits de fabrication suédoise, par exemple Absolut Röd 50 % vodka, qui ne sont pas inclus dans les divers assortiments de Systembolaget.

bolaget en ce qui concerne les produits qu'ils peuvent eux-mêmes vendre à cette société [16].

23. Sur les 223 titulaires de licences et sur les 149 fournisseurs à Systembolaget, il ne reste donc que 19 fournisseurs. Ces 19 fournisseurs représentent 8,5 % des 223 titulaires de licences et 13 % des 149 fournisseurs à Systembolaget. En revanche, ce sont ces 19 fournisseurs qui, en volume, livrent plus de 99 % des produits qui sont vendus à Systembolaget [17]. Eu égard aux critères de chiffre des ventes exposés ci-dessous, il est à supposer que ce sont principalement ou exclusivement les produits de ces 19 fournisseurs qui figurent dans l'assortiment de base de Systembolaget et qui sont donc proposés à titre permanent.

Parmi ces 19 fournisseurs assurant 99 % des livraisons au monopole qui approvisionne l'intégralité du marché au détail en Suède, on trouve comme principal fournisseur la société V & S possédée par l'État, qui, comme nous l'avons indiqué, disposait auparavant du monopole légal de l'importation et de l'exportation des boissons spiritueuses, du vin et de la bière et de la fabrication des boissons spiritueuses. En septembre 1996, V & S détenait une part de 35 % sur le marché du vin et de 66,6 % sur le marché des boissons spiritueuses [18].

Pendant la même période, les dix plus importants fournisseurs de vin et de boissons spiritueuses détenaient une part globale du marché au détail de 71,8 % pour le vin et de 96 % pour les boissons spiritueuses [19].

Les boissons spiritueuses et la bière de fabrication suédoise détenaient au cours de la période janvier-septembre 1996 une part du marché au détail de 51,3 % pour les boissons spiritueuses et de 83,1 % pour la bière [20].

24. L'assortiment total de Systembolaget se décompose en un assortiment de base, un assortiment à l'essai, un assortiment temporaire et un assortiment sur commande.

L'assortiment de base se compose principalement de produits situés dans les catégories de prix inférieures et moyennes [21]. Seules 35 boutiques environ ont l'intégralité de

16 — Il ressort du dossier que Systembolaget ne s'engage pas à acheter un produit donné au grossiste qui en est le distributeur officiel. Toutefois, nous ne savons pas si Systembolaget impose des obligations d'exclusivité aux grossistes interdisant à ceux-ci de livrer un produit qu'ils vendent à Systembolaget aux titulaires de licences de débit de boissons en concurrence avec Systembolaget.

17 — Voir p. 3 du rapport cité à la note 9.

18 — Voir annexe 1c au rapport cité à la note 9 sur la situation des boissons alcoolisées sur le marché suédois, dont il ressort en outre que les trois plus grandes brasseries suédoises détiennent une part du marché au détail de la bière s'élevant à 72 %.

19 — Voir annexe 1c au rapport cité à la note 9.

20 — Voir tableaux 2A et 2D du rapport cité à la note 9.

21 — Voir point 2.2.1 des conditions de vente et de livraison.

l'assortiment de base en magasin, mais il peut être commandé dans toutes les boutiques. L'assortiment à l'essai regroupe certains des produits qui ne sont pas immédiatement achetés au titre de l'assortiment de base. Comme nous l'exposerons aux points 30 et 31 ci-dessous, un soumissionnaire peut, si Systembolaget rejette l'offre qu'il a présentée, demander à ce que le produit soit admis à l'essai dans le cadre d'une procédure spéciale au terme de laquelle il peut être intégré dans l'assortiment à l'essai puis, si certaines conditions quantitatives sont réunies, dans l'assortiment de base.

En vertu du point 2.2.1 des conditions de vente et de livraison, l'assortiment temporaire réunit « ... les marques à disponibilité limitée, souvent seulement pendant un ou deux mois, par exemple des vins millésimés, des boissons saisonnières ou des types de marchandises pour lesquelles la clientèle réclame de la variété ».

L'assortiment sur commande comprend des produits que Systembolaget ne détient pas en stock mais qui sont stockés par des opérateurs titulaires d'une licence de commerce de gros. Les produits de cet assortiment figurent sur une liste de prix spéciale. Les marchandises commandées sont livrées par la suite au point de vente dans lequel la commande a été passée. Enfin, il existe un service d'importation, dans le cadre duquel Systembolaget importe, à la demande d'un consommateur, un produit donné qui ne se trouve pas dans les assortiments susmentionnés. La commande doit porter sur une caisse entière ou, s'il s'agit de bière, sur dix caisses. L'acheteur paie la manutention, le transport et les taxes.

Les éléments versés au dossier ne permettent pas de savoir si cette possibilité est utilisée de manière significative en pratique.

25. L'assortiment de base, l'assortiment à l'essai et l'assortiment temporaire figurent sur une liste de prix globale qui est publiée environ sept fois par an. Elle est destinée d'une part aux consommateurs, qui peuvent se la faire remettre dans les boutiques et elle est envoyée d'autre part aux 9 000 restaurants et autres débits d'alcool disposant d'une licence de débit de boissons et qui peuvent également acheter leurs boissons alcoolisées à Systembolaget. Les consommateurs peuvent souscrire un abonnement à la liste de prix, qui coûte 100 SKR par an (environ 11,65 écus). Il existe en outre dans chaque boutique une liste des produits qui y sont stockés.

26. Systembolaget élabore un plan d'achat annuel, qui est révisé tous les trimestres. Les achats sont effectués sous la forme d'une invitation aux titulaires de licences de fabrication et de commerce de gros à présenter des offres de livraison de produits d'un type donné et, éventuellement, d'une région de production donnée [22], exemple: beaujolais, rouge, fleurie; Italie, rouge, vino nobile; Rioja, rouge, reserva. Les opérateurs qui ne disposent pas d'une licence de fabrication ou de commerce de gros ne peuvent pas soumettre d'offres.

22 — Voir point 2.3.2 des conditions de vente et de livraison et le programme de produits de Systembolaget pour 1997.

27. Les offres reçues sont tout d'abord traitées par les acheteurs de Systembolaget, qui évaluent le caractère avantageux du prix, les expériences antérieures avec la région de production et le type de produits en question. Ce premier examen aboutit au rejet de la moitié environ des produits proposés.

28. La moitié restante fait ensuite l'objet d'un test aveugle effectué par des employés de Systembolaget. Les produits qui obtiennent le plus de points dans chaque catégorie sont ensuite intégrés dans l'assortiment de base ou dans l'assortiment temporaire.

29. Pour qu'un produit puisse demeurer dans l'assortiment de base, ses ventes doivent atteindre, au cours de chaque période de 52 semaines, un montant minimal exprimé d'une part en part de marché et d'autre part en volume, faute de quoi le produit est exclu de l'assortiment (radié de la liste) [23]. Pour le vin, les seuils actuellement en vigueur sont un volume minimal de 27 000 litres, ce qui correspond à 36 000 bouteilles, et une part de marché de 0,5 % (vin rouge) et 1 % (vin blanc) dans l'une des fourchettes de prix suivantes: 1) moins de 60 SKR (moins de 7,1 écus), 2) 60-79 SKR (7,1-9, 3 écus), 3) 80-119 SKR (9,4-14,1 écus) et 4) 120 SKR ou plus (14,2 écus ou plus).

30. Si un produit n'est pas intégré dans l'assortiment de base, le titulaire de licence qui a présenté l'offre a la possibilité, dans un délai de deux mois à compter du rejet, de déclarer le produit en vue d'une vente à l'essai [24]. Le produit est ensuite testé avec d'autres produits déclarés dans la même catégorie et la même fourchette de prix par un panel de 13 consommateurs, choisis sur une liste d'environ 400 consommateurs sélectionnés d'avance par Jordbrukets provkök, une société détenue par des syndicats agricoles.

A titre d'exemple du déroulement d'une telle séance de dégustation, on peut citer la dégustation d'un riesling Kaefferkopf (millésime et producteur non indiqués) effectuée le 24 septembre 1996 par neuf femmes et quatre hommes qui, selon le procès-verbal, achètent/boivent souvent des vins blancs secs dans des prix tournant autour de 100 SKR. Cette dégustation a notamment donné lieu aux commentaires suivants: « couleur blonde, claire, arôme fin, très bon »; « frais et léger, goût fruité, arôme floral »; « excellent!! »; « agréable, arôme fruité, goût moyen, n'apporterait rien »; « trop banal ». Ce vin, que les connaisseurs classent parmi les meilleurs d'Alsace [25], a obtenu à la suite de la dégustation les notes 8-5.

23 — Voir point 2.3.4 des conditions de vente et de livraison et annexe 2: C Sortimentsutvärdning — -Regelverk, qui est reproduite en annexe 4b au rapport cité à la note 9; voir p. 5 et suiv. de ce rapport.

24 — Voir point 2.5.1 des conditions de vente et de livraison.

25 — Le Kaefferkopf d'Ammerschwihr, Alsace, France, a été classé « Grand cru » en 1983, voir Dumay Raymond: *Guide du Vin*, p. 98. Les vins de ce terroir sont non seulement connus, mais également très appréciés, voir Johnson Hugh: *Wine '97*, p. 60.

31. Si le produit obtient une majorité de votes positifs, il est intégré dans l'assortiment dit à l'essai qui figure dans la liste de prix globale de Systembolaget. Il n'est pas indiqué sur la liste de prix qu'il s'agit d'un produit à l'essai. Toutefois, seul un nombre limité de boutiques d'essai spéciales stockent le produit à l'essai [26]. Si les ventes du produit atteignent, au cours d'une période de 26 semaines, un certain seuil qui consiste pour le vin en un volume minimal de 13 500 litres, ce qui correspond à 18 000 bouteilles, et en une part de marché dans la catégorie de prix en question de 0,5 % pour le vin rouge et de 1 % pour le vin blanc, le produit est transféré dans l'assortiment de base et soumis par là aux conditions de chiffre des ventes mentionnées au point 29. Les critères applicables au cours de la période d'essai sont donc en réalité identiques à ceux qui sont applicables à l'assortiment de base, la période de vente étant réduite de moitié, à six mois, avec une réduction correspondante des critères en volume, la seule différence étant que les produits à l'essai ne sont stockés que dans un nombre limité de boutiques. Si les ventes à l'essai n'atteignent pas les seuils minimaux susmentionnés, le produit est radié de la liste et les stocks restants sont retournés au titulaire de licence à ses frais [27].

32. Il ressort du rapport de Konkurrensverket [28], page 8, que la radiation n'est pas automatique si les seuils ne sont pas atteints; en pratique, il est tenu compte, dans une certaine mesure, des circonstances de fait. Par exemple, il est tenu compte de l'évolution des ventes du produit, de telle sorte que le produit pourra, selon les circonstances, être inclus dans l'assortiment de base même si ses ventes sont inférieures aux seuils minimaux, de même que la période de vente pourra être prolongée.

33. Le point 2.3.4 des conditions de vente et de livraison prévoit notamment ce qui suit:

« Après la radiation de l'assortiment de base ou de l'assortiment à l'essai, un produit ne peut faire l'objet d'un nouvel examen qu'après deux ans. »

34. Les nouveaux produits sont présentés dans *Vare Nytt*, qui paraît une fois par mois. Un abonnement à la liste des prix couvre également cette publication, dans laquelle chaque nouveau produit est représenté et fait l'objet d'une courte description de son goût, de suggestions d'accompagnement, d'une courte description de la région de production et du producteur.

