Dans l'affaire 152/78,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. René-Christian Béraud, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représentée, pour la procédure écrite par M. Guy Ladreit de Lacharrière, directeur, et pour la procédure orale par M. Noël Museux, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire reconnaître qu'en réglementant, de manière discriminatoire, la publicité des boissons alcooliques, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

Le Code français des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme (décret du 8. 2. 1955; ordonnance 59-107 du 7. 1. 1959), à son titre I, article L 1, répartit les boissons, en vue de la réglementation de leur fabrication, de leur mise en vente et de leur consommation, en 5 groupes.

Le premier groupe comprend les boissons «non alcooliques» (boissons sans alcool): eaux minérales ou gazéifiées, jus de fruits ou de légumes non fermentés ou ne comportant pas, à la suite d'un début de fermentation, des traces d'alcool supérieures à un degré, limonades, sirops, infusions, lait, café, thé, chocolat, etc.

Les 4 autres groupes comprennent les boissons «alcooliques», réparties de la manière suivante:

— groupe 2 (ordonnance 60-1253 du 29. 11. 1960): boissons fermentées non distillées, à savoir: le vin, la bière, le cidre, le poiré, l'hydromel, auxquelles sont joints les vins doux naturels bénéficiant du régime fiscal des vins, ainsi que les crèmes de cassis et les jus de fruits ou de légumes fermentés comportant de 1 à 3 degrés d'alcool;

— groupe 3: vins doux naturels autres que ceux appartenant au groupe 2, vins de liqueur, apéritifs à base de vin et liqueurs de fraises, framboises, cassis ou cerises, ne titrant pas plus de 18 degrés d'alcool pur;

— groupe 4 (loi du 27. 6. 1957): les rhums, les tafias, les alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou fruits et ne supportant aucune addition d'essence, ainsi que les liqueurs édulcorées au moyen de sucre, de glucose ou de miel à raison de 400 grammes minimum par litre pour les liqueurs anisées et de 200 grammes minimum par litre pour les autres liqueurs et ne contenant pas plus d'un demi-gramme d'essence par litre;

— groupe 5: toutes les autres boissons alcooliques.

A son chapitre II, le Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme réglemente la publicité des boissons. Il contient, en particulier, à la section 2, concernant les boissons alcooliques, les dispositions suivantes:

Article L 17, alinéa 1 (ordonnance 59-107 du 7. 1. 1959):

Il est interdit d'effectuer une publicité, sous quelque forme qu'elle se présente, en faveur des boissons dont la fabrication et la vente sont prohibées, ainsi que des boissons du cinquième groupe.

Article L 18 (ordonnance 60-1253 du 29. 11. 1960):

Sous réserve des dispositions prévues à l'alinéa 2 de l'article L 17, la publicité relative aux boissons du troisième groupe (ordonnance 59-107 du 7. 1. 1959) dont la fabrication et la vente ne sont pas prohibées est libre lorsqu'elle indique exclusivement la dénomination et la composition du produit, le nom et l'adresse du fabricant, des agents et dépositaires.

Le conditionnement ne pourra être reproduit que s'il comporte exclusivement la dénomination et la composition du produit, le nom et l'adresse du fabricant, des agents et dépositaires.

Toute publicité comportant d'autres mentions que celles prévues au premier alinéa du présent article est interdite, sous quelque forme que ce soit.

Cette réglementation n'apporte, en ce qui concerne les boissons alcooliques, aucune restriction spécifique à la publicité pour les boissons des deuxième et quatrième groupes; par contre, la publicité est limitée en ce qui concerne les boissons du troisième groupe et interdite pour les boissons du cinquième groupe.

Dans sa recommandation 70/125, du 22 décembre 1969, au sujet de l'aménagement du monopole national à caractère commercial des alcools (JO 1970, n° L 31, p. 17), la Commission a attiré l'attention de la République française sur le fait que la réglementation nationale en matière de publicité des alcools défavoriserait certaines eaux-de-vie et boissons spiritueuses considérées traditionnellement comme étant de production des autres États membres et l'a invitée à supprimer la discrimination qui existerait en la matière.

Par lettre du 16 juin 1970, le gouvernement français a fait valoir à la Commission, pour justifier la réglementation litigieuse, d'une part, des raisons de santé publique, d'autre part, le fait que la distinction établie selon les différents groupes de produits ne se fondait pas sur l'origine de ceux-ci.

Par lettres du 18 septembre et du 4 novembre 1975, la Commission a demandé au gouvernement français de se prononcer sur la compatibilité de la réglementation incriminée avec les articles 30 et suivants du traité CEE. La Commission, pour sa part, considère que les dispositions des articles L 17 et L 18 du Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme sont susceptibles d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations en France d'alcools en provenance d'autres États membres et qu'elles tombent ainsi, à moins d'être justifiées au titre de l'article 36 du traité CEE, sous l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives de l'article 30 de ce traité.

Dans sa réponse, du 23 janvier 1976, la représentation permanente française auprès des Communautés s'est référée aux arguments développés dans la lettre du 16 juin 1970 et a contesté l'incompatibilité de la réglementation litigieuse avec l'article 30.

Par lettre du 4 juin 1976, la Commission, conformément à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, a demandé à la République française de lui présenter ses observations sur la violation du traité qu'elle lui reproche. La Commission y soutenait que la réglementation litigieuse, bien que ne faisant formellement aucune distinction en fonction de l'origine des produits, réserve toutefois un traitement plus rigoureux à certaines boissons, dont la plupart sont originaires des autres États membres, sans que cette différence de traitement ne paraisse justifiée par des raisons objectives.

