CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTONIO TIZZANO
présentées le 30 mars 2006 [1]

1. Par ordonnance du 30 mars 2004, le Högsta domstolen (Suède) a posé à la Cour, en application de l'article 234 CE, quatre questions préjudicielles relatives à la compatibilité avec le traité CE de la législation d'un État membre qui interdit l'importation privée de produits dont la vente au détail est soumise dans cet État à un régime de monopole.

2. La juridiction de renvoi souhaite en particulier savoir si une interdiction de ce genre doit être appréciée à la lumière de l'article 31 CE, relatif aux monopoles nationaux présentant un caractère commercial, ou à celle de l'article 28 CE, qui interdit toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent, et si, selon le cas, cette interdiction est compatible avec l'une ou l'autre de ces dispositions.

1 — Langue originale: l'italien.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

3. D'après l'article 31 CE:

«1. 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

[...]»

B — *Le droit national*

La loi suédoise sur l'alcool

4. Afin de limiter la consommation de boissons alcooliques et de réduire les consé-

quences nocives de cette consommation pour la santé des personnes, le Royaume de Suède a adopté la loi sur l'alcool n° 1738 du 16 décembre 1994) (alkohollag, ci-après: la «loi sur l'alcool»).

5. Cette loi régit tous les aspects de la production et du commerce de ces boissons et en particulier la production, l'importation, la vente au détail et la vente au comptoir ainsi que la promotion publicitaire en leur faveur.

La vente au détail des boissons alcooliques

6. La vente des alcools au détail est réservée à une société unique (Systembolaget Aktiebolag, ci-après «Systembolaget»), qui est entièrement sous le contrôle de l'État.

7. Le réseau de vente de Systembolaget comprend 411 «magasins» répartis sur tout le territoire suédois. Dans les zones rurales, il dispose en outre de 560 «points de vente» environ (commerces alimentaires, points de vente de journaux ou de tabac, stations-service [...]), de 56 lignes d'autobus et de 45 itinéraires de livraison postale où il est possible de commander et de retirer les boissons alcooliques souhaitées.

8. C'est uniquement par le biais de ce réseau de vente que les personnes âgées de plus de 20 ans peuvent acheter des boissons alcooliques sélectionnées dans des assortiments divers («de base», «temporaire» ou «d'essai»). Les produits qui ne figurent pas dans les assortiments peuvent être obtenus par commande spéciale. S'il s'agit de produits d'autres États membres, Systembolaget doit les importer à la demande et aux frais du client. Il peut refuser pour des «motifs graves» les commandes spécifiques et demandes d'importation des clients (chapitre 5, article 5).

9. Il ressort du dossier qu'une loi entrée en vigueur le 1er janvier 2005 a mis fin au droit pour Systembolaget de refuser pour des «motifs graves» d'importer les boissons alcooliques commandées par les clients.

L'importation de boissons alcooliques

10. En dehors du service d'importation pour le compte de clients, Systembolaget n'a pas le droit d'importer des boissons alcooliques en Suède. La loi suédoise réserve exclusivement ce droit aux titulaires des licences appropriées.

11. En principe, les particuliers n'ont pas non plus le droit d'importer des alcools. D'après le chapitre 4, paragraphe 2, deuxième phrase, les personnes âgées de plus de 20 ans ne peuvent introduire en Suède que les alcools achetés à l'occasion d'un voyage pour leur consommation personnelle ou celle de leur famille ou encore ceux qui sont destinés à être offerts à un proche.

II — Faits et procédure

12. L'affaire au principal a pour origine un recours introduit par M. Klas Rosengren et d'autres particuliers (ci-après, collectivement, «M. Rosengren») contre une mesure de confiscation de caisses de vin provenant d'Espagne.

13. Il ressort de la décision de renvoi que M. Rosengren avait commandé, en partie par correspondance et en partie directement auprès du producteur, du vin produit en Espagne qui était proposé sur un site Internet danois.

14. Le vin, dont le paiement a été effectué au moyen de deux comptes de chèques postaux suédois, a été introduit en Suède, sans déclaration en douane, par un transporteur privé contacté par M. Rosengren. Le vin a ensuite été saisi à Göteborg.

15. M. Rosengren a engagé ensuite un recours contre cette mesure de confiscation devant le Göteborgs tingsrätt (tribunal de première instance de Göteborg), qui a confirmé la mesure au motif que, à son avis, le vin avait été importé en Suède en violation de l'interdiction d'importation par des particuliers prévue par la loi suédoise.

16. L'appel devant le Hövrätten för Västra Sverige (cour d'appel de la Suède occidentale) ayant été rejeté, M. Rosengren s'est pourvu devant le Högsta domstolen. Celui-ci, ayant des doutes sur la compatibilité de l'interdiction résultant du chapitre 4, article 2, de la loi sur l'alcool avec les articles 28 CE et 31 CE, a décidé de suspendre la procédure et de poser les questions suivantes à la Cour:

«1. L'interdiction des importations privées évoquée ci dessus peut- elle être jugée comme faisant partie du mode de fonctionnement du monopole de la vente au détail et, pour cette raison, n'est pas interdite par l'article 28 CE et ne peut être appréciée qu'au regard du seul article 31 CE?