35. La liste de prix d'octobre 1995 comprenait 2 454 produits, dont 1 584 vins (660 vins rouges, 748 vins blancs, 52 vins rosés et 124 vins mousseux, dont 50 champagnes).

26 — Selon le point 2.5.2 des conditions de vente et de livraison, il existe deux groupes de boutiques à l'essai comprenant chacun 30 boutiques réparties sur l'ensemble du pays. Chaque groupe représente environ 20 % de la totalité des ventes.

27 — Voir p. 6 du rapport de Konkurrensverket, cité à la note 9.

28 — Voir note 9.

Ces 2 454 produits étaient répartis de la façon suivante: 1 288 produits relevaient de l'assortiment de base, 930 de l'assortiment temporaire et 236 de l'assortiment à l'essai.

36. Systembolaget a reçu 12 576 offres au cours des huit premiers mois de 1996 [29]. L'examen de 5 159 de ces offres n'était pas encore terminé au moment où l'Office suédois chargé des questions de concurrence a rendu son rapport sur la situation du marché suédois de l'alcool le 7 novembre 1996. Il est à supposer que, sur les 7 417 offres dont l'examen était terminé, 3 608 (environ 49 % des offres dont l'examen était terminé) ont été rejetées dans le cadre de l'examen préliminaire, étant donné qu'il est indiqué que seules 3 809 de ces offres (environ 51 % des offres dont l'examen était terminé) ont atteint le stade de la dégustation. Sur les 3 809 offres qui ont été testées, 2 700 (70 % des offres testées et 36 % des offres dont l'examen était terminé) ont été rejetées. Il reste 908 offres (12 % des offres dont l'examen était terminé) qui ont été retenues par Systembolaget et les produits sur lesquels elles portaient ont été achetés au titre de l'assortiment de base, de l'assortiment à l'essai ou de l'assortiment temporaire.

Au total, 6 509 offres, soit 88 % des 7 417 offres dont l'examen était terminé à la date de référence, ont donc été rejetées par Systembolaget.

Les éléments dont nous disposons ne nous permettent pas de vérifier si les offres présentées par la société publique V & S sont rejetées dans la même mesure que les offres des autres titulaires de licences de commerce de gros.

37. Les quatre principaux pays fournisseurs de vin étaient, au cours des huit premiers mois de 1996, l'Espagne (30,8 %), l'Italie (12,9 %), l'Allemagne (10,7 %) et la France (9,6 %) [30].

Les faits de l'affaire

38. M. Harry Franzén, qui possédait à l'époque un magasin d'alimentation à Röstånga, a acheté au début de 1994 un certain nombre de litres de vin au Danemark qu'il a importés en Suède. Après avoir vendu la majeure partie de ce vin dans sa boutique le 7 avril 1994, il a à nouveau vendu du vin dans sa boutique le 1er janvier 1995, à savoir le jour de l'adhésion du royaume de Suède à l'Union européenne. Il avait acheté une partie de ce vin à Systembolaget et une autre partie provenait du lot qu'il avait importé antérieurement du Danemark.

39. Le ministère public a poursuivi M. Franzén pour vente illicite et détention illicite de boissons alcoolisées. Ce dernier est

29 — Voir p. 5 du rapport de Konkurrensverket, cité à la note 9.

30 — Voir tableau 2 B du rapport cité à la note 9.

notamment accusé d'avoir vendu 20 bouteilles de vin et 5 litres de vin en cartons et d'avoir détenu 12 autres bouteilles de vin et 1 litre de vin en carton en contrariété avec le chapitre 3, article 1er, et le chapitre 10, articles 2 et 5, de la loi suédoise sur l'alcool.

40. M. Franzén a nié avoir commis un délit et a notamment fait valoir que l'accusation, pour ce qui est des ventes qu'il a effectuées le 1er janvier 1995, est fondée sur une législation contraire à l'article 30 du traité qui interdit les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent et à l'article 37 de celui-ci, qui prévoit que les États membres aménagent les monopoles nationaux présentant un caractère commercial de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres.

Les questions préjudicielles

41. Par ordonnance du 14 juin 1995, le Landskrona Tingsrätt a sursis à statuer et invité la Cour à répondre aux questions suivantes:

« 1) Un monopole légal tel que celui de Systembolaget est-il compatible avec l'article 30 du traité de Rome?

2) Un monopole légal tel que celui de Systembolaget enfreint-il l'article 37 du traité de Rome et, dans l'affirmative, ce monopole doit-il être supprimé ou un aménagement est-il possible?

3) Au cas où un monopole tel que celui de Systembolaget devait être considéré comme enfreignant l'article 37, existerait-il une période d'adaptation ou bien la société aurait-elle dû être dissoute à la date du 1er janvier 1995 ou l'aménagement avoir été réalisé à cette date? »

42. La juridiction de renvoi a indiqué ce qui suit dans l'ordonnance de renvoi:

« L'examen des conclusions du ministère public soulève la question de savoir si l'on peut être condamné pour avoir enfreint une règle de loi contraire au droit communautaire. L'alkohollag repose sur une interdiction fondamentale de vendre des boissons alcoolisées. En ce qui concerne le commerce de détail, une exception à cette interdiction donne à Systembolaget le droit exclusif d'effectuer de telles ventes. On peut assurément soutenir que même si le monopole détenu par Systembolaget devait être considéré comme contraire au droit communautaire, cela n'implique pas que tout un chacun a le droit de vendre des boissons alcoolisées où il veut, étant donné qu'il subsiste une interdiction fondamentale de la vente. L'intention du législateur n'a toutefois

pas été d'introduire une interdiction totale de la vente au détail des boissons alcoolisées mais l'objet de la loi est de conférer à Systembolaget un droit exclusif à cet égard.

Pour pouvoir statuer dans la présente affaire, il faut, de l'avis du Tingsrätt, examiner la question de savoir si le monopole détenu par Systembolaget est contraire au droit communautaire. »

Il en résulte qu'il y a un lien étroit entre l'interdiction légale de la vente des boissons alcoolisées et le monopole conféré à Systembolaget, de telle sorte que la juridiction de renvoi a estimé qu'il était nécessaire, pour qu'elle puisse statuer dans l'affaire au principal, de trancher le point de savoir si le monopole détenu par Systembolaget est contraire au droit communautaire.

43. La juridiction de renvoi a également décrit les caractéristiques du monopole telles que celles-ci découlent de la loi et de l'accord conclu entre l'État et Systembolaget; développements qui concordent au reste avec les considérations qui précèdent. Il en ressort que Systembolaget a pour objet de limiter les ventes de boissons alcoolisées. Il s'agit d'un système centralisé, dans lequel une entreprise unique détient et exploite tous les points de vente et prend elle-même les décisions relatives aux achats et à la commercialisation. Ce lien légal entre Systembolaget et les différents points de vente implique qu'il s'agit d'un tout indivisible. Pour répondre aux questions déférées, il faut par conséquent, de l'avis de la juridiction de renvoi, considérer le régime dans son ensemble et non pas simplement par rapport à un point de vente particulier.

44. Par les questions déférées, la juridiction de renvoi souhaite en réalité savoir s'il y a lieu d'interpréter les dispositions des articles 30 et 37 du traité en ce sens qu'elles s'opposent à un régime légal de vente au détail des boissons alcoolisées tel que celui qui a été décrit. La réponse à ces questions implique le cas échéant d'examiner s'il existe une période de transition pour le royaume de Suède telle que celle qui est visée à l'article 37 du traité et si le régime peut être justifié au titre de l'article 36 pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes.

45. La formulation des questions semble indiquer que la juridiction de renvoi invite également la Cour à examiner si le régime national en question doit le cas échéant être supprimé ou si un aménagement est possible. Nous soulignerons à cet égard que, dans le cadre de la procédure de coopération au titre de l'article 177 du traité, la Cour est uniquement compétente pour se prononcer sur l'interprétation du droit communautaire et pour donner à la juridiction nationale, en ce qui concerne le litige concret, les indications qui peuvent permettre à celle-ci de statuer sur le point de savoir si le régime national est contraire au droit communautaire et doit par conséquent être laissé inappliqué. Nous rappellerons qu'il est de jurisprudence constante que tant l'article 30 que l'article 37 du traité

sont d'effet direct [31], si bien qu'il appartient à la juridiction nationale de ne pas appliquer toute disposition nationale incompatible avec ces articles.

46. Nous considérons qu'il y a lieu de traiter ensemble les questions posées par la juridiction nationale. Dans les développements qui suivent, nous résumerons tout d'abord les observations déposées devant la Cour. Nous étudierons ensuite de manière plus générale la substance des dispositions des articles 30 et 37 du traité, avant de prendre position sur le point de savoir si le régime légal national de vente au détail des boissons alcoolisées, décrit ci-dessus, est compatible avec ces dispositions et s'il peut le cas échéant être justifié au titre des règles de l'article 36 du traité. Enfin, nous consacrerons quelques développements à la question de l'existence d'une période de transition et à l'effet d'une contrariété avec les articles 30 et 37 du traité.

Observations déposées devant la Cour

47. M. Harry Franzén a soutenu que la loi était contraire à l'article 30 du traité sur plusieurs points. En premier lieu, elle constitue une entrave à l'accès des produits importés sur le marché suédois. Systembolaget est le seul canal de vente aux consommateurs. La limitation du nombre des boutiques, qui ne stockent pour la plupart qu'une petite partie de l'ensemble de l'assortiment, les seuils minimaux en part de marché et en quantité, la procédure de sélection subjective et non transparente ainsi que l'exigence d'une licence de commerce de gros imposée également aux exportateurs d'autres États membres qui veulent accéder au marché suédois ont pour effet cumulé qu'il est difficile aux produits d'autres États membres de pénétrer sur le marché suédois.

La loi est également contraire à l'article 37 du traité. Cette disposition vise à assurer que l'interdiction de l'article 30 ne soit pas tournée par le biais de monopoles nationaux à caractère commercial.

Enfin, M. Franzén a soutenu que les restrictions à la libre circulation des marchandises qui résultent du monopole légal conféré à Systembolaget ne sauraient être considérées comme justifiées par l'article 36 du traité. De l'avis de M. Franzén, il est certes légitime de chercher à limiter la consommation d'alcool, mais Systembolaget n'est pas l'instrument approprié pour cela. Le monopole fait au contraire augmenter la consommation d'alcool distillé en fraude à domicile, qui représente un risque plus grand pour la santé. La consommation officielle d'alcool en Suède, qui s'élève à 5,3 litres d'alcool pur par habitant (1993), est bien inférieure au chiffre correspondant pour le Danemark par exemple, qui est de 10 litres par habitant. Il faut toutefois y ajouter la consommation clandestine, qui porte d'une part sur les

31 — Voir par exemple les arrêts du 22 mars 1977, Iannelli et Volpi (74/76, Rec. p. 557), et du 17 février 1976, Rewe (45/75, Rec. p. 181).

importations privées, d'autre part sur les boissons alcoolisées distillées en fraude à domicile, qui s'élève à environ 40 % de la consommation enregistrée. En outre, le monopole est contraire au principe de proportionnalité, étant donné que des mesures moins contraignantes, à savoir un système d'agrément accordé à des opérateurs privés, permettraient de réduire les ventes. Dans la mesure où il est applicable à l'article 37, l'article 36 du traité ne saurait, de l'avis de M. Franzén, pas non plus justifier une dérogation à l'article 37 du traité.

