CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 10 MARS 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire préjudicielle, vous êtes encore une fois appelés à interpréter la notion de «mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» qui figure à l'article 30 du traité CEE. Il s'agit aujourd'hui de constater si cette notion est applicable à une interdiction de commercialisation qui a pour objet les seuls produits importés. Plus précisément, vous devrez établir si l'interdiction de mettre un certain produit (le vermouth d'une teneur en alcool inférieure à un taux minimal) sur le marché du pays où il est fabriqué peut être étendue à l'État d'importation en vertu d'un renvoi que la législation du second fait à l'ordre juridique du premier, et cela bien qu'elle ne prévoie aucune interdiction de ce genre.

Résumons les faits. Le Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft (association pour la défense contre le désordre dans l'économie) a cité devant le Landgericht de Munich I, la société à responsabilité limitée Weinvertriebs en demandant qu'il lui soit interdit de commercialiser sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne du vermouth produit en Italie et ayant une teneur en alcool inférieure à 16°. A l'appui de la demande, elle invoque la loi allemande sur le vin du 14 juillet 1971. En effet, cette dernière ne prévoit pas de limite minimale pour la teneur en alcool du vermouth produit en Allemagne, mais, à l'article 32, paragraphe 1, elle dispose que «les boissons à base de vin produites en territoire étranger ... ne peuvent être importées que si l'ensemble des opérations de production a été effectué dans le même État conformément à la réglementation qui y est applicable et si le produit peut y être commercé à condition d'y être consommé tel quel». Comme il est évident, il découle de cette règle que, si dans le pays producteur le vermouth ne peut être commercialisé que dans la mesure où il possède une teneur en alcool minimale, ce vermouth devra posséder la même teneur pour pouvoir être commercialisé sur le territoire de la République fédérale.

Or, dans le cas d'espèce, cette hypothèse est devenue réalité. Selon l'ordre juridique italien (article 7 du décret-loi n° 3 du 11. 1. 1956, devenu la loi n° 108 du 16. 3. 1956), la teneur en alcool du vermouth mis sur le marché intérieur doit être égale à au moins 16°; par son renvoi, l'article 32 de la loi allemande aboutit à ce que la même limite s'applique à la commercialisation du vermouth italien en Allemagne. En revanche, comme nous l'avons dit, il n'impose aucune condition de cette nature au produit national correspondant.

Pour résoudre le litige qui lui est soumis, le Landgericht de Munich I a estimé devoir constater si ladite limite est compatible avec l'article 30 du traité CEE. Il a donc sursis à statuer et il s'est adressé à notre Cour en lui posant les questions suivantes:

«1. L'interprétation d'une disposition légale dans l'État membre A, aux termes de laquelle un vermouth

1 — Traduit de l'italien.

fabriqué dans l'État membre B ne peut être mis sur le marché dans l'État membre A parce qu'il est légèrement en deçà d'une teneur minimale en alcool prescrite par la législation de l'État membre B, est-elle compatible avec les articles 30 et suivants du traité CEE, quand bien même il n'existe pas, dans l'État A, de teneur minimale en alcool prescrite pour le vermouth national et quand bien même le vermouth pourrait donc être mis sur le marché dans l'État membre A, sans autre formalité s'il était produit dans l'État membre A?

En cas de réponse affirmative à la question 1:

2. Peut-on considérer qu'il y a compatibilité avec les articles 30 et suivants du traité CEE alors même que les dispositions nationales de l'État membre B prévoient que le vermouth dans l'État membre B ne doit pas être conforme aux dispositions nationales de l'État membre B relatives à la teneur minimale en alcool dans la mesure où il est produit pour être exporté dans l'État membre A?»

2. La partie défenderesse dans l'affaire principale a observé qu'un problème de compatibilité avec le traité se pose moins en raison de la législation hypothétique de «l'État membre A» qu'en raison des règles très concrètes en vigueur en matière de vermouth en république fédérale d'Allemagne. Naturellement, on pourrait lui répondre qu'ici comme ailleurs, la réglementation nationale se limite à servir de paramètre abstrait permettant de mesurer la portée de la règle communautaire. Mais la réponse serait élusive. Comme nous l'avons dit le 10 février dernier dans nos conclusions dans l'affaire 94/82, De Kikvorsch, ce qui nous est proposé est un véritable «artifice». En effet, les juridictions nationales «se servent souvent du renvoi préjudiciel dans des cas qui feraient l'objet d'un traitement plus adéquat dans le cadre de recours directs contre les États membres pour inexécution des obligations imposées par les traités ou par les règles dérivées»; et ainsi «en impliquant notre Cour dans leur œuvre de substitution, elle supplée à des compétences ou à des initiatives qui appartiennent essentiellement à la Commission».