2. S'il est répondu par l'affirmative à la première question, ladite interdiction des importations privées est elle compatible avec les conditions de l'article 31 CE relatives aux monopoles nationaux à caractère commercial?

3. S'il est répondu par la négative à la première question, l'article 28 CE doit il être interprété dans ce sens qu'il s'oppose en principe à l'interdiction des importations privées, malgré l'obligation pour Systembolaget d'acquérir sur demande les boissons alcoolisées qu'elle ne détient pas en stock?

4. S'il est répondu par l'affirmative à la troisième question, une telle interdiction des importations privées peut-elle être considérée comme justifiée et proportionnée en vue de la protection de la santé et la vie des personnes?»

17. Dans la procédure ainsi introduite, des observations écrites ont été présentées par M. Rosengren, le Royaume de Suède, la République de Finlande, le Royaume de Norvège, l'Autorité de surveillance de l'AELE ainsi que par la Commission des Communautés européennes.

18. Le 30 novembre 2005 a eu lieu à la Cour une audience lors de laquelle M. Rosengren, les Royaumes de Suède et de Norvège, l'Autorité de surveillance de l'AELE ainsi que la Commission ont été entendus.

III — Analyse juridique

Précédent: l'arrêt Franzén

19. Comme on l'a vu, le juge national pose quatre questions à la Cour. Il demande en substance si l'interdiction d'importation de boissons alcooliques par des particuliers, telle que prévue par la loi suédoise sur l'alcool, doit être appréciée à la lumière de l'article 31 CE, relatif aux monopoles nationaux présentant un caractère commercial, ou à celle de l'article 28 CE, qui interdit toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent (première question), et si cette interdiction est compatible avec la première de ces dispositions (deuxième question) ou, à titre subsidiaire, avec la seconde de ces dispositions (troisième et quatrième questions).

20. Lorsqu'ils ont présenté leurs observations écrites sur les questions reproduites ci-dessus, tous les intervenants se sont amplement référés à l'arrêt Franzén, dans lequel la Cour avait examiné sous différents angles la loi suédoise sur l'alcool, qui est de nouveau mise en cause [2].

21. D'après les Royaumes de Suède et de Norvège, cet arrêt répondrait même directe-

2 — Arrêt du 23 octobre 1997, Franzén (C-189/95, Rec. p. I-5909).

ment au doute exprimé par le juge suédois. D'après eux, en effet, la Cour aurait déjà indiqué dans cet arrêt que l'interdiction en question devrait être examinée à la lumière de l'article 31 CE et qu'elle serait compatible avec cette disposition. Il suffirait donc, en l'occurrence, de reprendre cette solution.

22. Avant de pousser plus loin l'analyse, cependant, il nous semble nécessaire de rechercher si la Cour a effectivement répondu à ces questions.

23. Dans l'arrêt Franzén, la Cour s'est exprimée avant tout sur la question de la délimitation du champ d'application de l'article 31 CE par rapport à l'article 28 CE.

24. À cet égard, elle a fixé un critère distinctif: «*les règles relatives à l'existence et au fonctionnement du monopole*» suédois devaient être examinées à la lumière des dispositions de l'article 31 CE, alors que «l'incidence, sur les échanges intracommunautaires, des *autres dispositions de la législation nationale, qui [étaient] détachables du fonctionnement du monopole*» devait être examinée à la lumière de l'article 28 du traité (points 35 et 36).

25. En introduisant l'analyse des règles relevant de la première catégorie, la Cour a d'abord rappelé la finalité et le contenu de l'article 31 CE:

— cette disposition a pour objet de «concilier la possibilité, pour les États membres, de maintenir certains monopoles à caractère commercial, en tant qu'instruments pour la poursuite d'objectifs d'intérêt public, avec les exigences de l'établissement et du fonctionnement du marché commun» et vise donc «l'élimination des entraves à la libre circulation des marchandises, à l'exception toutefois des effets restrictifs sur les échanges qui sont inhérents à l'existence des monopoles en cause» (point 39);

— elle n'exige pas l'«abolition totale des monopoles nationaux présentant un caractère commercial», mais prescrit leur aménagement «de façon que [soit] assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres, et que le commerce de marchandises en provenance des autres États membres ne soit désavantagé, ni en droit ni en fait, par rapport à celui des marchandises nationales» (points 38 et 40).

26. Ces principes posés, la Cour a reconnu que, «en visant la protection de la santé publique contre les méfaits de l'alcool, un monopole national de vente au détail des boissons alcoolisées, tel que celui conféré à Systembolaget, poursuit un objectif d'intérêt public» (point 41).