48. Le gouvernement suédois, soutenu par le gouvernement finlandais et le gouvernement norvégien, qui est intervenu conformément à l'article 20 du règlement de procédure en qualité d'État membre de l'EEE, a fait valoir que les articles 30 et 37 du traité ne s'opposaient pas à un régime tel que le régime suédois, dès lors qu'est assurée l'exclusion de toute discrimination, en droit ou en fait, entre les produits importés et les produits nationaux. Cette condition est satisfaite. Le monopole national de la vente au détail est un élément essentiel de la politique suédoise en matière d'alcool qui vise à limiter les ventes et, partant, la consommation des boissons alcoolisées.

De l'avis des gouvernements suédois, finlandais et norvégien, un régime tel que le régime suédois doit en tout état de cause être considéré comme justifié par des raisons de protection de la santé publique qui sont visées par les dispositions dérogatoires de l'article 36 du traité.

49. Le gouvernement français a indiqué qu'un monopole de vente au détail qui n'empêche pas l'accès au marché des produits importés et qui n'entrave pas cet accès davantage qu'il ne le fait pour les produits nationaux ne relève pas de l'article 30 du traité. Pour apprécier si tel est le cas il convient, de l'avis du gouvernement français, de prendre en compte des critères tels que le nombre des points de vente, leurs heures d'ouverture, le choix de produits proposés par le monopole, la diffusion de ceux-ci dans les boutiques et la commercialisation par le monopole de produits concurrents. Un monopole de vente au détail qui ne comporte pas de discrimination à l'encontre des produits en provenance d'autres États membres et qui n'entrave pas non plus l'accès de ceux-ci au marché est compatible avec l'article 37 du traité.

50. La Commission a maintenu le point de vue qu'elle avait exprimé au cours des négociations d'adhésion avec le gouvernement suédois, mais elle a indiqué à l'audience qu'elle avait envoyé au gouvernement suédois une lettre de mise en demeure dans laquelle elle met en doute la compatibilité avec l'article 30 d'une condition de représentation alléguée, du droit dû lors de la demande, d'une condition de licence d'importation pour les titulaires de licences de débit de boissons et, enfin, d'une interdiction d'envoyer des boissons alcoolisées en Suède à partir d'un autre État membre à titre de cadeau.

Observations générales sur l'article 30 du traité

51. L'article 30 du traité interdit les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toute mesure d'effet équivalent entre les États membres.

52. Selon une jurisprudence constante de la Cour, toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives [32].

53. Selon une jurisprudence constante, cette condition est remplie par les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises [33]. Il résulte de l'arrêt du 20 février 1979, dit « Cassis de Dijon », Rewe-Zentrale, 120/78, Rec. p. 649, que cette jurisprudence repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Les produits qui sont légalement fabriqués dans un État membre doivent en principe pouvoir être commercialisés dans les autres États membres sans devoir satisfaire aux prescriptions en vigueur dans ces États membres.

54. Dans l'arrêt Keck et Mithouard [34], la Cour a établi que n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres l'application à des produits en provenance d'autres États membres de 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.

55. Sur le fondement de cette jurisprudence, la Cour a notamment admis que les dispositions nationales suivantes étaient des dispositions relatives à certaines modalités de vente qui ne tombaient pas sous le coup de l'article 30, à moins qu'elles ne doivent être

32 — Voir arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), et du 26 novembre 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039, point 15).

33 — Voir arrêts du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15), et du 2 février 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Rec. p. I-317, point 13).

34 — Arrêt cité à la note 33, points 16 et 17.

considérées comme ayant un effet discriminatoire à l'encontre des produits d'autres États membres: des dispositions relatives aux heures d'ouverture des magasins [35]; une interdiction pour les pharmaciens de faire de la publicité, en dehors de l'officine, pour des produits habituellement vendus en pharmacie [36]; une interdiction de la publicité télévisée dans le secteur de la distribution [37]; une interdiction de la commercialisation en dehors des pharmacies des laits transformés du premier âge [38] et une interdiction de la vente des tabacs par des opérateurs autres que les détaillants disposant d'une autorisation spéciale [39].

56. A la lumière de l'arrêt Keck et Mithouard et de la jurisprudence ultérieure, on pourrait soulever, eu égard aux observations déposées dans la présente affaire, la question de savoir si l'article 30 a été réduit à une disposition interdisant les discriminations.

Toutefois, à notre avis, la jurisprudence de la Cour ne saurait être interprétée ainsi. Une telle interprétation de l'article 30 réduirait en réalité cette disposition à une simple réitération de l'interdiction générale des discriminations figurant à l'article 6 du traité, ce qui ne serait pas conforme au libellé de l'article 30, qui parle de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation. Une telle interprétation porterait atteinte à la disposition qui a constitué jusqu'ici l'une des pierres angulaires de l'intégration européenne.

57. A notre avis, l'arrêt Keck et Mithouard n'avait en réalité pas une portée très vaste; il se bornait à préciser que l'objet de l'article 30 était de prohiber les entraves à la libre circulation des marchandises dans tout le marché commun et d'assurer par là aux produits d'un État membre l'accès au marché dans les autres États membres. En revanche, l'article 30 ne vise pas à interdire aux États membres d'adopter une réglementation générale de l'activité applicable aux opérateurs dans l'État membre intéressé, dès lors qu'une telle réglementation n'entrave pas ou ne gêne pas l'accès au marché des produits d'autres États membres, ce qui peut être le cas lorsque l'État membre opère une discrimination entre les produits des autres États membres et les produits nationaux. Dans la ligne de ce qui précède, la Cour affirme expressément dans l'arrêt Keck et Mithouard et dans la jurisprudence ultérieure que l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente dans l'État d'importation n'est pas de nature à entraver les échanges entre les États membres, leur application aux produits d'autres États membres n'étant pas à considérer comme empêchant l'accès de ces produits à l'État

35 — Voir arrêts du 20 juin 1996, Semeraro Casa Uno e. a. (C-418/93, C-419/93 C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 et C-332/94, Rec. p. I-2975), et du 2 juin 1994, Tankstation 't Heukske et Boermans (C-401/92 et C-402/92, Rec. p. I-2199).

36 — Voir arrêt du 15 décembre 1993, Hünermund e. a. (292/92, Rec. p. I-6787).

37 — Voir arrêt du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179).

38 — Voir arrêt du 29 juin 1995, Commission/Grèce (C-391/92, Rec. p. I-1621, ci-après l'« arrêt des laits de premier âge »).

39 — Voir arrêt du 14 décembre 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663).

membre d'importation ou comme le gênant davantage qu'elle ne gêne celui des produits nationaux [40].

58. En conséquence, en vertu de la jurisprudence de la Cour, ce qui importe, c'est de savoir si la mesure en question est de nature à entraver le commerce entre les États membres. La formule « *certaines* modalités de vente » [41], utilisée au point 16 de l'arrêt Keck et Mithouard, corrobore cette thèse en indiquant que certaines autres dispositions relatives aux modalités de vente pourraient tomber sous le coup de l'article 30 même si elles ne comportent pas de discrimination à l'encontre des produits d'autres États membres.

59. Cette interprétation de l'article 30 en vertu de laquelle cette disposition vise à garantir l'accès au marché des produits d'autres États membres est également conforme à la jurisprudence la plus récente de la Cour. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire des laits de premier âge [42], qui portait sur une réglementation grecque en vertu de laquelle la vente des laits transformés du premier âge était réservée aux pharmacies, la Cour a ainsi constaté au point 20 que la réglementation hellénique se bornait à limiter les lieux de distribution des produits concernés en réglementant leur commercialisation, *sans empêcher pour autant l'accès au marché* de produits en provenance d'autres États membres ou les désavantager spécifiquement.

60. De même, la Cour a déclaré au point 44 de l'arrêt Banchero [43] qu'une législation italienne qui réservait la vente au détail des tabacs manufacturés à des distributeurs disposant d'une autorisation spéciale, mais *n'entravait pas de ce fait l'accès au marché national des produits en provenance d'autres États membres* ou ne gênait pas cet accès davantage qu'elle ne gêne l'accès des produits nationaux au réseau de distribution, échappait à l'article 30 du traité.

La Cour a jugé que la législation sur laquelle elle était appelée à se prononcer n'avait pas un tel effet restrictif des échanges, la Cour s'étant fondée, parmi les éléments de preuve, sur le fait que les détaillants, qui étaient au nombre d'environ 76 000, pouvaient déterminer librement l'approvisionnement de leurs débits en fonction de l'état du marché et que la législation en question ne se traduisait donc pas, en droit ou en fait, par une centralisation des achats.

L'arrêt peut difficilement être compris autrement que comme signifiant que la Cour

40 — Cette raison de faire échapper au champ d'application de l'article 30 du traité les dispositions relatives à certaines modalités de vente a été exprimée de la manière la plus claire, à notre avis, dans l'arrêt du 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, Rec. p. I-1141, point 38). Voir également le point 17 de l'arrêt Keck et Mithouard précité.

41 — La formule utilisée dans la version française de l'arrêt Keck et Mithouard semble laisser entendre plus précisément que certaines autres dispositions relatives aux modalités de vente pourraient être contraires à l'article 30 du traité, même si elles ne comportent pas de discrimination à l'encontre des produits d'autres États membres.

42 — Arrêt cité à la note 38.

43 — Arrêt cité à la note 39.

est partie de l'hypothèse qu'une telle centralisation de droit ou de fait aurait fait entrer la législation dans le champ d'application de l'article 30. Les critiques qui ont été dirigées contre l'arrêt Banchero dans la doctrine [44] semblent oublier que la conclusion de l'arrêt résulte uniquement de cette appréciation de la valeur probante des éléments du dossier quant aux effets pratiques de la législation et qu'il est donc à présumer que la Cour a constaté dans son arrêt qu'une centralisation de droit ou de fait du commerce est de nature à entraver le commerce entre les États membres et tombe le cas échéant sous le coup de l'interdiction de l'article 30 du traité [45].

61. Cette interprétation est confirmée par une comparaison entre les décisions dans l'affaire des laits de premier âge et dans l'affaire Banchero et l'arrêt du 5 octobre 1994, Centre d'insémination de la Crespelle [46]. Dans cet arrêt, la Cour a établi que la réglementation d'un État membre qui oblige les opérateurs économiques privés important des doses de semence bovine en provenance d'autres États membres à les déposer, moyennant un prix, auprès d'un centre agréé bénéficiaire d'une concession exclusive en matière de stockage et de mise en place de la semence *constitue une entrave aux importations au sens de l'article 30, cette exigence s'appliquant au stade suivant immédiatement l'importation et imposant une charge économique aux importateurs, ce qui est de nature à restreindre le volume des importations*. Ce qui était déterminant, ce n'était donc pas la comparaison avec la situation des produits nationaux similaires, mais en revanche le fait que la réglementation était de nature à restreindre les importations.

62. Dans sa jurisprudence récente, la Cour a appliqué une interprétation uniforme des différentes dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, voir notamment l'arrêt du 30 novembre 1995, Gebhard [47]. La justesse de l'interprétation de l'article 30 que nous avons retenue peut par conséquent également être vérifiée en examinant la jurisprudence la plus récente de la Cour en ce qui concerne la libre circulation des personnes et la libre prestation de services.