Le 9 juillet 1976, par lettre de sa représentation permanente, le gouvernement français a contesté que la réglementation de la publicité sur les boissons alcoolisées vise à favoriser les produits typiquement français; elle aurait pour objectif de protéger la santé humaine contre les abus de l'alcoolisme, ne ferait aucune distinction en fonction de l'origine des produits et serait, dès lors, dénuée de toute intention discriminatoire à l'égard des produits des autres États membres.

Le 25 janvier 1978, la Commission a émis, à l'égard de la République française, l'avis motivé prévu à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE.

Par lettre du 29 mars 1978 de sa représentation permanente, le gouvernement français a fait savoir à la Commission qu'il portait une attention particulière aux demandes de celle-ci et qu'il prendrait un nouveau contact avec elle dans les meilleurs délais, afin de lui faire part de ses intentions.

II — Procédure écrite

N'ayant pas reçu de communication ultérieure de la part du gouvernement français, la Commission, par requête déposée le 6 juillet 1978, a, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, saisi la Cour de justice du manquement imputé à la République française, dans le domaine de la publicité des boissons alcooliques, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

III — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer que le gouvernement français, en réglementant la publicité des boissons alcooliques d'une façon discriminatoire et en maintenant ainsi des obstacles aux échanges intracommunautaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

— condamner la République française aux dépens.

Le *gouvernement de la République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer non fondée la requête de la Commission;

— condamner la requérante aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

La *Commission* ne conteste pas que les États membres, en l'absence d'une réglementation communautaire, conservent, pour atteindre un objectif situé dans le cadre de la faculté que leur laisse le traité, la possibilité d'adopter des réglementations de commerce. Toutefois, de telles réglementations, applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés des autres États membres, ne pourraient pas rendre les importations soit impossibles, soit plus difficiles ou onéreuses au regard de l'écoulement de la production nationale, sans que cela soit nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi et à la condition que le même objectif ne puisse être atteint par d'autres moyens entravant moins les échanges. Plus parti-

culièrement, les États membres demeureraient compétents pour protéger la santé publique par des mesures destinées à lutter contre l'alcoolisme, et une réglementation de la publicité, en fonction de la nocivité des boissons alcoolisées, rentrerait parmi les moyens qui sont à la disposition du gouvernement français pour atteindre des buts légitimes. Toutefois, de telles mesures ne devraient, selon l'article 36 du traité CEE, «constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres».

Or, la réglementation française en cause dans la présente affaire, tout en se présentant formellement comme une réglementation applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, traiterait d'une façon différente des produits similaires, sans que les considérations avancées soient de nature à justifier un tel traitement différentiel.

a) Le classement des boissons en différents groupes serait établi en fonction, d'une part, de la quantité d'alcool pur qu'elles contiennent, d'autre part, des habitudes des consommateurs. Le premier critère de classement ne soulèverait pas d'objection; il n'en serait pas de même du second et, en tout état de cause, l'application de ces critères aux différents produits concernés donnerait lieu à des discriminations arbitraires et à une protection déguisée au sens de l'article 36, deuxième phrase, dès lors que, dans le commerce entre États membres, des boissons de nocivité comparable ou même plus faible sont traitées de façon plus rigoureuse.

b) Ainsi, les liqueurs de plus de 18°, édulcorées au moyen de sucre, de glucose ou de miel, telles que le Cointreau, le Grand Marnier, la Grande Chartreuse, produits nationaux, appartiendraient au quatrième groupe, pour lequel n'est prévue aucune restriction spécifique de publicité, alors que les liqueurs de fraises, framboises, cassis et cerises, dont le contenu en alcool ne peut excéder 18°, seraient rangées au troisième groupe, pour lequel la publicité est soumise à certaines restrictions. Or, ces deux catégories de liqueurs contiendraient du sucre dans des quantités équivalentes et répondraient également aux mêmes habitudes de consommation; cependant, les liqueurs de moins de 18° seraient traitées, sans aucune justification apparente, plus sévèrement que les liqueurs de plus de 18°.

La réglementation française établirait une distinction entre, d'une part, les vins doux naturels, tels que les banyuls et muscats, produits nationaux, qui appartiennent au deuxième groupe, pour lequel aucune restriction de publicité n'est prévue, et, d'autre part, les apéritifs à base de vin, tels que le Byrrh, le Martini, le Cinzano, le Campari, l'Ambassadeur, qui appartiennent au troisième groupe, pour lequel la publicité est limitée. Or, ces deux catégories de boissons posséderaient aussi des teneurs en alcool et en sucre équivalentes et répondraient également aux mêmes habitudes de consommation.

La réglementation française rangerait les vins de liqueur, tels que le Porto, le Malaga, le Xérès et le Madère, dans le troisième groupe, tandis qu'elle classerait les apéritifs «amers», tels que l'Avèze et la Suze, produits nationaux, au quatrième groupe. Or, ces deux catégories de boissons auraient une teneur en alcool et en sucre équivalente et obéiraient aux même habitudes de consommation.

Les alcools de tubercules, tels que l'akvavit ou le genièvre, et les alcools de céréales, tels que le whisky, le gin et le korn, appartiendraient au cinquième groupe, soumis à une interdiction totale de publicité, tandis que le rhum et les alcools provenant de la distillation des

vins, tels que le calvados, le cognac et l'armagnac, produits nationaux, appartiendraient au quatrième groupe, ne comportant aucune restriction spécifique de publicité. Or, ces deux catégories de boissons auraient une teneur en alcool et en sucre équivalente et seraient généralement consommées en France, les unes comme les autres, à l'issue des repas.

c) Dans ce contexte, il conviendrait notamment d'observer que le fait que les liqueurs de fruits sont essentiellement produites par des sociétés françaises pourrait s'expliquer par la circonstance que ces produits, eu égard à leur classement, font l'objet de restrictions de publicité dont le résultat est précisément l'absence de pénétration, sur le marché français, des produits similaires, originaires ou en provenance des autres États membres. Les produits nationaux, au contraire, bien que faisant l'objet des mêmes restrictions de publicité, seraient cependant bien connus des consommateurs, du fait qu'ils sont le plus souvent commercialisés par des fabricants dont le nom est connu par la publicité que ceux-ci ont la possibilité de faire pour d'autres produits classés dans les 2e et 4e catégories, ce qui serait rarement le cas des producteurs des autres États membres.