27. Elle a examiné ensuite, en ce qu'elles sont inhérentes à l'existence et au fonctionnement du monopole, les dispositions de la loi suédoise sur l'alcool concernant le «système de sélection des produits» de Systembolaget (dont l'obligation d'importer «à la demande et aux frais du consommateur» toute boisson alcoolique ne figurant pas dans l'assortiment proposé: chapitre 5, article 5); le «réseau de vente» de la société, ainsi que la «promotion des boissons alcooliques» qu'elle effectue. D'après la Cour, ces dispositions ne semblaient ni discriminatoires, ni de nature à désavantager les produits importés. Elles étaient donc compatibles avec l'article 31 CE (points 43 à 66).

28. En ce qui concerne les «autres dispositions de la législation nationale ayant une incidence sur le fonctionnement du monopole», la Cour a toutefois examiné, à la lumière de l'article 28 CE, les règles suédoises qui réservaient les importations de boissons alcooliques aux titulaires de licences de fabrication ou de commerce de gros. À cet égard, la Cour a dit pour droit que, en exposant ces boissons à des coûts supplémentaires («tels que des coûts d'intermédiation, des coûts liés à l'amortissement des droits et taxes exigés pour l'octroi d'une licence, ou liés à l'obligation de disposer de capacités de stockage sur le territoire suédois»), ces règles constituaient une entrave à l'importation, justifiée par l'exigence, reconnue à l'article 30 CE, de protéger la santé des personnes, mais disproportionnée par rapport à cette exigence (points 67 à 77).

29. Il nous semble donc que l'Autorité de surveillance de l'AELE a raison lorsqu'elle observe — tout en exposant les critères pour l'application correcte de l'article 31 CE au monopole de vente et en examinant la loi sur l'alcool sous différents aspects — que l'arrêt Franzén, précité, ne répond pas aux questions soulevées par la présente affaire. En effet, celle-ci porte sur une disposition de la loi (l'interdiction d'importation d'alcool par les particuliers) qui, bien que liée aux dispositions qui avaient alors été examinées, se distingue pourtant de ces dernières.

30. Nous estimons donc qu'il convient de procéder, conformément aux principes énoncés dans l'arrêt Franzén, à une analyse distincte de cette interdiction et de sa compatibilité avec les articles 28 CE ou 31 CE. Nous allons développer ci-après cette nouvelle analyse.

Sur la première question

31. Comme on l'a vu, la juridiction de renvoi se demande tout d'abord s'il convient d'apprécier l'interdiction en cause à la lumière de l'article 28 CE ou de l'article 31 CE.

32. Nous pensons, comme toutes les parties qui se sont exprimées, que, afin d'éclaircir ce

point, il convient de partir du critère dégagé dans l'arrêt Franzén. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la Cour, «compte tenu de la jurisprudence» préexistante [3], a déclaré qu'«il y [avait] lieu d'examiner les règles relatives à l'existence et au fonctionnement du monopole au regard des dispositions de l'article [31 CE], spécifiquement applicables à l'exercice, par un monopole national de nature commerciale, de ses droits d'exclusivité»; en revanche, «l'incidence, sur les échanges intracommunautaires, des autres dispositions de la législation nationale, qui [étaient] détachables du fonctionnement du monopole bien qu'elles aient une incidence sur ce dernier, [devait] être examinée au regard de l'article [28 CE]» [4].

33. Il est cependant rien moins que facile de transposer ces indications à la législation en cause ici afin de déterminer si elle relève de l'article 28 CE ou de l'article 31 CE, ainsi qu'en attestent les conclusions, motivées et argumentées, mais opposées, qu'en tirent les parties.

34. D'une part, en effet, M. Rosengren, l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission estiment qu'il convient d'apprécier l'interdiction d'importation de boissons alcooliques par des particuliers à la lumière de l'article 28 CE. D'autre part, le Royaume de Suède, la République de Finlande et le Royaume de Norvège sont partisans de la thèse inverse.

35. Les premiers partent, comme la Commission, de la prémisse que l'article 31 CE est «une disposition spécifique aux monopoles nationaux à caractère commercial» [5], qui fonctionne comme une limitation à l'interdiction générale prévue à l'article 28 CE. C'est pourquoi cette disposition ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive.

36. Toujours dans le même ordre d'idées, l'Autorité de surveillance de l'AELE se réfère à quelques arrêts portant sur des monopoles de vente (qui sont cités également dans l'arrêt Franzén), dans lesquels la Cour a affirmé que l'article 31 CE n'a «pas de pertinence au regard de dispositions nationales qui ne concernent pas l'exercice, par un monopole public, de sa fonction spécifique — à savoir, son droit d'exclusivité» [6]. On pourrait en effet déduire de cette jurisprudence, comme l'ont fait M. Rosengren, l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission, que le droit d'exclusivité de Systembolaget couvre seule-

3 — La Cour se réfère à cet égard aux arrêts du 17 février 1976, Miritz (91/75, Rec. p. 217, point 5); du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649, point 9), et du 13 mars 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935, points 9 et 10).

4 — Arrêt Franzén, précité, points 35 et 36.

5 — Voir arrêt Cassis de Dijon, précité, point 7.