63. Dans l'affaire Bosman [48], la Cour était appelée à se prononcer sur la question de l'applicabilité de l'article 48 du traité, relatif à la libre circulation des travailleurs, au système de transfert des fédérations de football, en vertu duquel les changements de club étaient subordonnés au paiement d'indemnités de transfert par le nouveau club. La Cour a déclaré au point 103 que, si les règles de transfert en cause s'appliquaient également aux transferts entre clubs au sein

44 — Voir F. L., *Juris-classeur, Europe*, 1996, p. 15, et Berr, C. J.: *Journal du droit international* 2 1996, p. 495.

45 — Voir, à cet égard, nos conclusions sous cet arrêt, dans lesquelles nous avions estimé — à la différence de la Cour — qu'il avait été établi à suffisance de preuve qu'il y avait en fait, si ce n'est en droit, une telle centralisation du commerce et nous avons considéré par conséquent que la législation relevait de l'article 30 du traité.

46 — C-323/93, Rec. p. I-5077, point 29.

47 — C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37.

48 — Arrêt du 15 décembre 1995 (C-415/93, Rec. p. I-4921).

du même État membre, il n'en demeurait pas moins qu'elles conditionnaient directement l'accès des joueurs au marché du travail dans les autres États membres et étaient ainsi aptes à entraver la libre circulation des travailleurs. Les règles de transfert ne pouvaient donc être assimilées aux réglementations concernant les modalités de vente qui échappent, selon l'arrêt Keck et Mithouard, au champ d'application de l'article 30 du traité.

64. L'affaire Alpine Investments [49] portait sur la question de l'applicabilité de l'article 59 du traité, relatif à la libre prestation de services, à une interdiction de la pratique dite du « cold calling » — c'est-à-dire des appels téléphoniques non sollicités — en vue de vendre divers services financiers. L'interdiction en cause ne visait pas uniquement le « cold calling » de clients dans l'État membre en question, mais visait également le « cold calling » de clients d'autres États membres au sujet de tels services. Il ne s'agissait donc pas de l'interdiction du service lui-même, mais de l'interdiction d'une certaine modalité de vente de ce service. La Cour a expressément refusé d'appliquer le critère de la discrimination de l'arrêt Keck et Mithouard. Aux points 35 et 38, la Cour a déclaré que l'interdiction en cause avait certes un caractère général et non discriminatoire et qu'elle n'avait ni pour objet ni pour effet de procurer un avantage au marché national par rapport aux prestataires de services d'autres États membres, mais qu'elle était néanmoins susceptible de constituer une restriction à la libre prestation des services transfrontaliers, du fait qu'elle conditionnait directement l'accès au marché des services dans les autres États membres.

65. Une interprétation de l'article 30 du traité en vertu de laquelle l'interdiction consacrée dans cette disposition englobe les mesures qui sont de nature à entraver ou à gêner l'accès au marché des marchandises qui sont fabriquées dans un autre État membre est également nécessaire pour empêcher l'apparition de lacunes dans la protection de la libre circulation des marchandises dans les cas où il n'existe pas de production nationale de la marchandise en question. En effet, dans de tels cas, il ne saurait par définition y avoir de discrimination des produits en provenance d'autres États membres par rapport aux produits nationaux et un État membre pourrait par conséquent être incité à soumettre de tels produits à des charges, étant donné qu'il peut le faire sans devoir pour autant frapper les produits nationaux. Il ne pourrait être fait obstacle à de telles entraves aux échanges si l'article 30 était compris comme ne comportant qu'une interdiction des discriminations à l'égard des produits d'autres États membres par rapport aux produits nationaux. On peut invoquer à cet égard l'arrêt du 11 décembre 1990, Commission/Danemark [50]. La Cour y a déclaré que les États membres ne peuvent pas frapper les produits qui, à défaut de production intérieure comparable, échappent à l'application des prohibitions de l'article 95 de taxes d'un montant tel que la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun serait, en ce qui concerne ces produits, compromise et qu'une telle question doit être appréciée dans le cadre de l'article 30 du traité [51]. La Cour a confirmé

49 — Arrêt cité à la note 40.

50 — C-47/88, Rec. p. I-4509.

51 — Voir points 12 et 13.

dans l'affaire des laits de premier âge [52] que l'applicabilité de l'article 30 ne saurait dépendre de l'existence d'une production nationale.

Il est prévu au paragraphe 3 de l'article 37 que le rythme des mesures envisagées au paragraphe 1 doit être adapté à l'élimination, prévue aux articles 30 à 34 inclus, des restrictions quantitatives pour les mêmes produits.

Observations générales sur l'article 37 du traité

66. Le libellé de l'article 37, paragraphe 1, du traité est le suivant:

« Les États membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres [53].

Les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme par lequel un État membre, de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les États membres. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'État délégués. »

67. L'article 37 n'exige pas l'abolition totale des monopoles nationaux présentant un caractère commercial [54]. En revanche, ils doivent, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, être aménagés de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres. Un tel aménagement peut impliquer qu'il est nécessaire d'abolir certains des droits du monopole [55].

68. L'article 37, paragraphe 1, vise l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés. Cette disposition n'interdit donc pas, comme le fait par exemple l'article 95 du traité, de frapper les *produits* des autres États membres de charges plus élevées que celles qui frappent les produits nationaux, mais se réfère au contraire de manière générale aux *ressortissants* des États membres. Il en résulte à notre avis que l'article 37 du traité vise les opérateurs qui approvisionnent le marché en produits. Cette disposition se distingue ainsi de l'article 30 du traité, d'une part en étant limitée à la discrimination, d'autre part en ne protégeant pas la libre circulation des mar-

52 — Voir le point 17 de l'arrêt cité à la note 38.

53 — La période de transition a expiré le 31 décembre 1969.

54 — Voir le point 27 de l'arrêt Banchero, cité à la note 39.

55 — Voir l'arrêt du 3 février 1976, Manghera e. a. (59/75, Rec. p. 91), dans lequel un monopole d'importation a été jugé incompatible avec l'article 37 du traité.

chandises en tant que telle, mais en protégeant les opérateurs des autres États membres qui participent à la libre circulation des marchandises [56].

69. Cela a été confirmé par l'arrêt Commission/Grèce [57], dans lequel la Cour a jugé que le maintien en vigueur des droits de l'État hellénique en matière d'importation et de commercialisation des produits pétroliers entraînait, *à l'encontre des exportateurs établis dans d'autres États membres, une discrimination* visée par l'article 37, paragraphe 1. Il est à supposer que ce qui a été déterminant dans cette affaire, c'est que le monopole d'État était de nature à empêcher certains opérateurs, notamment ceux avec lesquels le monopole d'État grec n'entretenait pas de relations commerciales, d'exporter sur le marché grec. Il existait par conséquent une discrimination entre les ressortissants des États membres, ce qui est l'hypothèse visée à l'article 37, paragraphe 1.

70. Nous pouvons nous référer en outre à l'arrêt Manghera e. a. [58]. Dans cet arrêt, la Cour, après avoir constaté que le droit exclusif d'importation des tabacs manufacturés du monopole d'État italien représentait, à l'égard des exportateurs communautaires, une discrimination relevant de l'article 37, paragraphe 1, du traité, a déclaré que cette disposition doit être interprétée « en ce sens qu'à dater du 31 décembre 1969, tout monopole national à caractère commercial devait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à partir des autres États membres ». Cette affirmation a un caractère tout à fait général et doit être interprétée en ce sens que la Cour a tenu pour établi que les monopoles nationaux d'importation se traduisaient en eux-mêmes par une discrimination entre les ressortissants des États membres [59] et qu'il est par conséquent inutile de vérifier au cas par cas si de tels monopoles d'importation aboutissent effectivement à une discrimination entre les ressortissants des États membres.

71. Le texte du traité ne comporte aucun élément de nature à étayer la supposition selon laquelle l'article 37 du traité dérogerait à la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises, énoncée à l'article 30 du traité. Au contraire, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 37 montrent que l'article 37, paragraphe 1, vise à *compléter* les règles des articles 30 à 34. En effet, l'article 37, paragraphe 3, prévoit que le rythme des mesures visées au paragraphe 1 de la disposition doit être adapté à l'élimination, prévue aux articles 30 à 34 inclus, des restrictions quantitatives « pour les mêmes produits ». La Cour a d'ailleurs également déclaré [60] qu'il résulte du texte de l'article 37 ainsi que de sa place dans le système du traité

56 — Par opposition à cela, l'article 30 protège, de par son objet, la libre circulation des marchandises elle-même et non pas les opérateurs qui y participent.

57 — Arrêt du 13 décembre 1990 (C-347//88, Rec. p. I-4747, point 44).

58 — Voir les points 12 et 13 de l'arrêt cité à la note 55.

59 — Nous pouvons également nous référer à cet égard au raisonnement de la Cour au point 34 de l'arrêt du 19 mars 1991, France/Commission (C-202/88, Rec. p. I-1223, ci-après l'« arrêt des terminaux de télécommunication »), dans lequel il est indiqué que l'existence des droits exclusifs d'importation et de commercialisation prive les opérateurs économiques de la possibilité de faire acheter leurs produits par les consommateurs.

60 — Voir le point 9 de l'arrêt Manghera e. a., cité à la note 55; le point 42 de l'arrêt Commission/Grèce, cité à la note 57, et le point 27 de l'arrêt Banchero, cité à la note 39.

que cet article vise à assurer le respect de la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché commun, en particulier par l'abolition des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent dans les échanges entre les États membres, et à maintenir ainsi des conditions normales de concurrence entre les États membres dans le cas où, dans l'un ou l'autre de ces États, un produit déterminé est soumis à un monopole national à caractère commercial [61].

72. Par ailleurs, dans sa jurisprudence, la Cour a parfois appliqué les articles 30 et 37 concurremment à un monopole national à caractère commercial, parfois appliqué le seul article 30 aux droits exclusifs conférés à une entreprise monopolistique nationale. Ainsi, dans l'arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, précité, la Cour a jugé que le droit exclusif d'importer et de commercialiser des produits pétroliers finis était contraire tant à l'article 30 qu'à l'article 37, paragraphe 1. Dans l'arrêt des terminaux de télécommunication [62], la Cour a constaté que des droits exclusifs d'importation et de commercialisation portant sur les équipements terminaux constituaient une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 du traité. En revanche, la Cour n'a pas jugé utile de faire appel à l'article 37, ce qui peut être considéré comme une confirmation du fait que cette disposition complète l'article 30.

61 — Dans l'arrêt du 13 mars 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935, point 13), la Cour a formulé ceci comme suit: l'article 37 a pour but de soumettre la politique de vente d'un monopole public aux exigences de la libre circulation des marchandises et de l'égalité de chances qui doit être assurée aux produits importés d'autres États membres.

62 — Voir note 59.

73. En conséquence, les monopoles nationaux à caractère commercial sont interdits à l'expiration de la période de transition dans la mesure où ils sont de nature à entraver ou à gêner, en droit ou en fait, l'accès au marché des produits d'autres États membres (article 30) ou à se traduire par une discrimination entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés (article 37).

Le régime légal suédois de la vente au détail des boissons alcoolisées relève-t-il des interdictions visées aux articles 30 et 37 du traité?

74. Ainsi qu'il a été mentionné, la juridiction de renvoi a exposé les caractéristiques du monopole telles que celles-ci découlent de la loi et de l'accord conclu entre l'État et Systembolaget; développements qui concordent au reste avec ce que nous avons nous-mêmes dit à ce sujet. Il en résulte que Systembolaget a pour finalité de limiter la vente de produits alcoolisés. Il s'agit d'un système centralisé dans lequel *une* entreprise détient et gère l'ensemble des points de vente et prend elle-même les décisions en matière d'achats et de commercialisation. Ce lien de nature légale entre Systembolaget et les différents points de vente implique, de l'avis de la juridiction de renvoi, qu'il s'agit d'un tout indivisible. S'agissant de répondre aux questions qui ont été posées, il importe donc, de l'avis de la juridiction de renvoi, d'apprécier ce régime dans son ensemble et non pas simplement par rapport à un point de vente particulier.