Par ailleurs, il y aurait lieu de relever que la production, en France, de genièvre et, plus encore, de whisky est sans commune mesure avec celle des produits nationaux, que la réglementation incriminée a, sinon pour objet, du moins pour résultat de favoriser.

Le fait que les apéritifs anisés sont classés dans la cinquième catégorie serait dû à la présence d'un constituant, l'anéthol, considéré par le gouvernement français comme particulièrement nocif; classer dans cette catégorie des produits essentiellement importés, tels que le whisky, qui ne contient pas ce composant, établirait une discrimination flagrante par rapport aux produits nationaux qui en contiennent.

Il conviendrait également de prendre en considération la publicité indirecte en faveur des apéritifs anisés, qui constituerait une autre source de discrimination au détriment des eaux-de-vie de grains, classées dans la cinquième catégorie.

d) S'agissant, plus particulièrement, du rhum et des alcools provenant de la distillation des vins, l'affirmation selon laquelle leur classement est justifié par les habitudes différentes des consommateurs ne saurait être retenue. Il serait, certes, scientifiquement prouvé que les alcools pris à jeun sont plus nocifs pour la santé que les alcools pris après un repas. Toutefois, le rhum serait généralement consommé à jeun, soit à l'état pur, soit en cocktail; le cognac et l'armagnac seraient souvent pris à jeun et l'on ferait un effort publicitaire pour les faire boire en apéritif, tout comme le whisky; dans certaines régions de France, il serait de coutume courante de consommer des eaux-de-vie de fruits ou de canne sous forme d'apéritifs; les liqueurs titrant plus de 18° seraient souvent consommées à jeun; pour beaucoup de boissons prises comme apéritif, par exemple le whisky, les consommateurs auraient l'habitude de le diluer avec de l'eau, ce qui en atténuerait sensiblement la nocivité; le single malt whisky, tel que le Glenfiddich, ne se boirait qu'après les repas.

e) Aux arguments d'ordre scientifique, concernant une certaine hiérarchie dans la nocivité des produits concernés, avancés par le gouvernement français, on pourrait opposer que, pour certains États membres, le moment de l'ingestion de l'alcool, de même que la présence de

sucre, n'ont pas une importance aussi déterminante que la quantité d'alcool ingérée.

Un tel critère s'avérerait, dès lors, inapproprié pour servir de fondement à la réglementation incriminée.

Il ne s'agirait pas de contester la double distinction entre les boissons alcoolisées absorbées à jeun et celles absorbées pendant et à l'issue des repas, d'une part, les boissons alcoolisées non sucrées et les boissons alcoolisées sucrées, d'autre part, étant entendu que les boissons sucrées absorbées à jeun sont les plus nocives; mais contestables seraient les conséquences que le gouvernement français croit pouvoir en tirer pour la classification des différentes boissons alcoolisées dans les cinq catégories que comporte la réglementation incriminée.

En tout état de cause, les critères de nocivité des boissons en fonction des habitudes des consommateurs ne sauraient donner des garanties suffisantes d'objectivité, compte tenu du fait que les habitudes des consommateurs varient d'une région à l'autre et sont susceptibles d'évoluer dans le temps, sous l'influence de facteurs extérieurs, y compris précisément la publicité. Seuls des critères objectifs, tels que le contenu en alcool, le contenu en sucre et le contenu en huiles essentielles, devraient être retenus pour le classement dans les différents groupes.

Ce classement, en effet, assimilerait arbitrairement la notion de boissons apéritives à celle de boissons consommées à jeun. Or, par exemple, il serait difficile de considérer qu'une boisson telle que le whisky est consommée à jeun alors que, même avant les repas, elle est, en fait, absorbée aux trois quarts étendue d'eau en même temps qu'avec des aliments traditionnellement utilisés pour accompagner les apéritifs; elle serait, en outre, habituellement suivie immédiatement d'un repas et ainsi incorporée au même bol alimentaire que les boissons prises au cours ou à l'issue des repas. Dilué au quart, le taux d'alcoolémie du whisky baisserait de moitié et serait alors du même ordre que celui du vin.

f) Le fait que la France est, par habitant, le premier consommateur d'alcool du monde pourrait être dû notamment à l'inefficacité flagrante de sa réglementation de la publicité des boissons alcooliques: sur l'ensemble de la consommation des boissons alcooliques en France, la part des boissons dont la publicité est totalement libre aurait été, en 1975, de plus de 90 %, dont la très grande majorité constituée par des produits nationaux; par contre, la part des boissons dont la publicité est interdite ne représenterait que 8 % de la consommation nationale, parmi lesquels les alcools de grains, comme le whisky, dont la quasi-totalité serait importée.

En réalité, la distinction entre apéritifs et digestifs ne serait véritablement fondée qu'à l'égard de boissons alcoolisées prises à jeun et non suivies d'un repas; or, aucune boisson alcoolisée ne répondrait à un tel critère ou, plus exactement, toutes seraient plus ou moins susceptibles d'être consommées dans ces conditions.