Or, si elle a le mérite d'ouvrir des domaines à l'action de la Cour et par conséquent de favoriser le développement du droit, la suppléance judiciaire de la Commission présente plus d'un inconvénient. En premier lieu, elle aboutit à des décisions qui, en exprimant la compétence particulière visée à l'article 177, n'ont pas les effets de celles qui sont rendues sur des recours directs en vertu des articles 169, 170 et 171. En outre, elle empêche la Cour, qui, en matière préjudicielle, est liée par la question qui lui a été posée, d'examiner les dispositions controversées en considérant l'ensemble du système dont elles font partie. Enfin, elle réduit les possibilités de défense de l'État dont les lois font, ne serait-ce qu'indirectement, l'objet de critique et de contrôle. Comme l'observe le rapport présenté le 10 janvier 1981 par M. Hellmut Sieglerschmidt au nom de la commission juridique du Parlement «l'article 169 du traité CEE qui prévoit formellement une phase précontentieuse au cours de la procédure contradictoire entre les parties offre à l'État défendeur une position procédurale beaucoup plus favorable que dans une procédure ... préjudicielle» (document 1-1052/82 PE 77.275, p. 11).

Cela dit, on doit toutefois rappeler que, dans notre cas, la Commission — en s'en

tenant à ce qu'elle déclare —«a décidé d'engager contre la république fédérale d'Allemagne la procédure prévue par l'article 169 ... en cas d'infraction au traité» (mémoire du 1. 4. 1982, p. 5, paragraphe 5).

3. On ne peut pas, croyons-nous, douter sérieusement qu'une réglementation comme celle dont nous avons souligné les traits essentiels est susceptible d'entraver les échanges intracommunautaires. En effet, elle empêche l'importation d'un produit lorsqu'il arrive — de manière tout à fait fortuite — que dans le lieu d'origine, sa commercialisation soit interdite; et en même temps — et c'est là le point décisif — elle ne pose aucune limite pour la mise dans le commerce du produit national analogue. La discrimination entre produits nationaux et importés est manifeste et l'applicabilité de l'article 30 en découle *de plano*. Avec raison, la Commission signale que dans sa directive 70/50/CEE du 22 décembre 1969 (JO 1970, L 13, p. 29) les mesures qui «prescrivent que les produits importés doivent être, totalement ou partiellement, conformes à une réglementation autre que celle du pays importateur» sont expressément considérées comme des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (voir article 2, paragraphe 3, lettre p).

En affirmant qu'une réglementation comme la réglementation allemande est discriminatoire et entrave les importations, nous n'entendons évidemment pas nier que les États membres sont libres de réglementer la production et la commercialisation du vermouth sur leurs territoires respectifs. L'absence d'une réglementation communautaire leur laisse cette liberté. On est en train, il est vrai, d'y remédier. Le 22 juin 1982, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement établissant «les règles générales relatives à la définition, la désignation et la présentation des boissons spiritueuses et des vermouths et autres vins de raisins frais préparés à l'aide de plantes ou de matières aromatiques» (JO C 189 du 23. 7. 1982, p. 7). A l'article 4, cette proposition détermine la catégorie des vins aromatisés parmi lesquels le vermouth; qui à son tour est défini, au paragraphe 1, lettre f), du même article, comme «vin aromatisé dont l'aromatisation caractéristique a été obtenue par l'emploi de substances appropriées» parmi lesquelles doivent toujours être présentes les «armoises». A l'article 6, paragraphe 2, la proposition prévoit ensuite que «pour pouvoir être livrés à la consommation humaine dans la Communauté» sous la dénomination de vermouth, «les vins aromatisés en question doivent présenter» «un titre alcoométrique volumique acquis minimal de 15 % vol, et un titre alcoométrique volumique total minimum de 20,5 % vol».

Aujourd'hui, de toute manière, nous sommes encore loin de l'harmonisation de ce secteur. Mais si ce fait, comme nous venons de le dire, autorise les États à légiférer, il ne les libère pas des obligations prévues à l'article 30 du traité. Vous l'avez affirmé et répété en plusieurs occasions. Ainsi, dans l'arrêt du 26 juin 1980 relatif à l'affaire 788/79, Gilli et Andres (Recueil 1980, p. 2071), vous avez déclaré: «En l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation du produit en cause, il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production, la distribution et la consommation de celui-ci, à la

condition toutefois que ces réglementations ne fassent pas obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire (attendu 5). Vous avez émis des affirmations analogues dans l'arrêt du 19 février 1981 dans l'affaire 130/80, Kelderman (Recueil 1981, p. 527, attendu 5).