6 — Voir arrêts Cassis de Dijon, précité, point 7, et Hansen, précité, point 8.

ment la vente au détail des boissons alcooliques et qu'il ne s'étend pas à leur importation. Dans cette perspective, il faudrait donc conclure qu'une législation concernant l'importation des alcools, comme celle qui impose l'interdiction contestée ici, n'est pas à examiner à la lumière de l'article 31 CE, mais uniquement à celle de l'article 28 CE, qui énonce la règle générale.

37. L'interprétation opposée, cependant, n'est pas moins convaincante. À notre avis, elle l'est même davantage, pour les raisons que nous allons essayer d'exposer ci-après.

38. Nous partons de la constatation que la jurisprudence antérieure à l'arrêt Franzén comprend des arrêts qui, aux fins de la distinction litigieuse, semblent mettre l'accent moins sur l'extension du droit d'exclusivité du monopole que sur le rôle spécifique que celui-ci est censé jouer. Il ressort en effet de ces arrêts que l'article 31 CE ne vise pas tant les dispositions nationales liées au *droit d'exclusivité* du monopole, mais plutôt celles qui sont «intrinsèquement liées à l'exercice de la fonction spécifique» assignée au monopole [7].

39. En d'autres termes, ces arrêts semblent partir de la prémisse, exacte, que, si un monopole existe, c'est pour exercer une fonction. Les règles concernant son existence et son activité doivent donc être conçues au regard de cette fonction.

40. Or, si l'on y regarde de près, même l'arrêt Franzén peut être lu selon cette seconde clé de lecture. En effet, cet arrêt a inséré parmi les règles soumises à l'article 31 CE toutes les dispositions relatives à l'existence et au fonctionnement du monopole suédois, y compris celles qui ne sont pas liées au droit d'exclusivité conféré à ce monopole.

41. Notamment, outre les dispositions concernant le réseau de vente de Systembolaget et la promotion publicitaire qu'elle effectue, toutes les règles relatives au système de sélection des produits, y compris celle qui réserve au monopole la tâche d'*importer* à la demande des clients les alcools qui ne figurent pas dans les assortiments proposés (chapitre 5, article 5) [8], ont été examinées à la lumière de l'article 31 CE. Bien qu'il s'agisse d'une réglementation de l'importation, et non de la vente au détail, des alcools, la Cour a classé cette dernière disposition parmi celles qui sont intrinsèques au fonctionnement du monopole.

7 — Voir arrêt du 13 mars 1979, Peureux (86/78, Rec. p. 897, point 35). Dans le même sens, arrêt Miritz, précité, point 8, et arrêt Cassis de Dijon évoqué par l'Autorité de surveillance de l'AELE. L'important n'est pas le droit d'exclusivité en soi, mais la fonction du monopole pour laquelle ce droit d'exclusivité a été institué.

8 — Voir arrêt Franzén, point 49.

42. La raison en est à notre avis que, pour la Cour, la tâche d'importer les alcools demandés est liée intrinsèquement à l'exécution de la fonction spécifique assignée à Systembolaget par la loi nationale. Fonction qui, ainsi que l'ont relevé les royaumes de Suède et de Norvège, ne consiste pas simplement à vendre les boissons alcooliques présentes sur le marché suédois, mais aussi à créer une voie d'accès, unique et surveillée, pour l'achat de ces boissons.

43. Or, si cette interprétation est exacte, il convient également de considérer la règle d'interdiction d'importation d'alcool par les particuliers comme une règle relative au fonctionnement du monopole suédois et, partant, de l'apprécier à la lumière de l'article 31 CE.

44. Cette interdiction, en effet, a pour objet de garantir que les particuliers qui souhaitent acheter des boissons alcooliques en Suède n'aient accès à celles-ci que par l'intermédiaire des commerces et des points de vente de Systembolaget. Du fait de cette interdiction, s'ils souhaitent acheter et importer des alcools provenant des États membres, ils ne peuvent le faire directement, mais doivent s'adresser à ces commerces et points de vente, en choisissant parmi les produits qui figurent dans les assortiments ou en demandant l'importation de ceux qui ne sont pas disponibles.

45. Ainsi que l'a observé le Royaume de Norvège, de ce point de vue, la règle sur l'importation des alcools par Systembolaget (dont la Cour a déjà estimé qu'elle était inhérente au fonctionnement du monopole) et celle relative à l'interdiction des importations privées (en cause ici) se complètent et sont indissociables: l'une comme l'autre visent en effet à encadrer la demande d'alcool par les consommateurs suédois dans le système exclusif de vente au détail contrôlé par Systembolaget.

46. Dans ce contexte, il ne suffit pas d'objecter — comme l'ont fait l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission — que, dans un autre État membre (la Finlande), le monopole de vente au détail des boissons alcooliques existe et fonctionne même sans l'interdiction en cause.

47. En effet, dans la perspective que nous avons mise en exergue, il ne s'agit pas de rechercher si, dans l'absolu, un monopole peut fonctionner même sans cette interdiction. Il ne s'agit pas non plus d'établir si la mission assignée au monopole par l'État membre qui l'a institué peut être exercée au moyen de systèmes moins contraignants que ceux mis en œuvre par un autre État membre. Dans ce contexte, il convient en revanche d'apprécier si l'interdiction prévue est ou non liée intrinsèquement à l'exécution de la fonction spécifique que le législateur national a décidé d'assigner à son monopole.

