ce sens que relève de cette disposition une interdiction édictée par un État membre d'importer ou de commercialiser des produits contenant de l'acide acétique non dérivé de la fermentation acétique du vin, lorsqu'il s'agit de vinaigre légalement produit et commercialisé dans un autre État membre.

Touffait Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 juin 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 29 MAI 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Cour a eu de nombreuses occasions d'interpréter la notion de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» (à l'exportation ou à l'importation) inscrite dans les articles 30 et 34 du traité de la CEE. Le présent litige permettra d'enrichir cette jurisprudence en contribuant à préciser le sens de l'article 30 et son domaine d'application.

Résumons brièvement les faits.

Messieurs Herbert Gilli et Paul Andres, commerçants (respectivement grossiste et détaillant) en produits alimentaires dans la province de Bolzano, ont été accusés d'avoir commis la contravention visée aux articles 51 et 94 du décret du président de la république italienne du 12 février 1965, n° 162, le premier pour avoir mis en circulation et détenu en vue de la vente une certaine quantité de vinaigre de pommes et, le second, pour avoir détenu également le même produit en vue de la vente. En conséquence de quoi des poursuites ont été engagées contre les intéressés devant le pretore de Bolzano et, dans le cadre de celles-ci, le pretore — par ordonnance du 26 octobre 1979 — a demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante:

«Les termes 'restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toute mesure d'effet équivalent' visés à l'article 30 du traité instituant la Communauté économique européenne doivent-ils être interprétés en ce sens que l'interdiction édictée à l'article 55 du DPR n° 162 du 12 février 1965, de mettre en circulation des produits contenant de l'acide acétique non dérivé de la fermentation acétique du vin, constitue une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent?»

Pour bien comprendre la question, il convient de préciser que l'article 51 du DPR 162 de 1965 (dans le texte modifié par les lois du 6. 4. 1966, n° 207, article 3, et du 9. 10. 1970, n° 739, article 18) dispose ce qui suit: «Il est interdit de transporter, détenir en vue de la vente, mettre en circulation ou utiliser de quelque manière que ce soit, pour un usage alimentaire direct ou indirect, de l'alcool éthylique synthétique ainsi que des produits contenant de l'acide acétique ne provenant pas de la fermentation acétique du vin, de même que des produits dérivant de la fermentation acétique du vin qui ne peuvent être qualifiés de vinaigre selon l'article 41». Cette dernière disposition (dans le texte modifié par l'article 14 de la loi du 9 octobre 1970, n° 739) prescrit que «le nom de 'vinaigre' ou de 'vinaigre de vin' est réservé au produit obtenu par la fermentation acétique des vins, lequel présente une certaine acidité et une certaine quantité d'alcool. Enfin, l'article 94 du même décret 162 de 1965 punit d'une amende de deux millions à vingt millions de lires — et, dans les cas plus graves ainsi qu'en cas de récidive, d'une peine de réclusion pouvant aller jusqu'à trois ans — quiconque viole les prescriptions de l'article 51.

Estimant que l'interdiction imposée par cet article était incompatible avec la réglementation communautaire, la Commission a ouvert contre le gouvernement italien, par lettre du 14 décembre 1978, une procédure fondée sur l'article 169 du traité CEE, et, le 18 novembre 1978, elle a émis son avis motivé; cependant, elle n'a pas encore saisi la Cour. De son côté, le pretore de Bolzano, ayant demandé que ladite interdiction soit appréciée à la lumière de l'article 30 du traité CEE, a présenté sous la forme d'une demande préjudicielle une question qui se situe plutôt dans le cadre de l'article 169 déjà cité. Il est bien connu, en effet, que la procédure réglée par l'article 177 du traité CEE a pour objet non pas la détermination de la légalité de normes internes par rapport au droit communautaire, mais la clarification du sens et de la portée de normes communautaires.