Pour éviter l'interdiction visée à l'article 30, une réglementation ayant le contenu de la réglementation allemande devrait ou bien remplir les conditions visées à l'article 36, et en particulier celle relative à la protection de la santé, ou bien satisfaire une des deux exigences impératives — loyauté des affaires commerciales et protection des consommateurs — à laquelle notre Cour donne la primauté sur ladite interdiction (voir Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Recueil 1979, p. 649; 26. 6. 1980 dans l'affaire 788/79, Gilli, déjà citée; 19. 2. 1981 dans l'affaire 130/80, Kelderman, déjà citée; 17. 6. 1981 dans l'affaire 113/80, Commission/Irlande, Recueil 1981, p. 1625).

4. La partie demanderesse dans l'affaire principale affirme que l'interdiction de commercialiser en Allemagne le vermouth italien d'une teneur en alcool inférieure à 16° échappe à l'interdiction de l'article 30 parce qu'elle vise à protéger le consommateur allemand. Certes, elle ne conteste pas (et comment le pourrait-elle?) que la règle entrave le commerce intracommunautaire; mais, en revanche, elle invoque sa fonction de protection d'une valeur socialement importante qui, selon votre jurisprudence, limite ou réduit la portée de l'interdiction communautaire. En effet, le Schutzverband dit que «le consommateur allemand, en particulier les millions de vacanciers allemands ... qui visitent l'Italie chaque année, escomptent qu'un vermouth italien commercialisé en république fédérale d'Allemagne soit identique à un vermouth italien tel qu'il est vendu ou servi en Italie»; et elle en déduit que si le vermouth produit en Italie et vendu en Allemagne ne correspond pas à celui mis sur le marché italien, «le consommateur est induit en erreur» (voir mémoire du 14. 4. 1982 paragraphe 3).

Toutefois, l'argument est fragile. Il ne tient pas compte d'une donnée préliminaire et essentielle: le renvoi aux conditions de commercialisation dans le pays d'origine, par lequel l'ordre juridique allemand opère une discrimination entre produits nationaux et produits importés (ainsi qu'entre produits importés de pays communautaires différents, à supposer que les conditions respectives de commercialisation interne soient, elles aussi, différentes). Certes, comme nous l'avons déjà dit, notre Cour estime qu'une réglementation nationale peut déroger à l'interdiction établie par l'article 30 lorsqu'il s'agit de satisfaire à des «exigences impératives tenant, notamment, ... à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs» (voir les arrêts cités du 20. 2. 1979, Rewe, attendu 8; du 26. 6. 1980 Gilli; du 19. 2. 1981, Kelderman; du 17. 6. 1981, Commission/Irlande); mais elle subordonne cette dérogation à la condition que les règles internes

concernent *indistinctement* les produits nationaux et les produits importés. Il s'ensuit que si la réglementation concerne les seuls produits importés et présente en conséquence des caractères discriminatoires, la dérogation ne s'applique pas. Dans l'arrêt dans l'affaire Commission/Irlande, ce principe ressort clairement. La capacité de déroger à l'interdiction de l'article 30, avez-vous dit, ne peut être reconnue qu'à «des réglementations qui régissent *de manière uniforme* le commerce des produits nationaux et des produits importés» (attendu 11, c'est nous qui soulignons).

Mais, outre cette objection, la thèse du Schutzverband ne tient pas quant au fond. Nous observons tout d'abord que la différence entre la teneur en alcool du vermouth italien vendu en Italie et celle du même produit commercialisé en République fédérale est minime: 16° pour le premier, environ 15,4° pour le second. Soutenir, comme le fait la partie demanderesse dans l'affaire principale, qu'il s'agit de deux produits différents nous semble donc pour le moins audacieux. En outre, le fait que le consommateur allemand ne déduit que de ses vacances en Italie l'opinion qu'il a du vermouth italien est un point de vue qui n'est pas étayé par des preuves. Enfin, à tout prendre, il est de fait que donner une garantie à ce consommateur constitue un objectif réalisable par des mesures simples et peu coûteuses. Comme l'a observé le représentant du gouvernement italien, il suffirait de rendre obligatoire (bien entendu sans faire une discrimination entre produits importés et nationaux) l'indication de la teneur en alcool sur l'étiquette. En revanche, aller jusqu'à interdire la commercialisation signifie adopter un moyen qui excède manifestement le résultat que l'on vise (ou que l'on affirme avoir visé).

5. Au cours de la procédure écrite, puis durant la procédure orale, l'hypothèse a été émise que l'exigence de protéger la santé des personnes suffit, comme l'admet l'article 36 première phrase, du traité CEE, à légitimer l'interdiction prévue par la loi allemande. Mais cette hypothèse non plus ne tient pas. Le même argument essentiel qui, dans le cadre de l'article 30, interdit de passer outre à cette interdiction en alléguant la protection des consommateurs, milite contre cette hypothèse.