75. Nous allons, dans les développements qui suivent, examiner les différentes caractéristiques du régime légal suédois en vue d'apprécier dans quelle mesure celui-ci relève des dispositions des articles 30 et 37 du traité. Nous allons ensuite apprécier si ce régime est nécessaire pour des raisons de protection de la vie et de la santé humaine et, dans ce cadre, si ce régime satisfait à l'exigence de proportionnalité: on se référera à cet égard à l'article 36 du traité.

76. Ainsi que nous l'avons mentionné, la juridiction de renvoi souligne le fait que le régime suédois de vente au détail des boissons alcoolisées a pour finalité de limiter la vente et, par là même, la consommation de produits alcoolisés. Ce point est confirmé par les observations présentées par le gouvernement suédois au cours de la procédure ainsi que par l'exposé des motifs de la loi, que nous avons cité au point 6 ci-dessus.

77. Toutes les informations recueillies dans la présente affaire donnent à penser que cet objectif a effectivement été atteint dans la pratique. Les informations statistiques auxquelles M. Franzén s'est référé dans ses observations montrent que la consommation enregistrée d'alcool en Suède est sensiblement inférieure à celle des autres États membres de la Communauté, à savoir 5,3 litres d'alcool pur par habitant en 1993 contre, par exemple, 10 litres par habitant au Danemark, qui ressemble à la Suède du fait que ce pays ne peut pas non plus produire de vin à partir de grappes de raisin et qu'il consomme traditionnellement moins de vin que les autres États membres. De même, les chiffres extraits du rapport de Konkurrensverket, exposés au point 16 ci-dessus, confirment que la vente de boissons alcoolisées est, de fait, relativement basse en Suède, puisqu'il n'a été vendu en tout, au cours de la période considérée (y compris les ventes par les titulaires de licences de débit de boissons) que 1,75 litre environ de bière et 1,13 litre environ de vin et de boissons spiritueuses par mois et par habitant [63].

78. On peut ainsi selon nous présumer que la vente des produits alcoolisés en Suède serait sensiblement plus élevée sans la limitation, au niveau de l'accessibilité et de l'offre de tels produits, découlant du régime légal centré autour de Systembolaget.

79. Même si le régime légal suédois de vente des boissons alcoolisées n'en interdit pas complètement la vente ou n'introduit pas directement des restrictions quantitatives à l'importation de ces produits et donc ne saurait être caractérisé comme une restriction quantitative proprement dite, l'objectif recherché et l'effet obtenu en pratique reviennent, en réalité, au même, à savoir une limitation sensible de la vente d'un groupe de produits déterminé. Il y a, dans ces conditions, une forte présomption que le régime légal suédois soit de nature à entraver les échanges intracommunautaires et constitue

63 — Il n'est pas possible de ventiler avec précision les chiffres pour le vin et les boissons spiritueuses. La vente de boissons spiritueuses correspond probablement à environ 20 à 25 % de la vente totale de vin et de boissons spiritueuses.

dès lors une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité.

80. Si l'on examine à présent les modalités dont se sert le régime légal suédois pour atteindre ce but, il est significatif que la loi accorde à la société Systembolaget, qui est entièrement détenue par l'État, le droit exclusif de commercialiser au détail les boissons alcoolisées en Suède, ce qui se fait — ainsi qu'il a été indiqué au point 17 — par l'entremise de 384 boutiques spécialisées, etc. Cette limitation du nombre, entre autres, de boutiques fait qu'il est plus difficile de se procurer des boissons alcoolisées.

81. Aux points 52 et suivants ci-dessus, nous avons examiné la jurisprudence la plus récente de la Cour concernant l'article 30 du traité. Ainsi qu'il a été indiqué au point 57, la Cour a, dans son arrêt Keck et Mithouard ainsi que dans sa jurisprudence ultérieure, précisé les contours de l'article 30 par rapport à son objectif, qui est d'empêcher les entraves à la libre circulation des marchandises au sein du marché commun et, par là même, de garantir aux produits d'un État membre l'accès au marché des autres États membres. En revanche, l'article 30 n'a pas pour finalité d'interdire aux États membres d'entreprendre une réglementation générale de l'activité par rapport aux opérateurs de l'État membre considéré, lorsqu'une telle réglementation n'empêche pas ni n'entrave l'accès au marché de produits en provenance d'autres États membres, comme cela peut, par exemple, être le cas si l'État membre discrimine les produits en provenance d'autres États membres par rapport aux produits indigènes.

82. Les arrêts rendus dans l'affaire des laits de premier âge et dans l'affaire Banchero [64] vont très exactement dans cette direction. Dans ce dernier arrêt, la Cour a constaté qu'un régime réservant la vente au détail des tabacs manufacturés à des distributeurs titulaires d'une autorisation particulière, sans affecter la commercialisation des produits en provenance d'autres États membres d'une manière différente de celle des produits nationaux, ne relevait pas de l'article 30 du traité. Cette solution s'explique cependant par le fait que la Cour a considéré que le régime concrètement en cause, sur lequel elle était appelée à statuer, n'avait pas un tel effet restrictif sur les échanges. La Cour avait en effet considéré comme établi, preuves à l'appui, que chaque exploitant de débits de tabac, au nombre de 76 000, pouvait librement prendre ses dispositions en matière d'achats, en fonction de la situation de marché, de sorte que le régime en cause n'entraînait, ni en droit ni en fait, une centralisation des achats. La Cour a de la sorte implicitement considéré qu'une telle centralisation, de droit ou de fait, des fournitures au marché du commerce de détail aurait eu pour conséquence que le régime aurait relevé de l'article 30 du traité.

83. Un régime qui réserve la vente de certains produits déterminés à des opérateurs

64 — Voir l'arrêt mentionné sous la note 38, et l'arrêt mentionné sous la note 39.

titulaires d'une autorisation particulière ne relève donc pas en soi de l'article 30 du traité, à condition toutefois que ce régime n'empêche ni n'entrave l'accès au marché des produits en provenance d'autres États membres. Le point de savoir si un tel régime est de nature à empêcher ou à entraver l'accès au marché dépend, ainsi que l'a indiqué le gouvernement français, entre autres, du nombre de points de vente, de leurs heures d'ouverture et de l'assortiment des produits.

84. Si l'on examine, à la lumière de ces critères, le régime légal suédois de la vente au détail des boissons alcoolisées, il faut, notamment, se demander si la limitation du nombre de points de vente constitue un obstacle tel à la consommation de boissons alcoolisées que cette limitation constitue en elle-même une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 30. La limitation apportée à la disponibilité (et, par là même, à la vente et à la consommation) des boissons alcoolisées, entendue comme objet et effet du régime suédois, est obtenue notamment par le nombre très limité de points de vente, à savoir une boutique pour 23 039 habitants et pour 1 172 km^2. A titre de comparaison, on peut mentionner que, avec une population d'environ 82 000 habitants, il n'y aurait, pour la ville de Luxembourg, que 3 ou peut-être 4 boutiques où l'on pourrait se procurer de la bière, du vin et des boissons spiritueuses si un régime analogue était en vigueur au Luxembourg. De nombreux éléments militent, à notre avis, pour que l'on considère cette forte limitation du nombre de boutiques (qui doit même être encore plus sensible dans les zones rurales) comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, relevant de l'article 30 du traité.

85. Il n'est toutefois pas nécessaire pour la Cour de prendre position de façon définitive sur le point de savoir si le nombre limité de points de vente entraîne en lui-même que le régime légal suédois relève de l'article 30. Le régime qui a été soumis à l'appréciation de la Cour constitue, ainsi que le souligne le tribunal de renvoi, un tout et c'est pourquoi nous porterons notre attention sur un deuxième élément, qui apparaît sans doute essentiel au regard de la décision à rendre par la Cour. A la différence des affaires Banchero et laits de premier âge, le régime légal suédois prévoit que la vente des produits alcoolisés aux consommateurs doit se faire, non par l'intermédiaire d'un grand nombre d'opérateurs indépendants, titulaires d'une autorisation spéciale — dans l'affaire Banchero, quelque 76 000, qui peuvent librement s'approvisionner —, mais à travers une véritable entreprise monopolistique d'État qui acquiert de manière centralisée tous les produits destinés à être vendus sur le marché de détail. Dans la théorie économique, le terme « monopole » vise une situation dans laquelle on ne trouve sur le marché qu'un seul offreur ou acquéreur [65]. Dans les affaires Banchero et laits de premier âge, il ne s'agissait donc pas d'un monopole de vente au détail au sens propre du terme.

86. Le régime suédois ne porte ainsi pas seulement sur la vente des boissons alcoolisées aux consommateurs. Ce régime, qui comporte en son sein une entreprise monopolistique d'État, entraîne également et surtout une centralisation de tous les achats de telles boissons en vue de la vente sur le marché du

65 — Voir Scherer & Ross: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, p. 17, d'où il apparaît en outre qu'un monopole du côté de l'acquéreur est désigné en anglais sous le terme « monopsony ».

commerce de détail suédois. Une entreprise ayant le monopole de vente sur un marché déterminé, par exemple le marché du commerce de détail des produits alcoolisés [66], détiendra nécessairement en outre le monopole des achats sur ce marché. Un monopole d'achat emporte comme conséquence que l'offreur particulier n'a qu'un seul contractant possible. Soit un produit bénéficie de l'accès au réseau de vente du monopoleur, soit ce produit se retrouve complètement exclu du marché considéré. Le monopoleur décide donc quels produits seront vendus et, par là même, quels produits auront accès au marché.

87. Un véritable monopole du commerce de détail se distingue donc sensiblement, selon nous, d'un régime dans lequel une série de détaillants indépendants se voient accorder le droit de vendre une ou plusieurs catégories de produits qu'ils se procurent de façon indépendante. Cette distinction est particulièrement nette sur un marché tel que le marché de détail des boissons alcoolisées, sur lequel on trouve une très vaste offre de différents produits de différentes marques. Il est en pratique impossible au monopoleur d'offrir plus qu'une fraction de l'offre globale.

66 — La Cour a en liaison avec l'article 85 du traité concernant les accords restrictifs de concurrence constaté que le commerce de détail et le secteur de la restauration constituent des marchés distincts: voir l'arrêt du 28 février 1991, Delimitis (C-234/89, Rec. p. I-935, points 16 et 17). Même si la jurisprudence concernant les règles de concurrence n'est pas décisive aux fins de l'interprétation de l'article 30 du traité, il est néanmoins important d'avoir à l'esprit cette délimitation du marché, s'agissant d'apprécier les caractéristiques de Systembolaget.

88. On peut à cet égard renvoyer aux points 34, 35 et 36 de l'arrêt des terminaux de télécommunication dans lequel la Cour a déclaré ce qui suit:

« A cet égard, il convient de constater, en premier lieu, que l'existence des droits exclusifs d'importation et de commercialisation prive les opérateurs économiques de la possibilité de faire acheter leurs produits par les consommateurs.