Nonobstant cela, dans la mesure où il apparaît possible de reconnaître l'existence d'un problème d'interprétation de caractère général, la Cour n'a jamais refusé de se prononcer sur les questions du genre de celle formulée dans la présente affaire. Aussi croyons-nous que le point en litige doit être examiné en dépit de la formulation impropre de la question, en en précisant le contenu dans les termes suivants: «Une interdiction faite par un État membre de transporter, de détenir en vue de la vente, de mettre dans le commerce ou d'utiliser de quelque façon que ce soit à des fins alimentaires un vinaigre ne provenant pas de la fermentation acétique du vin relève-t-elle ou non de la catégorie des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures d'effet équivalent visées à l'article 30 du traité CEE?

2. Nous estimons qu'une norme interne, ayant le contenu que nous avons indiqué, constitue un obstacle absolu

aux échanges intracommunautaires du produit en question. En fait, l'impossibilité de transporter et d'utiliser de quelque façon que ce soit à des fins alimentaires certains types déterminés de vinaigre fait entièrement obstacle à l'importation de ceux-ci à partir d'autres États membres.

Il ne fait nul doute qu'une réglementation de ce type est incompatible avec l'interdiction consacrée par l'article 30 du traité de Rome. L'on sait que l'expression «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» vise, selon la jurisprudence fermement établie de notre Cour, «toute réglementation commerciale des États membres susceptible de faire obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire» (cf. les arrêts du 15. 12. 1976 dans l'affaire 41/76, Donckerwolcke, Recueil 1976, p. 1921 et du 13. 3. 1979 dans l'affaire 119/78, Distilleries Peureux, Recueil 1979, p. 975, 22e attendu des motifs). Il s'ensuit qu'une entrave aux échanges, actuelle, fût-elle indirecte, comme celle qui découle de réglementations internes du genre de celles que nous avons évoquées, viole à coup sûr l'interdiction dont il est question à l'article 30.

Le fait que la norme restrictive de droit national assujettit au même traitement les produits importés et les produits nationaux (comme c'est le cas dans l'espèce dont procède le présent litige) ne met certainement pas un terme à cette violation. La caractéristique de la réglementation interne qui importe aux fins de l'article 30 tient, en effet, en ceci qu'elle constitue un obstacle infranchissable pour l'importation d'un produit déterminé à partir d'autres États membres; cet élément suffit pour considérer que la règle de la libre circulation des marchandises est enfreinte, même si cette réglementation empêche la commercialisation du produit en question indépendamment du pays dans lequel celui-ci a été fabriqué.

3. Certes, en dépit des interdictions dont il est question aux articles 30 et 34 du traité CEE, les États membres ne sont pas entièrement privés de la faculté d'arrêter, dans des conditions déterminées, des dispositions faisant obstacle, directement ou indirectement, au commerce intracommunautaire. L'arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78, Rewe contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Receuil 1979, p. 649) a affirmé à ce propos que les États membres conservent le pouvoir d'introduire les restrictions «nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs». Comme nous l'avons fait observer dans nos conclusions du 27 septembre dernier dans l'affaire 15/79, Groenveld contre Produktschap voor Vee en Vlees, cette énumération (donnée, du reste, à titre de simple exemple, comme il résulte de l'emploi des mots «en particulier» qui la précèdent) ne coïncide qu'en partie avec l'article 36 du traité, reconnaissant d'une façon plus ample la légalité de règles nationales par dérogation aux interdictions communautaires, à condition que ces normes «poursuivent un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constituent l'une des règles fondamentales de la Communauté» (14e attendu de l'arrêt du 20. 2. 1979 cité ci-dessus).

Nous n'estimons pas toutefois qu'une réglementation du genre de la législation italienne faisant l'objet du procès prin-

cipal puisse être considérée comme justifiée à la lumière des critères mentionnées dans l'arrêt Rewe du 20 février 1979.

En premier lieu, en effet, l'interdiction de mettre dans le commerce et d'utiliser pour l'alimentation humaine tout type de vinaigre qui n'est pas produit par fermentation acétique du vin ne peut être considérée comme se justifiant par le souci de protéger la santé publique. Le vinaigre de pommes, en particulier, n'est pas préjudiciable à la santé, ce qui résulte également de l'analyse effectuée dans le cadre de la procédure pénale pendante devant le juge italien. Le gouvernement italien lui-même, dans les observations qu'il a présentées le 8 novembre 1979 à la Commission (après que celle-ci eut engagé, comme nous l'avons dit, la procédure au titre de l'article 169 du traité), n'a même jamais évoqué l'idée que la réglementation italienne en question était nécessaire à la protection de la santé publique.