Ainsi, la réglementation incriminée, non seulement s'avérerait inappropriée au regard des critères mêmes de nocivité qui lui servent de fondement, mais encore comporterait des effets sur les échanges qui sont hors de proportion par rapport à son niveau d'efficacité en vue d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir la lutte

contre l'alcoolisme. Elle constituerait, dès lors, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, contraire à l'article 30 du traité CEE.

g) Les distinctions établies par la réglementation française, qui ne sauraient se justifier par le degré de nocivité des boissons concernées, seraient susceptibles, au surplus, de privilégier certains courants d'échanges, au détriment d'autres, tout en favorisant des produits typiquement français. Seuls importeraient, à cet égard, les effets de la réglementation en cause; il ne s'agirait pas de faire un procès d'intention.

h) La très importante progression des importations en France de certains produits en provenance d'autres États membres ne serait pas de nature à modifier l'appréciation de la Commission.

Selon la jurisprudence de la Cour, il conviendrait de prendre en considération l'effet restrictif potentiel, et non pas l'effet réel, sur les échanges, aux fins de l'application aussi bien des dispositions de l'article 30 que de l'article 12. D'ailleurs, on ne saurait exclure qu'en l'absence d'une réglementation telle que celle qui fait l'objet de la présente affaire, les importations eussent été plus importantes encore. L'effet équivalent se définirait comme étant celui qui, en l'absence de la mesure incriminée, aurait résulté d'importations, dans l'hypothèse où ces importations auraient été effectuées.

i) En définitive, pour séduisante que puisse paraître, dans l'abstrait, l'approche retenue par la réglementation critiquée, cette approche, en se référant aux habitudes nationales, d'ailleurs souvent contradictoires, qui favorisent nécessairement la consommation des produits nationaux, se traduirait, en fait, par une série de traitements différentiels entre produits nationaux et produits importés qui ne sont pas objectivement justifiés et qui, dès lors, constituent autant de discriminations arbitraires au sens de l'article 36, 2e phrase, du traité CEE.

Le *gouvernement de la République française* insiste sur le fait que la législation nationale incriminée par la Commission constitue un ensemble cohérent, élaboré sans aucune intention discriminatoire à l'égard des productions étrangères et dont la finalité, en matière de publicité, est la préservation de la santé publique et la lutte contre l'alcoolisme en France. Le fléau de l'alcoolisme serait particulièrement préoccupant en France qui est, par habitant, le premier pays consommateur d'alcool au monde; les conséquences de cet état de fait justifieraient que le législateur français prenne des mesures tendant à restreindre la consommation d'alcool.

La possibilité, pour un État membre, de se doter d'une législation restrictive de la publicité afin de contenir l'extension de l'alcoolisme ne serait pas contestée; elle serait ouverte par la première phrase de l'article 36 du traité CEE. Il s'agirait, en l'espèce, de savoir si la législation française a été, comme le soutient la Commission, conçue de façon discriminatoire, de manière à pénaliser les produits étrangers par rapport aux produits français, et si, en conséquence, elle est contraire à la 2e phrase de l'article 36. Or, tel ne serait pas le cas: les produits étrangers ne seraient pas traités plus sévèrement que les produits nationaux et les alcools seraient réellement

classés en fonction du risque qu'ils représentent au regard de l'alcoolisme.

a) Le classement des boissons en cinq catégories n'aboutirait pas à traiter de façon plus rigoureuse les produits étrangers.

Les deux catégories de boissons alcooliques dont la publicité est limitée, à savoir la troisième et la cinquième, comprendraient autant, sinon plus, de produits français que de produits étrangers.

Le troisième groupe comprendrait, il est vrai, des boissons apéritives à base de vin, telles que le Byrrh, l'Ambassadeur, le Cinzano, le Martini; mais il conviendrait de souligner que toutes ces boissons sont de production française. Par ailleurs, les liqueurs de fruits vendues sur le marché français seraient essentiellement produites par des sociétés françaises.

En ce qui concerne les alcools du cinquième groupe, dont la publicité est interdite, il ne faudrait pas négliger le fait, d'une part, que, si l'on tient compte du genièvre, plus de la moitié des alcools de genièvre, tels que le gin, consommés en France sont produits en France et qu'il existe une production nationale, limitée certes, mais réelle de whisky, d'autre part et surtout, que le cinquième groupe vise, en réalité, essentiellement tous les apéritifs anisés dont la consommation en France est incomparablement plus importante que celle du whisky ou du gin. Or, toutes les sociétés qui fabriquent les anisés seraient des sociétés françaises.

Ces deux exemples démontreraient la superficialité des griefs formulés par la Commission lorsqu'elle indique que la législation française a été conçue pour protéger les alcools français vis-à-vis des alcools étrangers.

b) L'existence même d'un classement des différentes boissons alcooliques ne serait pas en cause dans la présente affaire; la divergence entre la Commission et la République française proviendrait du contenu de la notion de nocivité, seul critère correspondant à un but de santé publique susceptible de justifier la ventilation des diverses boissons dans les différentes catégories.

La Commission entendrait cantonner son appréciation de la nocivité au seul critère du degré d'alcool, tempéré par la teneur en sucre et en huiles essentielles; or, cette notion de nocivité devrait s'apprécier en fonction du contexte national et de façon plus large que ne le fait la Commission.

Le degré d'alcool pur contenu dans une boisson serait, certes, un critère important pour en apprécier la nocivité. Toutefois, dans le contexte d'une société donnée, il ne serait pas possible de s'en tenir purement et simplement à la teneur en alcool pour apprécier la nocivité d'un produit; il faudrait encore tenir compte de l'ensemble des modalités de la consommation, que contribuerait à produire l'effet de la boisson sur l'organisme.