Or, ainsi que nous l'avons déjà dit, il nous paraît que, en l'espèce, ce lien intrinsèque existe et que cela justifie donc l'application de l'article 31 CE.

48. Partant, nous considérons qu'une interdiction d'importation de boissons alcooliques par les particuliers, telle que celle prévue par la loi sur l'alcool, est à envisager, dans le cadre spécifique défini par cette loi, comme une règle relative au fonctionnement d'un monopole de vente au détail de ces produits. En tant que telle, il convient de l'examiner à la lumière de l'article 31 CE.

Sur la deuxième question

49. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si l'interdiction d'importation de boissons alcooliques par des particuliers, dont il est débattu ici, est compatible avec l'article 31 CE.

50. À cet égard, nous rappellerons d'abord que, s'il n'impose pas l'«abolition de tous les monopoles présentant un caractère commercial», l'article 31, paragraphe 1, CE dispose qu'ils doivent être aménagés «de telle façon que soit assurée [...] l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres» [9]. Notamment, «en ce qui concerne les monopoles de vente», la Cour a déclaré que «ne sont pas admis des monopoles qui sont aménagés de telle sorte que le commerce des marchandises en provenance des autres États membres est désavantagé, en droit ou en fait, par rapport à celui des marchandises nationales» [10]. La Cour a précisé par ailleurs qu'un monopole de vente est contraire au traité non seulement si, «en pratique, [il] désavantage» les produits étrangers, mais aussi s'il est potentiellement «susceptible de [les] désavantager» [11].

51. Dans le présent cas, qui a trait justement à un monopole de vente, il y a donc lieu de vérifier si une interdiction d'importation par les particuliers telle que celle prévue par la loi suédoise désavantage, voire est susceptible de désavantager, en droit ou en fait, les alcools provenant des autres États membres [12].

9 — Voir arrêt Franzén, précité, point 38; voir aussi arrêts du 3 février 1976, Manghera e.a. (59/75, Rec. p. 91, points 4 et 5); Hansen, précité, point 8; du 7 juin 1983, Commission/Italie (78/82, Rec. p. 1955, point 11); du 14 décembre 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663, point 27), et du 31 mai 2005, Hanner (C-438/02, Rec. p. I-4551, point 34).

10 — Arrêts précités Franzén, point 40, et Hanner, point 36.

11 — Voir arrêt Hanner, précité, point 38.

12 — Nous rappelons que la Cour rend un arrêt différent et plus incisif en présence d'un monopole d'importation. D'après la Cour, en effet, il convient en pareil cas de vérifier si les dispositions nationales ont été prises de façon «à affecter directement les conditions de débouchés des seuls opérateurs ou vendeurs des autres États membres» (voir arrêts Manghera e.a., précité, point 12; du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 44), et du 23 octobre 1997, Commission/Italie (C-158/94, Rec. p. I-5789, point 23).

52. D'après la Commission, il y a un désavantage en ce que cette interdiction empêche les consommateurs suédois de s'adresser directement aux producteurs des autres États membres pour y acheter les produits désirés.

53. À notre avis, ce point de vue ne saurait être admis qu'en partie.

54. Ainsi qu'on l'a rappelé ci-dessus (au point 44), l'interdiction d'importation implique que, en Suède, les personnes âgées de plus de 20 ans qui souhaitent acheter des boissons alcooliques ne peuvent le faire que par l'intermédiaire des commerces et des points de vente de Systembolaget. Cette société procède à l'importation des produits non disponibles dans les assortiments «à la demande et aux frais du client», «sauf si des motifs graves s'y opposent» (chapitre 5, article 5).

55. Or, il nous semble que, dans le cadre de ce système, l'interdiction des importations privées, en soi, ne désavantage pas les produits provenant d'autres États membres. Au contraire, ils sont mis exactement sur le même plan que les produits nationaux. En effet, les particuliers ne peuvent acheter les uns comme les autres que dans les magasins et les points de vente de Systembolaget. S'ils ne figurent pas dans les assortiments proposés, les uns comme les autres doivent être commandés par l'intermédiaire de Systembolaget.

56. Si, toutefois, on envisage le système dans son ensemble, on verra que, en réalité, l'interdiction en cause est au moins potentiellement susceptible de désavantager les alcools provenant d'autres États membres.

57. Expliquons-nous. Lorsqu'un particulier commande un produit (national ou provenant d'un autre État membre) qui ne figure pas dans l'assortiment, Systembolaget le satisfait en lui procurant le produit en question d'une autre manière, «sauf si des motifs graves s'y opposent» (chapitre 5, article 5 de la loi sur l'alcool). Toutefois, ainsi que l'a souligné l'Autorité de surveillance de l'AELE, la loi suédoise reconnaît à Systembolaget le pouvoir discrétionnaire absolu de refuser ou non une commande «pour motifs graves». Rien n'exclut donc que ce pouvoir puisse être utilisé de manière discriminatoire afin de refuser les commandes de boissons alcooliques provenant d'autres États membres et que, pour cette raison, le monopole a plus de difficultés à obtenir.