En second lieu, il serait vain de tenter de justifier les mesures restrictives dont il s'agit en soutenant qu'elles constituent un moyen de protéger la loyauté des rapports commerciaux ainsi que les consommateurs. Ces derniers peuvent parfaitement être protégés par des règles en matière d'étiquetage, imposant d'indiquer clairement les substances entrant dans la composition de certains produits alimentaires, sans que soit compromise la libre circulation des marchandises. Une solution de ce type a précisément été envisagée dans l'arrêt Rewe déjà cité du 20 mars 1979: dans ce cas, il s'agissait d'établir si la réglementation communautaire laisse un État membre libre de fixer à un niveau supérieur au standard communautaire la teneur minimale en alcool des boissons commercialisées sur son territoire, et la Cour a jugé qu'on ne saurait «considérer la fixation impérative de taux minima d'alcoolisation comme étant une garantie essentielle de la loyauté des transactions commerciales, alors qu'il est facile d'assurer une information convenable de l'acheteur par l'exigence d'une indication de la provenance et du titre alcoométrique sur l'emballage des produits». Appliquant des critères analogues au cas de l'espèce, nous estimons que le consammateur est adéquatement protégé lorsqu'il est indiqué sur l'emballage du vinaigre, de manière évidente et dans la langue du pays de commercialisation, que le produit ne provient pas de la fermentation acétique du vin. Tout État membre a évidemment le pouvoir d'imposer aux commerçants cette mesure de protection.

Le gouvernement italien soutient dans les observations qu'il a présentées dans le cours de la procédure au titre de l'article 169, que les interdictions existant dans sa législation sont indispensables pour prévenir et réprimer efficacement les fraudes en matière de préparation et de vente de vinaigre. Nous doutons qu'une telle thèse (non étayée par ailleurs d'aucun élément de preuve) puisse être accueillie. Il suffira de considérer que, dans d'autres pays (par exemple en République fédérale), le vinaigre, autre que de vin, est largement commercialisé, sans que cela soulève des problèmes insurmontables en matière de dépistage des fraudes. De plus, il nous semble qu'il est difficile de démontrer que l'existence (éventuelle) de difficultés techniques dans l'analyse des caractéristiques organoleptiques du produit puisse constituer un motif suffisant pour sacrifier le principe de la libre circulation des marchandises.

Toujours dans les observations auxquelles nous nous sommes référé, le gouvernement italien soutient que les règles restrictives sont nécessaires aux fins de «garantir un débouché pour d'im-

portantes quantités de vin qui, autrement, reflueraient sur le marché en créant ainsi des problèmes graves pour son équilibre, avec les interventions qui y sont liées à charge du FEOGA». Mais, comme nous l'avons déjà fait observer dans nos conclusions dans l'affaire 15/79 (déjà citée), «nous ne croyons pas que la protection de la production nationale figure au nombre des intérêts de portée générale dont la protection peut, selon la jurisprudence de la Cour, justifier une dérogation à la libre circulation intracommunautaire des marchandises».

Quant aux objectifs fiscaux, enfin, qui pourraient justifier des mesures dérogatoires au principe de la liberté des échanges, il n'est guère nécessaire de dire que ceux-ci n'ont rien à faire avec la matière de l'exclusion du commerce de certains types de vinaigre.

4. En conclusion, nous estimons que la question déférée à la Cour par le pretore de Bolzano par ordonnance du 26 octobre 1979 devrait recevoir la réponse suivante:

«Rentre dans la notion de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives' dont il est question à l'article 30 du traité, l'interdiction de transporter, détenir en vue de la vente, commercialiser ou utiliser d'une façon quelconque à des fins alimentaires tout vinaigre ne provenant pas de la fermentation acétique du vin».