Sans parler des coutumes régionales ou sociales de consommation, le goût, à lui seul, pourrait être un élément déterminant du volume et des modalités de consommation d'une boisson alcoolique. Or, ce goût résulterait des composés volatils non alcools qui, combinés entre eux, dégageraient la «flaveur» du distillat, c'est-à-dire les qualités organoleptiques dans lesquelles se conjuguent saveur, arôme et odeur du liquide consommé. La composition chimique des produits serait différente et ces qualités entraîneraient des comportements de consommation différents; il apparaîtrait

donc pour le moins contestable d'assimiler le cognac à du whisky, sous prétexte qu'ils titrent tous deux un même degré d'alcool.

Ces «éléments non alcools» expliqueraient la solubilité variable des différentes boissons dans l'eau, ainsi que leurs modalités de consommation.

L'ensemble de ces facteurs se conjugueraient pour déterminer chez le consommateur un comportement particulier à chaque boisson; il ne serait pas possible de les ignorer.

Les modalités de consommation auraient pour premier effet de déterminer la période, dans le temps, d'ingestion des boissons considérées; les experts scientifiques seraient unanimes pour reconnaître que l'heure et les circonstances de l'ingestion des substances alcooliques sont déterminantes quant aux effets de l'alcool sur l'organisme. Ainsi, il serait scientifiquement établi que les alcools consommés à jeun sont particulièrement nocifs, spécialement lorsqu'il s'agit d'alcools forts non dilués, tels que le whisky et l'alcool de grain sur glace. Ceci justifierait la sévérité du législateur français pour les boissons dites «apéritives», donc consommées à jeun, par rapport aux boissons «digestives», consommées à la fin du repas et dont la teneur en éléments non alcools rendrait physiquement impossible l'ingestion en grandes quantités.

Cette séparation entre boissons apéritives et boissons digestives correspondrait à la consommation d'alcools en France; par opposition aux alcools et liqueurs digestives, l'essentiel de la consommation tendrait à se concentrer sur les boissons apéritives, parmi lesquelles il conviendrait de distinguer les apéritifs sucrés, obtenus à base de vins cuits ou naturellement doux (taux de sucre compris entre 35 et 45), et ceux à base d'alcool, consommés secs ou à l'eau (taux de sucre compris entre 0 et 5; haut titrage: 25 à 45°). Cette constatation justifierait que la législation française, d'une part, réglemente la publicité des apéritifs à base de vin (troisième groupe), d'autre part, interdit la publicité des apéritifs à base d'alcools du cinquième groupe (anisés, whiskies et grains).

c) Ainsi présentée, la législation française constituerait bien un ensemble cohérent. Répondant à des habitudes de consommation différentes, les boissons du troisième et du quatrième groupe auraient, du point de vue de la santé publique, des effets différents et seraient donc logiquement classées dans des catégories différentes.

d) S'agissant des cas particuliers du rhum et du cognac, les affirmations de la Commission contiendraient de graves erreurs de fait. Il serait statistiquement établi que le rhum se consomme dans une très large mesure sous forme culinaire et que sa consommation pure, à jeun, est modeste. De même, plus de 90 % du cognac et de l'armagnac ne seraient pas pris à jeun, mais utilisés à des fins digestives ou culinaires; malgré la campagne publicitaire à laquelle se réfère la Commission, la consommation de cognac en apéritif serait restée insignifiante. Par opposition, les alcools de tubercules ou de grains, qui ont également un degré alcoolique élevé, seraient le plus souvent bus à jeun ou en début de repas. C'est pour cette raison que ces

alcools, français ou étrangers, sont classés dans la même catégorie (5e groupe) que les apéritifs anisés.

e) Ainsi, la législation française relative à la publicité des alcools n'aurait pas un effet discriminatoire arbitraire à l'égard des produits étrangers. Il serait d'ailleurs frappant de constater que cette législation, au cours des années récentes, n'a exercé, comme le démontrerait l'étude des statistiques de la consommation des alcools en France, aucun effet restrictif sur les courants d'échanges. En particulier, les statistiques feraient ressortir la stagnation des alcools qui, selon la Commission, seraient favorisés par la législation française, alors que les produits du 5e groupe seraient, au contraire, en pleine expansion. Il ne serait pas possible de ne pas tenir compte de ces éléments concrets pour porter une appréciation objective sur le point de savoir si la législation française est susceptible ou non d'affecter les courants d'échanges.

f) Au plan des faits, il conviendrait de retenir, notamment, que s'il est exact que 90 % des boissons alcooliques consommées en France bénéficient du régime de libre publicité, ce chiffre ne ferait que traduire la part prépondérante des vins, dont la France est un des premiers pays producteurs au monde; d'autre part, la grande majorité des 8 % de produits interdits de publicité serait composée de produits français (anisés) ou fabriqués en France. Il ne serait donc pas possible de tirer de ces statistiques les conclusions avancées par la Commission.

Par ailleurs, la création de la cinquième catégorie, comportant une interdiction de publicité, ne serait nullement due à l'intention de combattre la présence d'anéthol ou d'un autre constituant.

Enfin, la présence d'un important contentieux prouverait la vigilance des autorités françaises à l'encontre des procédés de «publicité indirecte».

V — Procédure orale

Au cours de l'audience du 9 octobre 1979, le gouvernement de la République française, représenté par M. Noël Museux, a sollicité de la Cour, en raison de consultations en cours avec la Commission, le report de la procédure orale; la Commission, représentée par M. René-Christian Béraud, a confirmé que, depuis l'introduction de sa requête, des pourparlers avaient eu lieu sur l'initiative des autorités françaises et que la Commission n'avait pas d'objections à formuler à l'encontre de la demande de report de la procédure orale. La Cour a donné suite à cette demande.