Il y a lieu de relever, en second lieu, que le secteur des terminaux est caractérisé par la diversité et la technicité des produits et par les contraintes en découlant. Dans ces conditions, il n'est pas assuré que le détenteur du monopole soit en mesure d'offrir toute la gamme des modèles existant sur le marché, d'informer les clients sur l'état et le fonctionnement de tous les terminaux et de garantir leur qualité.

Les droits exclusifs d'importation et de commercialisation dans le secteur des terminaux de télécommunication sont donc susceptibles de restreindre le commerce intracommunautaire. »

89. Le fait que la Cour a dès cette époque vu une différence substantielle entre de tels droits exclusifs alloués aux monopoles et des

régimes limitant l'accès aux ventes de détail à des opérateurs spécialement habilités est illustré par l'arrêt, pratiquement contemporain, du 11 juillet 1990, Quietlynn [67], dans lequel la Cour a constaté que le fait d'interdire à des entreprises autres que celles agréées de vendre des articles pornographiques ne relevait pas de l'article 30 du traité.

90. Un monopole d'État affecte donc, selon la Cour, la libre circulation des marchandises d'une manière différente et beaucoup plus contraignante qu'un régime légal d'autorisation administrative [68].

91. Dans l'arrêt des terminaux de télécommunication, le droit exclusif portait à la fois sur l'importation et sur la commercialisation. On peut donc raisonnablement se poser la question de l'importance que l'on peut prêter à la circonstance que le monopole de Systembolaget ne s'étend pas au stade de l'importation proprement dit.

92. Il ressort des renseignements fournis au cours de l'instance que 93 % des ventes de vin et de boissons spiritueuses sur le marché suédois se font à travers Systembolaget. Les 7 % restants sont vendus par les restaurants et autres débits de boissons, dont le fournisseur dominant est d'ailleurs précisément Systembolaget. Ainsi, outre le fait d'être le seul acquéreur sur le marché de détail, Systembolaget est également, en fait, le seul intermédiaire entre le producteur et le consommateur sur la totalité du marché suédois.

93. La réalité commerciale est donc, selon nous, qu'un produit en provenance d'un autre État membre ne sera importé en Suède que s'il y a une certitude qu'il pourra être commercialisé par Systembolaget. Quel intérêt les titulaires d'une licence de commerce de gros auraient-ils à importer un produit s'ils ne peuvent pas le vendre? Envisagé sous l'angle de l'accès au marché des produits, le fait que l'importation elle-même ne soit pas entre les mains d'un monopole d'État ne recouvre donc aucune réalité tangible.

Le fait que sur le papier le monopole suédois des alcools ne s'étende pas au droit d'importation nous semble ainsi procéder d'un artifice purement formel, qui ne change rien à la réalité, à savoir que c'est Systembolaget

67 — C-23/89, Rec. p. I-3059.

68 — Il peut sembler dès lors surprenant que la Commission ait considéré, au cours de la procédure, qu'il n'y avait pas de différence, sous l'angle de la libre circulation des marchandises, entre un monopole de vente au détail proprement dit et un régime d'autorisation administrative. Cette opinion est d'autant plus surprenante que tout récemment, dans une décision du 20 novembre 1996, n° IV/M. 784 — Kesco/Tuko, la Commission a décidé qu'une fusion entre deux chaînes du commerce de détail finlandaises, qui aurait eu pour effet de créer une entreprise dominante détenant une part de marché d'au moins 55 %, était incompatible avec le marché commun. Il ressort du point 11 de la décision que « la transaction affecte également le commerce intracommunautaire en ce que les fournisseurs d'autres États membres devront en fait solliciter l'accès aux canaux de distribution de Kesco pour garantir une commercialisation suffisante de leurs produits en Finlande ». Il se peut toutefois que l'attitude de la Commission trouve son explication dans la correspondance échangée, comme déjà signalé, entre la Commission et le gouvernement suédois dans le cadre de l'adhésion du royaume de Suède à la Communauté européenne.

qui décide quels produits en provenance d'autres États membres doivent être importés en Suède. La centralisation des achats et la vente au détail ont ainsi pour effet que dans le cas de monopoles d'importation il n'existe qu'un seul canal reliant le producteur aux consommateurs et c'est ainsi une entreprise monopolistique d'État qui décide quels sont les produits en provenance d'autres États membres qui doivent être importés sur le marché suédois et quels importateurs doivent procéder à ces opérations et en tirer profit.

On peut noter à cet égard que V & S, dont le capital est détenu par l'État, continue d'être le fournisseur dominant de produits spiritueux et de vin à destination du marché de détail en Suède: voir ci-dessus le point 23.

94. Un monopole d'État portant sur le commerce de détail, tel que le monopole suédois, affecte donc selon nous, en réalité, directement l'accès de la marchandise au marché exactement de la même façon qu'un monopole d'État en matière d'importation. On peut à cet égard également renvoyer au fait que, dans plusieurs recommandations au titre de l'article 37, paragraphe 6, la Commission a estimé nécessaire que les États membres aménagent plusieurs monopoles nationaux à caractère commercial de telle manière que les détaillants soient assurés de la neutralité de l'État et que les fournisseurs d'autres États membres se voient garantir la faculté de mettre sur pied des canaux propres concernant le commerce de gros et le commerce de détail [69]. On peut en outre faire observer que, dans l'arrêt Commission/Grèce, précité, la Cour a constaté qu'un monopole d'État en matière d'importation ne pouvait pas être distingué d'un monopole d'État en matière de raffinage de pétrole brut. Le fait que des mesures se situant en aval de l'importation peuvent être constitutives d'une entrave aux importations au sens de l'article 30 ressort du point 61 de l'arrêt Centre d'insémination de la Crespelle, précité.

95. En outre, il importe d'appeler l'attention sur le rapport existant entre les dispositions des articles 30 et 90 du traité. Selon l'article 90, paragraphe 1, du traité, les États membres doivent, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, s'abstenir de prendre des mesures contraires aux dispositions du traité. L'article 30 en fait partie. Aux termes de l'article 90, paragraphe 3, la Commission veille à l'application des dispositions de l'article 90, paragraphe 1, et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

La délimitation de l'article 30 revêt ainsi de l'importance au regard de l'étendue de la

69 — Voir recommandations de la Commission, du 22 décembre 1969, à la République française au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial des scories Thomas (JO 1970 L 31, p. 7), à la République italienne au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial du papier à cigarettes (JO 1970, L 31, p. 9), à la République italienne au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial des pierres à feu (JO 1970, L 31, p. 12), à la République italienne au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial du sel (JO 1970, L 31, p. 14), et à la République fédérale d'Allemagne au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial des alcools (JO 1970 L 31, p. 20).

compétence reconnue à la Commission selon l'article 90, paragraphe 3 [70]. Dans l'hypothèse où elle considérerait que le régime légal suédois applicable au commerce de détail des boissons alcoolisées échappe au domaine de l'article 30 du traité, la Cour retirerait par là même à la Commission une compétence qu'elle lui avait précédemment reconnue — à savoir dans l'arrêt des terminaux de télécommunication — avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir pour l'équilibre institutionnel existant et pour le marché intérieur.

Les entreprises européennes et les consommateurs devraient sans nul doute actuellement acquitter un prix bien plus élevé pour les instruments modernes de télécommunication tels que les téléphones mobiles et le téléfax si la Commission n'avait pas adopté — et la Cour, sur la base de l'article 30, pour l'essentiel confirmé — la directive 88/301/CEE de la Commission, du 16 mai 1988, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication [71].

96. Il résulte des arrêts dans l'affaire Manghera e. a. et dans l'affaire Commission/Grèce [72], que des monopoles d'État en matière d'importation ont en général un effet discriminatoire au sens de l'article 37, paragraphe 1. Ainsi que nous l'avons indiqué, nous sommes d'avis qu'un régime tel que le régime suédois a en réalité les mêmes effets qu'un monopole d'importation. L'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, met en évidence que l'on ne peut pas se satisfaire de regarder comment l'entreprise concernée se présente sur le papier, mais qu'il est décisif au contraire de vérifier si l'organe considéré exerce en réalité une influence sensible sur les importations ou exportations intracommunautaires. On doit donc supposer qu'un monopole d'État applicable au commerce de détail, qui décide en réalité quels produits en provenance des autres États membres doivent être importés en Suède et qui a en réalité les mêmes effets qu'un monopole d'importation, relève également de l'interdiction visée à l'article 37, paragraphe 1, du traité, étant donné qu'il empêche un grand nombre d'opérateurs des autres États membres de commercialiser leurs produits sur le marché suédois.

97. Un régime légal du commerce de détail des boissons alcoolisées tel que le régime suédois est donc en lui-même de nature à entraver le commerce intracommunautaire et agit en réalité comme un monopole d'importation étatique, raison pour laquelle ce régime relève, à notre sens, tant de l'article 30 que de l'article 37.

98. Si l'on considère à présent la manière dont le système agit en pratique, il apparaît d'ailleurs à l'évidence que les opérateurs des autres États membres ont beaucoup de mal à pénétrer sur le marché suédois avec un produit alcoolisé.

70 — Voir point 21 des motifs de l'arrêt des terminaux de télécommunication, cité sous la note 59.

71 — JO L 131, p. 73.

72 — Voir l'arrêt cité sous la note 57, et l'arrêt cité sous la note 57.

— Pour pouvoir, au départ, remettre une offre, l'intéressé doit d'abord être titulaire d'une licence de commerce de gros: voir, sur ce point, les développements qui

suivent, où seront exposés de façon plus détaillée les effets découlant de cette exigence, constitutifs d'une entrave au commerce.

— Ensuite, pour être habilité à remettre une offre, il faut recevoir une invitation de Systembolaget à remettre une offre concernant un produit déterminé, par exemple, « beaujolais, rouge, fleurie ». On ne dispose d'aucune information sur ce qui amène Systembolaget à inviter les entreprises titulaires d'une licence de gros à remettre une offre sur un produit donné à un moment donné, et on ne sait donc pas dans quelle mesure les fournisseurs de Systembolaget et autres titulaires d'une autorisation peuvent demander à Systembolaget de lancer une invitation à soumettre une offre concernant un produit donné.

— Une fois l'offre remise, des employés de Systembolaget évaluent le rapport qualité/prix, les expériences antérieures avec la région de production et le type de produit en question: voir, ci-dessus, point 27. Il s'agit à ce stade, selon nous, d'un choix largement discrétionnaire, qui aboutit à l'exclusion de la moitié environ des produits proposés.

— Les employés de Systembolaget procèdent ensuite à un test à l'aveugle. Or, le goût est loin d'être une donnée objective. Quand, par exemple, un châteauneuf-du-pape a-t-il suffisamment un goût de framboise, de réglisse, d'épices exotiques et de noisettes grillées, et un Brunello di Montalcino un goût suffisant en fruits rouges et noirs, genévrier, chêne et épices grillées [73], pour être approuvé par le dégustateur? Cela dépendra du dégustateur lui-même, dont le goût n'est pas nécessairement identique à celui de tous les autres consommateurs. Cette dégustation à l'aveugle entraîne le rejet de 70 % des offres qui avaient échappé à l'élimination à l'occasion du premier examen à caractère discrétionnaire, lequel avait abouti à l'exclusion d'environ la moitié des offres remises.

— Ce sont en définitive 12 % des offres soumises (dont l'examen était terminé à la date de référence) qui pourront être mises en vente: voir point 36. Mais il n'y a aucune garantie que l'offreur se voie reconnaître le droit de vendre son produit autrement que dans la mesure limitée qu'implique l'inclusion de ce dernier dans l'assortiment temporaire.