58. Si ce pouvoir est exercé de cette façon, les particuliers n'ont plus aucun moyen de se procurer les boissons alcooliques souhaitées étant donné que, à cause de l'interdiction d'importation prévue par la loi sur l'alcool,

ils ne peuvent pas non plus les importer directement. L'interdiction d'importation ne constitue plus alors un moyen d'encadrer la demande d'alcool dans le système de Systembolaget, mais devient un obstacle insurmontable à l'achat de boissons alcooliques des autres États membres, avec ce résultat que ces boissons se trouvent désavantagées par rapport aux produits nationaux.

59. D'autre part, le Royaume de Suède n'a fait état d'aucune exigence objective de nature à justifier le désavantage qui, on vient de le voir, peut découler, pour les produits des autres États membres, du fait que, au pouvoir discrétionnaire de Systembolaget, s'ajoute l'interdiction des importations privées. Il a seulement pris soin de souligner que, le 1er janvier 2005, une loi supprimant ce droit de refus est entrée en vigueur, de sorte que, à l'heure actuelle, le monopole est tenu de fournir toutes les boissons alcooliques demandées par les clients qui ne sont pas déjà dans les assortiments, même s'il doit les importer.

60. Le désavantage potentiel que nous avons décrit ci-dessus a donc disparu à cette date. Ce point est toutefois dépourvu de pertinence en l'occurrence, puisque les faits de l'affaire au principal sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

61. Il nous semble donc pouvoir conclure que, en présence d'un monopole de vente au détail des boissons alcooliques tel que celui institué par la loi sur l'alcool, qui a un pouvoir discrétionnaire de refuser les commandes des particuliers dès lors qu'elles supposent que les produits soient importés d'autres États membres, l'interdiction faite par la même loi aux particuliers d'importer ces produits est contraire à l'article 31 CE.

Sur les troisième et quatrième questions

62. Dans les troisième et quatrième questions, le juge national demande si, en présence d'un monopole de vente au détail des boissons alcooliques, auquel la loi assigne la tâche d'importer, à la demande des particuliers, les alcools d'autres États membres qui ne figurent pas dans les assortiments proposés, l'interdiction faite par cette loi aux particuliers d'importer ces produits est contraire aux articles 28 CE et 30 CE.

63. Puisque nous avons conclu que cette interdiction est indissociable du fonctionnement du monopole, et qu'elle doit donc être examinée à la lumière de l'article 31 CE, il ne serait pas nécessaire de répondre à ces deux questions.

64. Nous allons cependant procéder à leur analyse, afin que la Cour dispose d'un tableau complet de l'affaire. Nous précisons toutefois que nous procéderons selon une démarche totalement différente de celle suivie pour l'article 31 CE.

65. En effet, il ne s'agit plus ici de rechercher si l'interdiction d'importation de boissons alcooliques par les particuliers désavantage les produits provenant d'autres États membres. Il convient en revanche d'apprécier i) si, compte tenu également du système d'importation à la demande pratiqué par Systembolaget, cette interdiction entraîne une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE; ii) si c'est le cas, si cette interdiction est justifiée par des motifs de protection de la santé des personnes, objectif autorisé par l'article 30 CE même s'il faut déroger au principe de la libre circulation [13]; iii), enfin, si l'interdiction en question respecte le principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle est «nécessaire en vue de garantir [l'objectif poursuivi] et [qu'elle ne va pas] au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs» [14].

66. Quant au premier point, nous rappellerons tout d'abord que, d'après une jurisprudence bien établie, on entend, aux fins de l'article 28 CE: par restriction quantitative, toute mesure ayant «le caractère de prohibition[,] totale ou partielle, d'importation, d'exportation ou de transit, suivant le cas», de certains produits [15]; et, par mesure d'effet équivalent, «toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire» [16].

67. Ce point précisé, nous pensons que c'est à juste titre que M. Rosengren, l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission soutiennent, sans être contredits par le Royaume de Suède, que l'interdiction faite aux particuliers d'importer de l'alcool constitue, pour partie, une restriction quantitative et, pour partie, une mesure d'effet équivalent.

68. Elle constitue une restriction quantitative, dans la mesure où il est strictement interdit aux particuliers d'introduire en Suède des alcools d'autres États membres déjà proposés dans l'assortiment, tout autant

13 — Arrêts du 7 mars 1989, Schumacher (215/87, Rec. p. 617, point 18); du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivia (C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 13), et du 8 mars 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Rec. p. I-1795, point 26).

14 — Arrêts du 25 juillet 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221, point 15); du 23 novembre 1999, Arblade e.a (C-369/96 et C-376/96., Rec. p. I-8453, point 35); du 3 octobre 2000, Corsten (C-58/98, Rec. p. I-7919, point 39), et du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec. p. I-607, point 33).