Au cours d'une nouvelle audience, le 12 décembre 1979, le gouvernement de la République française, représenté par M. Noël Museux, a indiqué à la Cour qu'un projet de loi portant nouvelle réglementation de la publicité des alcools avait été élaboré et soumis à la Commission et qu'il était susceptible d'être adopté par le Parlement français au cours de sa prochaine session; par conséquent, le gouvernement français sollicitait de la Cour un nouveau renvoi de l'affaire. La Commission, représentée par M. René-Christian Béraud, a déclaré n'avoir pas d'objections à l'encontre de cette demande de report de la procédure orale. La Cour a donné suite à la demande.

La Commission, représentée par M. René-Christian Béraud, et le gouvernement de la République de la République

française, représenté par M. Noël Museux, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 10 juin 1980.

La *Commission* y a notamment fait valoir que la Cour, dans un arrêt du 20 janvier 1979 (affaire 120/78, Rewe, demande de décision préjudicielle du Hessisches Finanzgericht, Recueil p. 649), a jugé qu'une réglementation nationale relative à la commercialisation d'un produit déterminé n'est compatible avec le principe fondamental de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté que si elle est nécessaire pour satisfaire des exigences impératives, notamment de protection de la santé publique; tel ne serait manifestement pas le cas en l'espèce, des produits nationaux dont la nocivité n'est pas moindre que celle des produits importés concurrents bénéficiant d'un régime publicitaire plus libéral. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour du 27 février 1980 (affaire 168/78, Commission/République française), aurait rejeté l'argumentation selon laquelle les habitudes nationales de consommation pourraient justifier des discriminations des produits étrangers. Le projet de loi déposé, le 24 mai 1980, devant l'Assemblée nationale française continuerait, contrairement aux conceptions de la Commission, à faire bénéficier les vins doux naturels produits en France d'une liberté totale de publicité, alors que toute forme de publicité serait interdite pour les produits similaires ou concurrents, importés des autres États membres; la Commission serait également préoccupée par la disposition du projet de loi relative à la détermination de la surface consacrée annuellement à la publicité des boissons alcooliques dans la presse écrite, cette disposition permettant le maintien de l'interdiction, discriminatoire, de toute publicité pour les boissons importées telles que l'akvavit, le whisky, le gin ou le korn.

Le *gouvernement de la République française* a fait valoir que la réglementation, par le législateur français, de la publicité des alcools poursuit un but légitime de protection de la santé publique et qu'elle n'est pas arbitrairement discriminatoire. Elle trouverait son fondement dans l'article 36 du traité CEE, la réglementation litigieuse étant justifiée par la plus ou moins grande nocivité des produits; à cet égard, il conviendrait de tenir compte non seulement de la teneur en alcool pur du produit, mais également des habitudes de consommation.

L'*avocat général* a présenté ses conclusions à l'audience du 2 juillet 1980.

En droit

1 Par requête du 6 juillet 1978, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République française, en réglementant de façon discriminatoire la publicité des boissons alcooliques et en maintenant ainsi des obstacles à la liberté des échanges intracommunautaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

2 Le recours vise plus particulièrement les articles L 17 et L 18 du «Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme» (appelé ci-après le code), qui ont pour objet de réglementer la publicité des boissons alcooliques. La Commission fait valoir que ce régime aurait été aménagé de telle manière que la publicité en faveur de certains produits alcooliques importés serait prohibée ou soumise à des limitations, alors qu'elle serait entièrement libre pour les produits nationaux concurrents. Cet effet de discrimination serait la conséquence de la répartition en catégories des boissons alcooliques par l'article L 1 du code et de l'application différenciée, à ces catégories, des dispositions citées, relatives à la réglementation de la publicité. Ces restrictions à la commercialisation des produits en cause, originaires d'autres États membres, seraient à qualifier de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives et elles seraient, comme telles, prohibées par l'article 30 du traité CEE.

3 L'article L 1 du code répartit les boissons, en vue de la réglementation de leur fabrication, de leur mise en vente et de leur consommation en cinq groupes, le premier de ces groupes englobant les boissons non alcooliques, les autres groupes les boissons alcooliques. Cer derniers groupes sont définis en ces termes par l'article L 1:

«2° boissons fermentées non distillées, à savoir: le vin, la bière, le cidre, le poiré, l'hydromel, auquelles sont joints les vins doux naturels bénéficiant du régime fiscal des vins, ainsi que les crèmes de cassis et les jus de fruits ou de légumes fermentés comportant de 1 à 3 degrés d'alcool;

3° vins doux naturels autres que ceux appartenant au groupe 2, vins de liqueur, apéritifs à base de vin et liqueurs de fraises, framboises, cassis ou cerises, ne titrant pas plus de 18 degrés d'alcool pur;

4° les rhums, les tafias, les alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou fruits, et ne supportant aucune addition d'essence, ainsi que les liqueurs édulcorées au moyen de sucre, de glucose ou de miel à raison de 400 grammes minimum par litre pour les liqueurs anisées et de 200 grammes minimum par litre pour les autres liqueurs et ne contenant pas plus d'un demi-gramme d'essence par litre;

5° toutes les autres boissons alcooliques.»

4 Quant au régime de la publicité, il résulte de l'article L 17 du code qu'il est interdit d'effectuer une publicité, sous quelque forme qu'elle se présente, en faveur des boissons du cinquième groupe. Compte tenu du système de l'article L 1 sont dès lors interdits de publicité tous les produits alcooliques qui ne sont pas expressément mentionnés comme faisant partie des groupes 2, 3 ou 4.