— Pour être inclus dans l'assortiment de base — qui ne comprend au reste que les produits bon marché et de la catégorie de prix intermédiaire — un produit devra satisfaire à certaines exigences minimales en termes de vente, faute de quoi il sera sorti de la liste: voir, ci-dessus, point 29. D'un point de vue commercial et administratif, il n'est certes pas surprenant que Systembolaget, en tant que monopole couvrant l'ensemble du territoire, exige une vente annuelle minimale de 36 000 bouteilles et une certaine part de marché dans le segment considéré pour conserver un produit dans son assor-

73 — Les caractéristiques gustatives indiquées sont reproduites dans Simon & Schuster: *Parker's Wine Buyer's Guide*, 4e édition, 1995, p. 516 et suiv. et p. 678.

timent de base. Ce fait démontre cependant à lui seul qu'un monopole tel que le monopole suédois est de nature à entraver l'accès au marché des produits en provenance d'autres États membres, étant donné qu'une telle limitation ne se produirait pas sur un marché libre où, par définition, les produits pourraient beaucoup plus aisément avoir accès au marché. Pour un producteur donné, ce régime implique donc une restriction sérieuse, puisque seuls les produits détenant une certaine part de marché peuvent avoir accès à l'assortiment de base et demeurer par conséquent sur le marché. Les critères d'exclusion ne sont au reste pas tout à fait objectifs: voir point 32.

— Quand un produit est sorti de la liste pour cause de vente insuffisante, il subit une période de quarantaine de deux ans et, même à l'expiration de cette période, on tient compte des expériences précédentes avec ce produit lors des sélections ultérieures de produits destinés à être vendus par Systembolaget: voir points 33 et 27.

— La possibilité de déclarer les produits refusés en vue d'une vente à l'essai (voir à ce sujet les points 30 et 31 ci-dessus) ne donne pas, à notre sens, aux fournisseurs malchanceux une chance réelle d'accéder au marché. D'une part, le produit doit passer à travers une dégustation-test. D'autre part, même si le produit parvient à passer avec succès l'épreuve de la dégustation, les quantités exigées et le fait que l'assortiment à l'essai ne se trouve que dans un nombre limité de boutiques, de sorte que le produit à l'essai a encore plus de difficulté à satisfaire aux exigences quantitatives que les produits figurant dans l'assortiment de base, ont cependant pour conséquence que le produit à l'essai n'a pas de réelle possibilité d'accéder au marché et d'y rester.

99. Rappelons donc dans ce contexte que 19 fournisseurs fournissent ensemble 99 % des vins et produits spiritueux de Systembolaget et fournissent probablement l'ensemble de l'assortiment de base, que c'est V & S, dont le capital est détenu par l'État, qui domine le marché du vin et des boissons spiritueuses et que les spiritueux et la bière fabriqués en Suède détiennent une part de 51,3 % du marché de détail des boissons spiritueuses et de 83,1 % du marché de détail de la bière.

100. Ainsi que nous y avons précédemment fait allusion, il se pose tant sous l'angle de l'article 30 que de l'article 37 un problème particulier, à savoir que l'accès des opérateurs au marché suédois est davantage encore entravé par le régime qui résulte des articles 1er et 2 du chapitre 4 de la loi qui subordonnent l'importation à la possession d'une licence de commerce de gros ou d'une licence de fabrication délivrée par l'Alkoholinspektion. Comme nous l'avons précédemment indiqué, une telle autorisation est non seulement nécessaire pour pouvoir vendre à Systembolaget, mais également, de façon générale, pour pouvoir soumettre une offre à Systembolaget, qui n'a pas elle-même le droit d'importer. Ce régime de licence ne peut pas à notre sens être distingué du monopole commercial, étant donné que,

comme nous l'avons indiqué, ce régime détermine les catégories de personnes auprès desquelles le monopole peut acheter et, par là même, celles qui finalement peuvent tenter l'aventure de la sélection, par Systembolaget, des produits destinés à la vente sur le marché de détail en Suède [74]. Ainsi que l'a reconnu le gouvernement suédois lors de l'audience, ce régime implique que les opérateurs des autres États membres ne sont pas en droit de vendre des boissons alcoolisées sur le marché suédois, à moins que la vente ait lieu par le truchement d'un intermédiaire disposant d'une licence suédoise de vente de gros ou que le producteur notamment soit lui-même titulaire d'une licence de commerce de gros délivrée par les autorités suédoises et acquitte les taxes liées à l'obtention de cette licence.

101. On ne trouvera toutefois guère d'entreprises établies dans un autre État membre qui veuillent se donner la peine de demander une licence de commerce de gros et d'acquitter une taxe en liaison avec la demande et le contrôle, simplement pour éventuellement — au cas où Systembolaget viendrait à solliciter une offre portant sur un produit qu'elles sont en mesure de fournir — avoir la faculté d'offrir leurs produits à Systembolaget sans aucune espèce de garantie de vendre, ne serait-ce qu'une seule bouteille. En pratique, une entreprise sera donc ordinairement contrainte de s'adresser à un commerçant de gros suédois [75]. A l'opposé, les producteurs suédois satisfaisant aux conditions d'établissement suédoises, notamment V & S, qui est détenue par l'État, pourront directement vendre à Systembolaget et aux titulaires de licences de débit de boissons.

102. Cette partie du régime concernant le monopole d'État applicable au commerce de détail discrimine encore davantage, à notre avis, les opérateurs des autres États membres et est, par là même, également contraire à l'article 37 du traité. La discrimination est renforcée par le fait que la taxe de contrôle est dégressive et donc plus élevée par litre lorsque le volume de chiffre d'affaires est moindre. Un tel régime favorise surtout un fournisseur tel que V & S, dont le capital est détenu par l'État et qui détient une part de marché de 35 % du marché du vin et de 66,6 % du marché des boissons spiritueuses, par rapport aux titulaires d'une licence de commerce de gros, qui ne peuvent vendre que de petites quantités, voire aucune quantité du tout, à Systembolaget.

103. Considéré en lui-même, un tel régime, dans lequel les conditions posées à l'établissement d'une entreprise sont étendues aux opérateurs établis dans les autres États membres, est à notre sens également de nature à entraver la libre circulation des marchandises, étant donné qu'il renchérit et rend plus difficile l'importation en obligeant ces opérateurs soit à recourir au service d'un intermédiaire ou à obtenir eux-mêmes une licence de commerce de gros et acquitter par là même les frais y afférents. Ce régime est donc, selon nous, également contraire à l'article 30 du traité. On peut renvoyer à cet égard au fait que, dans son arrêt Vriend du

74 — L'article 37 ne concerne que les activités intrinsèquement liées à l'exercice de la fonction spécifique du monopole. Cette disposition n'a en revanche pas de pertinence au regard des dispositions qui visent, de manière générale, la production et la commercialisation de marchandises, que celles-ci relèvent ou non du monopole en question: voir l'arrêt du 13 mars 1979, Peureux (119/78, Rec. p. 975, point 28) et l'arrêt Banchero, cité sous la note 37, point 29.

75 — Au reste, une telle modalité s'apparente en réalité à une obligation de représentation, qui est en elle-même contraire à l'article 30 du traité: voir l'arrêt du 28 février 1984, Commission/Allemagne (247/81, Rec. p. 11).

26 février 1980 (94/79, Rec. p. 327), la Cour a constaté qu'un régime réservant à titre exclusif, entre autres, l'importation de matériel de reproduction végétale tel que les plants de chrysanthèmes à des personnes affiliées à des organes créés ou homologués par l'autorité publique était contraire à l'article 30 du traité.

Le régime peut-il être justifié au titre des règles de l'article 36 du traité?

104. Aux termes des dispositions dérogatoires de l'article 36 du traité, l'article 30 ne fait pas obstacle aux restrictions d'importation, notamment, justifiées par la protection de la santé et de la vie des personnes. Toutefois, de telles restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

105. De par son libellé, l'article 36 ne fait référence qu'aux articles 30 à 34 et il y a par conséquent lieu de s'interroger sur le point de savoir si ces dispositions dérogatoires sont également applicables à l'article 37 du traité.

106. En nous fondant sur la jurisprudence de la Cour, nous avons appliqué plus haut l'interprétation selon laquelle il y a un lien étroit entre les champs d'application des dispositions des articles 30 et 37 et selon laquelle ces derniers peuvent s'appliquer aux mêmes situations de fait. Il est donc difficile de faire très clairement le départ entre l'article 30 et l'article 37. Il nous semble par conséquent qu'il convient d'appliquer également l'article 36, dont le contenu a été défini dans une jurisprudence abondante, dans le contexte de l'article 37.

107. Nous considérons en conséquence qu'il y a lieu d'interpréter l'article 37 en ce sens que les restrictions qui découlent de l'existence et de la fonction particulière de monopoles commerciaux mais qui sont justifiées par exemple par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes peuvent être compatibles avec le droit communautaire aux conditions qui sont fixées à l'article 36, telles que celle selon laquelle ils ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire. La Cour semble d'ailleurs également avoir admis implicitement que l'article 36 peut déroger à l'article 37. Dans l'arrêt précité rendu dans l'affaire C-347/88, Commission/Grèce, la Cour a ainsi examiné si un droit exclusif d'importer et de commercialiser des produits pétroliers était justifié par des raisons de sécurité publique, l'une des raisons visées à l'article 36, sans distinguer entre l'article 30 et l'article 37.

108. En ce qui concerne la substance de l'article 36, nous rappellerons en premier lieu qu'il est de jurisprudence constante que cette disposition ne vise que des raisons de nature non économique [76]. Même s'il est affirmé que le but de Systembolaget et, en particulier, de la limitation du nombre des points de vente est lié à la politique de l'alcool, il ne fait guère de doute que le régime comporte pour

76 — Voir arrêt du 7 février 1984, Duphar e. a. (238/82, Rec. p. 523, point 23).

l'État suédois un avantage économique considérable qui réside dans le fait que tous les bénéfices de la vente au détail des boissons alcoolisées en Suède tombent en réalité dans les caisses de l'État et que ces bénéfices sont maximisés du fait de la limitation des frais de vente qui résulte de la limitation du nombre des boutiques. Toutefois, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour, il ne saurait être tenu compte de la perte de ressources que l'État suédois subirait le cas échéant s'il devait démanteler ou aménager le monopole de la vente au détail des boissons alcoolisées pour le mettre en conformité avec les règles du traité.

109. A l'inverse, selon une jurisprudence constante de la Cour, parmi les biens ou intérêts qui peuvent être protégés par l'article 36 du traité, la santé et la vie des personnes occupent le premier rang et il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent en assurer la protection, dans les limites qui sont imposées par le traité [77]. Les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation à cet égard.

110. Les limites imposées à la compétence des États membres résultent notamment du principe de proportionnalité en vertu duquel la mesure doit être nécessaire pour protéger efficacement la vie et la santé des personnes [78]. Si elles peuvent être protégées de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges communautaires, c'est pour ces dernières mesures qu'il faut opter [79]. Si la mesure n'est pas en elle-même appropriée pour réaliser l'objectif invoqué ou si elle est en elle-même disproportionnée, elle ne sera pas non plus compatible avec le droit communautaire [80].

111. Le gouvernement suédois a soutenu au cours de la procédure que l'alcool était néfaste pour la santé et que le régime légal suédois avait pour objet de limiter la vente et, partant, la consommation d'alcool. Il s'est notamment référé à cet égard à un plan d'action adopté en 1993 par le Comité régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, fixant comme objectif à tous les États européens membres de l'OMS une réduction, d'ici à l'an 2 000, de la consommation d'alcool de 25 % par rapport à celle de 1980.