15 — Arrêts du 12 juillet 1973, Geddo (2/73, Rec. p. 865, point 7), et du 14 décembre 1979, Henn et Darby (34/79, Rec. p. 3795).

16 — Arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837, point 5).

que ceux que le monopole ne propose pas, mais qu'il refuse d'importer. Dans les deux cas, en effet, les particuliers ne peuvent importer ces produits en Suède, que ce soit directement ou par l'entremise de Systembolaget. Il existe donc bel et bien une «prohibition d'importation» de ces produits.

69. La même interdiction constitue par ailleurs une mesure d'effet équivalent, pour autant qu'elle oblige les particuliers à demander au monopole (et que le monopole accepte) d'importer des alcools qui ne figurent pas dans l'assortiment proposé. En effet, comme l'a reconnu le Royaume de Suède, Systembolaget demande une compensation équitable pour ce service — en sus naturellement du paiement du prix demandé par le producteur des boissons commandées et du remboursement des frais de transport. Dans ce cas, donc, l'importation d'alcool provenant d'autres États membres, bien que possible, supporte des coûts supplémentaires (ladite compensation équitable) par rapport à ceux que les particuliers auraient à supporter en cas d'importation directe.

70. Si nous en venons maintenant aux justifications éventuelles de l'interdiction d'importation et à sa proportionnalité, nous remarquons que, d'après le Royaume de Suède, soutenu à cet égard par le Royaume de Norvège, cette interdiction a pour but de protéger la santé des personnes contre les dommages causés par l'alcool, en particulier chez les moins de 20 ans. Ceux-ci ne devraient pas en effet, selon le législateur suédois, avoir accès à l'achat des boissons alcooliques.

71. C'est pour cette raison, poursuit le Royaume de Suède, que le système est conçu de façon à ce que les boissons alcooliques soient achetées par l'intermédiaire du système de vente du monopole, lequel, dans ses magasins et ses points de vente, contrôle systématiquement l'âge des acheteurs et refuse les demandes des personnes de moins de 20 ans. De plus, on procède périodiquement dans ces magasins et points de vente à des vérifications — sous la forme de demandes d'alcool simulées par des personnes ayant l'apparence de mineurs — afin de s'assurer que les vendeurs procèdent effectivement aux contrôles prescrits.

72. L'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission sont toutefois d'un tout autre avis. Toutes deux considèrent que l'interdiction en cause ne saurait être justifiée par l'objectif de protection de la santé publique et qu'elle est de toute façon disproportionnée par rapport à cet objectif.

73. D'après la Commission, diverses incohérences relevées dans la politique suédoise de protection de la santé publique en apporteraient d'emblée la preuve. Notamment:

— à la différence de l'alcool, l'importation et le commerce des produits dérivés du tabac ne font l'objet d'aucune interdiction en Suède;

— les personnes de plus de 20 ans qui rentrent de voyage peuvent introduire en Suède des quantités considérables d'alcool;

— ces personnes, à condition de ne pas être en état d'ébriété manifeste, peuvent acheter au monopole des quantités illimitées de boissons alcooliques;

— le monopole aurait lui-même favorisé la consommation de ces boissons en élargissant les horaires d'ouverture de ses magasins.

74. Autrement dit, la Commission entend faire valoir qu'un État membre qui réduit le degré de protection de la santé de ses propres citoyens en leur permettant de consommer librement certains produits nocifs pour la santé humaine (les dérivés du tabac) et en facilitant l'accès, sans poser de limites quantitatives, à d'autres produits, ne saurait valablement se prévaloir de la protection de la santé humaine pour justifier certaines dispositions, comme l'interdiction en cause, qui vont dans le sens contraire.

75. En tout état de cause, continue la Commission, même considérée en soi, cette interdiction resterait illégale en ce qu'elle est disproportionnée par rapport à l'objectif déclaré du Royaume de Suède. D'après l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Commission, en effet, il ne serait pas nécessaire d'interdire toutes les importations pour empêcher les personnes de moins de 20 ans d'acheter de l'alcool. Il suffirait de charger les autorités douanières, les services postaux et les transporteurs indépendants de vérifier l'âge des personnes qui ont commandé des produits hors de Suède.

76. Pour notre part, nous n'éprouvons pas de difficulté à reconnaître que certains choix du législateur suédois peuvent sembler discutables. En particulier, il n'est pas douteux que le fait de permettre aux *personnes âgées de plus de 20 ans* d'acheter des quantités illimitées d'alcool, fût-ce seulement dans les magasins et points de vente de Systembolaget, peut nuire à l'efficacité de l'action de l'État en faveur de la protection de la santé publique.