5 Aux termes de l'article L 18, la publicité relative aux boissons du groupe 3 est libre lorqu'elle indique exclusivement la dénomination et la composition du produit, le nom et l'adresse du fabricant, des agents et dépositaires. Le conditionnement de ces boissons ne peut être reproduit que s'il ne comporte pas d'autres indications que celles qui viennent d'être mentionnées. Il résulte de l'article L 1 que cette réglementation restrictive de la publicité concerne les vins doux naturels autres que ceux qui sont classés au groupe 2, les vins de liqueur, les apéritifs à base de vin et liqueurs de fraises, framboises, cassis ou cerises, ne titrant pas plus de 18 degrés d'alcool pur.

6 En l'absence de toute restriction, la publicité est libre pour les boissons alcooliques des groupes 2 et 4, c'est-à-dire, d'une part, pour le vin, la bière, le cidre, les vins doux naturels bénéficiant du régime fiscal des vins, ainsi que pour les crèmes de cassis et les jus de fruits fermentés et, d'autre part, pour les rhums, les tafias, les alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou fruits, ainsi que pour les liqueurs édulcorées.

7 La Commission estime que la classification de l'article L 1, combinée avec les articles L 17 et L 18, conduit à défavoriser, en matière de publicité, plusieurs produits importés par rapport aux produits nationaux concurrents.

8 Elle relève, en particulier, qu'en vertu de ce système les vins doux naturels bénéficiant du régime fiscal des vins — avantage auquel sont admis les seuls vins doux nationaux — jouissent également de l'avantage d'une publicité entièrement libre, alors que les vins doux naturels et vins de liqueur importés sont soumis à un régime de publicité restreinte.

9 Elle fait valoir encore que les rhums et les alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou fruits, ainsi que les liqueurs édulcorées jouissent d'une liberté entière en ce qui concerne la publicité, alors que de nombreux produits concurrents, parmi eux notamment les alcools de grain, comme le whisky et le genièvre, dont la presque totalité est importée, sont frappés d'une interdiction de publicité.

10 Le gouvernement français fait valoir pour sa défense deux ordres d'arguments: d'une part, la réglementation de la publicité ne serait, dans son ensemble, pas plus favorable pour les produits français que pour les produits importés et n'enfreindrait donc pas l'article 30 du traité; d'autre part, ce régime aurait pour finalité la préservation de la santé publique et la lutte contre l'alcoolisme et relèverait dès lors de l'article 36 du traité.

Sur l'application de l'article 30 du traité

11 Il y lieu de faire remarquer, à titre préliminaire, qu'il n'est pas contesté entre parties qu'une limitation apportée aux possibilités de publicité pour certains produits peut constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité. Une telle limitation, bien qu'elle ne conditionne pas directement les importations, est cependant de nature à restreindre le volume de celles-ci par le fait qu'elle affecte les possibilités de commercialisation pour les produits importés. La question qui se trouve en discussion consiste dès lors à savoir si les interdictions et restrictions de publicité établies par la législation française défavorisent l'importation de produits alcooliques d'autres États membres.

12 A cet égard, le gouvernement français fait valoir que les prohibitions et restrictions de publicité critiquées par la Commisison touchent également d'importantes catégories de boissons françaises. Ainsi, les alcools anisés, dont la consommation serait particulièrement importante en France, seraient entièrement interdits de publicité, à l'égal des autres boissons tombant dans la cinquième catégorie. Quant aux limitations de publicité imposées aux boissons de la troisième catégorie, le gouvernement français soutient que de nombreux apéritifs à base de vin, même s'ils portent des marques d'apparence étrangère, sont en fait des produits français. On ne saurait donc parler ici de discrimination, alors que les catégories prévues par le code s'appliquent de manière objective selon les propriétés des divers produits et que les prohibitions et restrictions de publicité concernent un nombre appréciable de produits français à l'égal des produits importés.

13 Cette défense du gouvernement français ne saurait être retenue. En effet, s'il est vrai que le système institué par le code a pour effet de soumettre à des prohibitions ou restrictions de publicité un certain nombre de produits nationaux, et parmi eux des produits de grande consommation, il n'en reste pas moins qu'il comporte en même temps d'incontestables traits discriminatoires.

En particulier, il convient de relever le fait qu'à la faveur de leur assimilation fiscale aux vins, les vins doux naturels français jouissent d'un régime de libre publicité, alors que les vins doux naturels et les vins de liqueur importés sont soumis à un régime de publicité restreinte. De même, alors que des alcools distillés typiques de la production nationale, à savoir les rhums et les alcools provenant de la distillation des vins, cidres ou fruits, jouissent d'une entière liberté en matière de publicité, celle-ci est interdite pour des produits similaires, qui sont essentiellement des produits d'importation, notamment les alcools de grain comme le whisky et le genièvre. En ce qui concerne les rapports de similitude et de concurrence entre les produits mentionnés, il suffit de renvoyer à l'arrêt que la Cour a rendu entre les mêmes parties le 27 février 1980, dans l'affaire 168/78, relative au régime fiscal des eaux-de-vie.

14 Il apparaît de ce qui précède que, même en admettant qu'un nombre appréciable de produits nationaux tombent sous les prohibitions et les restrictions de publicité prévues par les articles L 17 et L 18 du code, il n'en reste pas moins que les classifications qui déterminent l'application de ces dispositions défavorisent les produits importés d'autres États membres par rapport aux produits nationaux et constituent dès lors une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30 du traité.