En effet, selon l'article 36, dernière phrase, les exemptions prévues dans la première partie de la règle ne peuvent pas être invoquées lorsque la mesure nationale en question constitue «un moyen de discrimination arbitraire» ou «une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres». Nous pensons au fameux arrêt du 10 juillet 1980 dans l'affaire 152/78, Commission/France (Recueil 1980, p. 2299). On vous demandait alors d'établir si l'interdiction de faire de la publicité pour les alcools, prévue par une règle étatique sous des formes différentes et plus onéreuses pour les produits importés que pour les produits nationaux, pouvait être justifiée par la protection de la santé publique. Vous avez jugé que les règles par lesquelles on limite la publicité des boissons alcooliques ne sont conformes à l'article 36 que dans la mesure où elles s'appliquent de la même manière à toutes

les boissons considérées, *indépendamment de leur origine*. Or, notre cas entre précisément dans la disposition de l'article 36, dernière partie, et n'est pas différent *in apicibus* de celui que vous avez jugé par l'arrêt dont nous venons de parler. Par conséquent, sa solution ne devrait pas être différente: en admettant le principe que vous avez accueilli, et après avoir reconnu que, selon la loi allemande, l'interdiction de commercialiser le vermouth d'une teneur en alcool inférieure à 16° vaut pour les produits d'origine italienne et non pas également pour les produits nationaux, force est de conclure que l'article 36, première phrase, ne s'applique pas.

Sur le fond, l'affirmation selon laquelle une législation comme la législation allemande vise à protéger la santé se situe entre le téméraire et l'absurde. Ses normes se ramènent en dernière analyse à interdire de commercialiser les vins aromatisés d'importation qui ne présentent pas un degré d'alcool minimal. Or, nous savons tous qu'une boisson est d'autant plus nocive que son taux d'alcool est plus élevé. En déduirons-nous donc que, si les règles allemandes s'inspirent d'une philosophie, celle-ci va dans le sens de favoriser le produit le plus pernicieux, la voie la plus brève vers l'intoxication? La question, nous en sommes conscients, est paradoxale. Mais précisément le paradoxe démontre combien le fait d'invoquer l'article 36 en l'espèce constitue un prétexte.

6. Il reste à examiner un dernier aspect du litige. Comme nous l'avons dit, l'interdiction visée à l'article 32 de la loi du 14 juillet 1971 est établie par renvoi à l'ordre juridique du pays où le vermouth est produit. Cette particularité peut-elle modifier les termes de notre problème? Nous ne le croyons pas. A notre avis, en effet, l'inégalité de traitement réservée aux produits nationaux et aux produits importés demeure décisive.

Le fait qu'elle est subordonnée aux conditions de commercialisation du produit dans le pays d'origine est sans importance. Nous avons déjà mis en lumière qu'en l'absence d'une réglementation commune, tout État conserve le pouvoir de réglementer de manière autonome la production et le commerce du vermouth dans le cadre de son territoire; il est donc libre de permettre que certains vermouths soient produits en vue de la seule exportation et de les soumettre à des règles différentes. Vous avez de même considéré comme légitime cette différence de régime dans l'arrêt du 5 février 1981 dans l'affaire 53/80, Officier van Justitie/Kaasfabriek Eyssen (Recueil 1981, p. 409). Vous deviez décider si les règles du traité en matière de libre circulation des produits s'opposent à des mesures nationales qui interdisent d'ajouter de la nisine au fromage fondu vendu sur le marché intérieur tout en le permettant, par contre, pour le fromage destiné à l'exportation dans d'autres pays membres; et vous avez affirmé qu'une interdiction de ce genre, bien qu'elle soit limitée aux produits commercialisables dans le cadre national, n'est pas contraire aux articles 30 et 36 du traité.

Une dernière remarque évidente: les produits destinés uniquement à l'exportation devront, eux aussi, se conformer aux lois nationales qui les régissent.

7. Pour toutes les considérations développées jusqu'ici, nous vous suggérons de répondre de la manière suivante aux questions posées à titre préjudiciel par le Landgericht de Munich I par ordonnance du 26 janvier 1982 dans l'affaire introduite par le Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft contre la société à responsabilité limitée Weinvertrieb:

L'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui: a) dispose qu'un vermouth à base de vin produit dans un autre État membre n'est pas commercialisable parce qu'il possède une teneur en alcool inférieure à la teneur minimale prescrite pour sa commercialisation dans l'État d'origine; et qui b) n'établit aucune interdiction analogue pour la production nationale correspondante, constitue «une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation». Aux fins de la commercialisation, il est en tout cas nécessaire que le produit importé ait été fabriqué conformément à la législation de l'État d'origine.