112. C'est avant tout au législateur suédois qu'il appartient d'apprécier si la protection de la santé publique en Suède justifie des mesures visant à restreindre la consommation de boissons alcoolisées et les recommandations de l'OMS constituent des éléments de documentation importants. Il ne fait pas de doute que l'abus d'alcool peut avoir des effets néfastes graves d'un point de vue social et médical et des mesures de prévention des abus pourraient par conséquent être couvertes par l'article 36 [81].

77 — Voir arrêts du 10 novembre 1994, Ortscheit (C-320/93, Rec. p. I-5243, point 16), et du 20 mai 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613, point 15).

78 — Voir l'arrêt du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 16).

79 — Voir le point 17 de l'arrêt Ortscheit, cité à la note 77, et le point 17 de l'arrêt De Peijper, également cité à la note 77.

80 — Arrêt Gebhard, cité à la note 47, point 37.

81 — Voir l'arrêt Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, cité à la note 78.

113. D'un autre côté, nous estimons qu'il n'est pas possible d'assimiler la consommation d'alcool à l'abus d'alcool. De nouvelles études tendent à montrer qu'une certaine consommation quotidienne de vin a des effets bénéfiques pour la santé. Une étude danoise récente publiée notamment dans le *British Medical Journal* [82] est parvenue à la conclusion suivante: « Une consommation légère à modérée de vin (au maximum 3 à 5 verres par jour) se traduit par une forte chute, quasiment proportionnelle à la dose, de la mortalité pour toutes causes, contrairement à la consommation de bière et de boissons spiritueuses. Cette chute s'explique tant par un recul de la mortalité due aux maladies cardio-et cérébro-vasculaires que par un recul de la mortalité pour d'autres causes. » Il ressort de l'étude que, si le risque de mortalité relatif des personnes qui ne boivent jamais de vin est fixé à 1,00, le risque pour les personnes qui boivent 3 à 5 verres de vin par jour est de 0,51. En revanche, le risque de mortalité correspondant pour les personnes qui boivent 3 à 5 verres de 2 cl de spiritueux par jour est de 1,34. Pour ce qui est de la bière, il n'a pas été constaté d'écart constant par rapport au risque relatif de 1 pour les personnes qui ne boivent jamais de bière; l'étude n'étaie donc pas la supposition selon laquelle une consommation normale de bière serait nuisible à la santé.

114. Comme cela ressort de nos développements précédents, nous estimons que le régime suédois de la vente des boissons alcoolisées, considéré dans son ensemble, entrave d'une part fortement l'accès au marché des produits d'autres États membres et entraîne d'autre part une discrimination à l'encontre des ressortissants d'autres États membres. Dans son ensemble, le régime légal suédois se traduit par conséquent, à notre avis, par une restriction particulièrement sensible de la libre circulation des marchandises, élément qui doit être pris en compte lorsque l'on examine le point de savoir si ce régime est nécessaire ou s'il existe des mesures moins restrictives propres à assurer la protection de la santé publique.

115. Comme nous l'avons indiqué, le problème principal posé par un monopole national de la vente au détail tel que le monopole suédois est qu'il comporte une centralisation des achats et que c'est ainsi l'entreprise monopolistique étatique qui décide en réalité quels seront les produits des autres États membres qui seront importés et qui auront accès au marché. C'est donc le monopole en tant que tel qui est restrictif des échanges.

116. En revanche, ce n'est pas le monopole en tant que tel qui a un effet restrictif de la vente et, partant, de la consommation d'alcool. Cet effet résulte de la limitation du nombre des points de vente. Si l'on souhaite, dans l'intérêt de la protection de la santé publique, limiter la vente des boissons alcoolisées, il n'est pas nécessaire pour cela d'instaurer un monopole d'État centralisé, une telle limitation pouvant être réalisée par des mesures moins restrictives, telles qu'un régime comportant un certain nombre de points de vente indépendants qui s'approvisionnent en toute autonomie, ce qui n'engen-

82 — Grønback N. M., Deis, A., Sørensen, TIA, Becker, PU, Schnohr P., et Boje Jensen, G.: « Forskel i dødelighed ved moderat forbrug af øl, vin og spiritus », *Ugeskrift for Læger* 158/16, 15 avril 1996, p. 2258. L'étude, qui a également été publiée dans le *British Medical Journal* 1995, 310: 1165, est fondée sur les habitudes en matière d'alcool de 6 051 hommes et 7 234 femmes âgés de 30 à 79 ans. Ces personnes ont été suivies de 1976 à 1988. Il ressort notamment de l'étude que la mortalité du fait de maladies cardio-vasculaires a reculé de 30 % au Danemark au cours des 15 dernières années, ce qui peut être attribué au fait que la consommation de vin est passée, au cours de la période 1975-1992, de 17,3 à 30,2 % de la consommation totale, qui est restée stable.

drerait pas d'entraves particulières à la libre circulation des marchandises.

117. Il serait possible d'imposer à de tels points de vente indépendants, comme cela est le cas pour Systembolaget, d'une part certaines heures d'ouverture, d'autre part de ne pas vendre à des personnes en dessous d'un certain âge. L'État pourrait en outre réglementer la commercialisation par les détaillants [83]. De plus, les pouvoirs publics pourraient contrôler le respect des conditions d'octroi de la licence par le propriétaire ou le gérant de la boutique. C'est précisément le modèle qui est utilisé en Suède pour les débits de boissons, cadre dans lequel il apparaît possible d'exercer un contrôle effectif alors qu'il existe environ 9 000 débits de boissons indépendants, un chiffre bien supérieur au nombre actuel de boutiques de vente au détail.

118. On peut d'ailleurs se demander si la très forte limitation actuelle du nombre des points de vente est nécessaire ou s'il est possible de réaliser la réduction souhaitée de l'alcoolisme par des actions d'information renforcées et des mesures sociales qui sont peut-être plus appropriées en réalité pour réduire l'alcoolisme sans entraver pour autant la consommation normale. Une législation moins restrictive pour ce qui est du vin, dont la consommation normale semble, comme nous l'avons indiqué, avoir des effets bénéfiques pour la santé, et de la bière, dont la consommation normale ne semble pas néfaste pour la santé, serait également apte à modifier les habitudes de consommation de la population, de façon à ce qu'elle consomme moins de spiritueux qui semblent, même en petites quantités journalières, avoir des effets négatifs pour la santé. Comme nous l'avons indiqué, le régime suédois de la vente des boissons alcoolisées doit cependant être considéré dans son ensemble, si bien qu'il n'y a pas lieu, dans le cadre de la présente affaire, de statuer définitivement sur cette question que le législateur suédois pourra étudier de plus près à l'occasion d'une éventuelle modification de la législation.

119. Il est manifeste à notre avis qu'il n'est pas nécessaire d'exiger, pour des raisons de santé publique en Suède, que les opérateurs qui sont établis dans un autre État membre, qui y exercent régulièrement leur activité et qui souhaitent vendre sur le marché suédois soit fassent appel à un intermédiaire suédois, soit détiennent eux-mêmes une licence de commerce de gros suédoise, qu'ils soient soumis au contrôle de l'Inspection de l'alcool suédoise et paient les taxes y afférentes. Du point de vue de la politique de la santé, il importe peu que les installations de stockage de tels opérateurs hors de la Suède soient conformes aux exigences suédoises ou que la conduite des opérateurs en question satisfasse aux exigences de l'Alkoholinspektion.

120. En revanche, il importe à notre avis d'assurer que les produits soient taxés en Suède et ne soient pas vendus en contrariété avec la législation suédoise en matière d'alcool, par exemple à des mineurs. Le respect de ces impératifs ne nécessite toutefois absolument pas d'exiger que les opérateurs des autres États membres soient titulaires d'une licence de commerce de gros suédoise pour pouvoir vendre leurs produits

83 — Voir l'arrêt Hünermund e. a., cité à la note 36, et l'arrêt Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, cité à la note 78.

sur le marché suédois. Il suffit d'imposer certaines conditions aux opérateurs qui procèdent au stockage, au transport et au commerce de détail des boissons alcoolisées en Suède.

121. En conclusion, nous n'estimons pas que, considéré dans son ensemble, le régime légal suédois de vente au détail des boissons alcoolisées puisse être justifié par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes au sens de l'article 36 du traité [84].

La question de la période de transition et les conséquences d'une contrariété avec les articles 30 et 37 du traité

122. Comme nous l'avons indiqué au point 4, l'acte d'adhésion du royaume de Suède ne prévoit pas de dérogation ou de période d'adaptation en ce qui concerne le régime suédois de la vente des boissons alcoolisées. La déclaration précitée relative à l'échange de lettres entre le royaume de Suède et la Commission est une déclaration purement unilatérale qui ne saurait déroger aux dispositions du traité.

123. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les articles 30 et 37 du traité sont d'effet direct. Depuis le 1er janvier 1995, date de l'adhésion du royaume de Suède à l'Union européenne, ces dispositions peuvent par conséquent être invoquées par les particuliers devant les juridictions suédoises qui sont tenues de ne pas appliquer toute mesure nationale incompatible avec celles-ci.

Conclusion

124. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Landskrona Tingsrätt:

« 1) Il y a lieu d'interpréter les articles 30 et 37 du traité CE en ce sens qu'ils s'opposent à un régime légal national de vente au détail de boissons alcoolisées, pris dans son ensemble, qui présente les caractéristiques suivantes:

— le régime vise à limiter la vente et, partant, la consommation de tels produits et il y a lieu de présumer qu'il produit cet effet en pratique et

84 — A seule fin d'être complet, nous ajouterons que le monopole de la vente au détail pourrait éventuellement être maintenu pour les produits nationaux, voir l'arrêt du 13 novembre 1986, Edah, (80/85 et 159/85, Rec. p. 3359, point 18), dont il ressort que l'article 30 du traité ne s'oppose pas à ce que les produits d'autres États membres soient favorisés par rapport aux produits nationaux.

— la loi confère à une société entièrement détenue par l'État le droit exclusif de commercialiser au détail les boissons alcoolisées, ce qui a notamment lieu dans le cadre d'un nombre réduit de boutiques, et

— le monopole de la vente au détail en question intervient certes au stade suivant immédiatement celui de l'importation, mais il est le seul acheteur légal de boissons alcoolisées destinées au marché de la vente au détail dans l'État membre concerné et détermine donc en réalité les produits qui seront importés sur ce marché à partir des autres États membres et

— les producteurs et autres opérateurs qui sont établis dans un autre État membre et qui y exercent régulièrement leur activité ne peuvent vendre de telles boissons sur le marché de l'État membre concerné que par le truchement d'un intermédiaire titulaire d'une licence de commerce de gros ou à condition que les producteurs ou autres opérateurs aient eux-mêmes obtenu une licence de commerce de gros des autorités de l'État membre concerné et paient les taxes y afférentes.

2) Un tel régime, pris dans son ensemble, ne saurait être justifié par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, au titre de l'article 36 du traité, cette protection pouvant être assurée par des mesures moins restrictives de la libre circulation des marchandises.

3) Les dispositions des articles 30 et 37 du traité CE sont applicables en Suède depuis le 1er janvier 1995 inclus et elles sont d'effet direct, de telle sorte qu'elles peuvent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, lesquelles sont tenues de ne pas appliquer toute disposition qui est incompatible avec elles. »