Sur l'application de l'article 36 du traité

15 En second lieu, le gouvernement français attire l'attention sur le rôle que jouent les interdictions et restrictions de publicité dans la lutte contre l'alcoolisme et dans la défense de la santé publique. Le gouvernement français est d'avis qu'à ce titre la législation contestée est couverte par l'article 36 du traité CEE, aux termes duquel les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes. Le gouvernement français explique à ce sujet que la législation contestée par la Commission serait basée sur la distinction entre les boissons consommées habituellement à des fins «apéritives» et les boissons consommées à des fins «digestives», étant entendu que ce sont surtout les premières, du fait qu'elles sont prises à jeun, qui constituent un danger pour la santé publique. Or, le système du code serait aménagé de telle manière que les prohibitions et restrictions de publicité s'appliqueraient en premier lieu à la catégorie des boissons apéritives, telles que les apéritifs à base de vin enrichi, les pastis et le whisky. Quant aux alcools distillés de la quatrième catégorie,

dont la publicité est libre, il s'agirait d'alcools consommés en tant que digestifs et, comme tels, moins nocifs pour la santé.

16 Une observation préliminaire s'impose en ce qui concerne la distinction entre boissons «apéritives» et «digestives». Ainsi que la Cour a eu l'occasion de le faire remarquer dans l'arrêt du 27 février 1980, déjà cité, cette distinction ne constitue pas un critère utile en vue d'apprécier les rapports de concurrence entre les différentes catégories de boissons alcoolisées. Ces observations, formulées dans le cadre d'un litige relatif au régime fiscal des boissons en question, s'appliquent, par identité de motifs, à l'appréciation des entraves de caractère commercial, visées par les articles 30 et 36 du traité.

17 Par contre, l'existence du lien établi par le gouvernement français entre la réglementation de la publicité des boissons alcoolisées et la lutte contre l'alcoolisme doit être reconnue. Il n'est, en effet, pas contestable que la publicité constitue une incitation à la consommation et que la réglementation litigieuse n'est dès lors pas indifférente du point de vue des besoins de la santé publique, reconnus par l'article 36 du traité. Il y a lieu cependant de faire remarquer qu'il est expressément spécifié, dans le même article, que les interdictions ou restrictions de ce genre «ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres».

18 Or, on ne saurait contester le fait que plusieurs boissons alcoolisées dont la publicité est libre selon la législation française ont, du point de vue de la santé publique, les mêmes effets nocifs, en cas de consommation excessive, que des produits similaires importés qui, en tant que tels, sont soumis à des interdictions ou restrictions de publicité. S'il est vrai que des motivations relatives à la sauvegarde de la santé publique ne sont pas absentes de la législation critiquée, il n'en reste pas moins que celle-ci a pour effet de reporter surtout sur les produits importés l'effort visant à enrayer une consommation excessive d'alcool. Il apparaît donc que la législation contestée, bien qu'elle soit, dans son principe, justifiée par des préoccupations inhérentes à la sauvegarde de la santé publique, n'en constitue pas moins une discrimination arbitraire dans le commerce entre les États membres, dans la mesure où elle admet la publicité en faveur de certains produits nationaux alors que la publicité pour des produits présentant des caractéristiques comparables, mais originaires d'autres État membres, se trouve restreinte ou entièrement interdite. Une législation restrictive de la publicité des boissons alcoolisées n'est

conforme aux exigences de l'article 36 que si elle s'applique de manière identique à toutes les boissons concernées, quelle que soit leur origine.

19 Cette défense du gouvernement de la République française doit dès lors être également écartée.

20 Il en résulte que le manquement de la République française doit être constaté en raison du fait que la réglementation de la publicité des boissons alcoolisées prévue par les articles L 17 et L 18 du code français des débits de boissons, combinés avec l'article L 1 du même code, est contraire à l'article 30 du traité CEE en ce qu'elle comporte une restriction indirecte à l'importation de produits alcooliques originaires d'autres États membres, dans la mesure où la commercialisation de ces produits est soumise à des dispositions plus rigoureuses, en droit ou en fait, que celles qui s'appliquent aux produits nationaux ou concurrents.

Sur les dépens

21 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombée en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La République française, en réglementant d'une manière discriminatoire la publicité des boissons alcooliques et en maintenant ainsi des obstacles à la liberté des échanges intracommunautaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 juillet 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 2 JUILLET 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire de violation du traité dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions a pour objet la compatibilité de la réglementation française de la publicité pour les boissons alcooliques avec l'interdiction, prévue à l'article 30 du traité CEE, de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation.

Le code français des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme (décret du 8. 2. 1955, ordonnance 59-107 du 7. 1. 1959, à son titre 1, article L 1) répartit les boissons en cinq groupes, en vue de la réglementation de leur fabrication, de leur mise en vente et de leur consommation.

Le premier groupe comprend les boissons non alcooliques. Le deuxième groupe, ajouté par l'ordonnance 60-1253 du 29 novembre 1960, englobe les boissons non fermentées telles que le vin, la bière le cidre, le poiré, l'hydromel. Sous ce groupe entrent également les vins doux naturels bénéficiant du régime fiscal des vins ainsi que les crèmes de cassis et les jus de fruits ou de légumes fermentés comportant de 1 à 3° d'alcool. Font partie du troisième groupe les vins doux naturels autres que ceux appartenant au deuxième groupe, les vins de liqueur, les apéritifs à base de vin et liqueurs de fraises, framboises, cassis ou cerises, ne titrant pas plus de 18° d'alcool pur. Dans le quatrième groupe ajouté par la loi 57-725 du 27 juin 1957 sont classées les catégories de boissons suivantes: les rhums, les tafias, les alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou

1 — Traduit de l'allemand.