77. Il nous semble toutefois que ces choix relèvent d'une certaine manière de la liberté des États membres de «décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint» [17] et que, de ce point de vue, ces mesures relèvent donc des choix réservés aux États membres poursuivant des buts similaires. Ce qui, cependant, échappe à

17 — Arrêts Aragonesa de Publicidad Exterior et Publvia, précité, point 16, et du 13 juillet 2004, Commission/France (C-262/02, Rec. p. I-6569, point 24).

notre avis à la liberté des États membres, et qui tombe par conséquent sous le contrôle de la Cour, c'est le caractère approprié et nécessaire de ces choix par rapport aux objectifs à atteindre, étant donné que seules ces conditions peuvent justifier les restrictions qu'impliquent ces choix [18].

78. Ce qui importe, ce n'est pas la question de savoir quelles mesures seraient théoriquement envisageables et plus efficaces, mais celle de savoir si les mesures concrètes adoptées par le Royaume de Suède sont propres à atteindre le niveau de protection de la santé publique visé par cet État membre, et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin.

79. Or, il nous semble que, si l'on suit ce raisonnement, l'interdiction d'importation et le système de vente connexe de Systembolaget sont à considérer comme proportionnés à l'objectif de protection des *personnes de moins de 20 ans* qui est poursuivi par la loi sur l'alcool.

80. Ainsi qu'on l'a vu également plus haut (voir les points 44 et 54), en effet, cette interdiction suppose que celui qui souhaite importer des alcools d'autres États membres le fasse exclusivement par l'intermédiaire du système de vente au détail mis en place dans cet État, c'est-à-dire dans les magasins et les points de vente de Systembolaget. Cela implique le passage par un réseau de vente dans lequel sont effectués des contrôles systématiques de l'âge des acheteurs et, surtout, des vérifications périodiques destinées à s'assurer que ces contrôles ont toujours lieu. C'est justement cela qui permet d'atteindre efficacement l'objectif légitimement poursuivi par le législateur suédois qui est d'empêcher les personnes de moins de 20 ans d'acheter de l'alcool.

81. À la différence de l'Autorité de surveillance de l'AELE et de la Commission, donc, nous ne croyons pas que, si l'interdiction en cause n'existait pas, le *même objectif* puisse être atteint avec la *même efficacité* en chargeant les autorités douanières, les services postaux et les transporteurs indépendants de vérifier l'âge des personnes qui ont commandé des produits hors de Suède.

82. En effet, s'il est possible, dans le cadre limité d'un réseau de vente, de s'assurer que les vendeurs contrôlent toujours l'âge des acheteurs, ce n'est plus possible en cas de diversité et de multiplicité des opérateurs qui livrent des alcools provenant d'autres États membres. Autrement dit, à défaut de cette interdiction, on ne pourrait vérifier — comme cela se passe cependant aujourd'hui en Suède — que tous les transporteurs ou les

18 — Voir arrêts Commission/France, précité, point 24, et du 13 juillet 2004, Bacardi France (C-429/02, Rec. p. I-6613, points 33 et suiv.), ainsi que nos conclusions du 11 mars 2004 dans cette affaire (points 78 à 80).

autres opérateurs chargés par des particuliers d'importer des boissons alcooliques ne les livrent pas à des personnes de moins de 20 ans.

83. Cela dit, il nous faut cependant bien ajouter que la restriction à l'importation des produits d'autres États membres, qui découle du fait que, à l'interdiction faite aux particuliers par la loi suédoise d'importer de l'alcool, s'ajoute le pouvoir discrétionnaire de Systembolaget de refuser, pour «motifs graves», les commandes de ceux-ci, échappe à la logique qui sous-tend les observations qui précèdent.

84. Ainsi qu'on l'a vu plus haut (voir les points 57 et 58), en effet, dans le cas d'un refus des commandes des particuliers, l'interdiction d'importation ne constitue plus un moyen d'encadrer la demande d'alcool dans le système contrôlé par Systembolaget, mais devient pour tous (majeurs comme mineurs) un obstacle insurmontable à l'achat des boissons alcooliques d'autres États membres. Ainsi du reste que l'a reconnu le Royaume de Suède (voir le point 59 ci-dessus), cette restriction n'est pas justifiée par l'objectif d'empêcher les personnes de moins de 20 ans d'acheter des boissons alcooliques.

85. Il s'ensuit que, à notre avis et dans la mesure que nous avons indiquée, il y a lieu de considérer la restriction à l'importation litigieuse comme contraire aux articles 28 CE et 30 CE.

IV — Conclusions

86. À la lumière des considérations qui précèdent, nous suggérons à la Cour de répondre au Högsta domstolen que:

«— Une interdiction d'importation de boissons alcooliques par des particuliers, telle que celle prévue par la loi suédoise n° 1738 du 16 décembre 1994

(alkohollag) est à envisager, dans le système spécifique institué par cette loi, comme une règle relative au fonctionnement d'un monopole de vente au détail de ces produits. En tant que telle, il convient de l'examiner à la lumière de l'article 31 CE.

— En présence d'un monopole de vente au détail de boissons alcooliques tel que celui institué par la loi susmentionnée, qui a un pouvoir discrétionnaire de refuser les commandes des particuliers dès lors qu'elles supposent d'importer les produits d'autres États membres, l'interdiction faite par la même loi aux particuliers d'importer ces produits est contraire à l'article 31 CE.»