Dans l'affaire 193/80,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent, assisté de M. Guido Berardis, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Mario Cervino, conseiller juridique à la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Arnaldo Squillante, en qualité d'agent, assisté de M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade,

partie défenderesse,

soutenue par

le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représenté par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. A. Carnelutti, secrétaire des affaires étrangères, en qualité d'agent adjoint, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade,

partie intervenante,

ayant pour objet de faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et 36 du traité CEE, en interdisant l'importation et la commercialisation, sous la dénomination «vinaigre» du vinaigre autre qu'à base de vin,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling et A. Chloros, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure

1. La législation litigieuse

En Italie, la production et la commercialisation du vinaigre sont régies par la loi d'habilitation n° 991 du 9 octobre 1964 (Gazzetta ufficiale n° 265 du 28. 10. 1964); conformément à cette loi et notamment à son article 2, paragraphe 6, le décret n° 162 du président de la République, du 12 février 1965 (Gazzetta ufficiale n° 73 du 23. 3. 1965) — ci-après dénommé «DPR 162» stipule à l'article 51 qu'

«il est interdit de transporter, détenir pour la vente, mettre en circulation ou utiliser de quelque manière que ce soit, pour un usage alimentaire direct ou indirect, de l'alcool éthylique synthétique, ainsi que des produits contenant de l'acide acétique ne provenant pas de la fermentation acétique du vin ou de la piquette, de même que de produits dérivant de la fermentation acétique du vin ou de la piquette qui ne peuvent être qualifiés de vinaigre selon l'article 41.»

La dénomination «vinaigre» est réservée par l'article 41 du DPR 162 aux «produits obtenus par la fermentation acétique des vins ou de la piquette».

Les articles 41 et 51 du DPR 162 ont été modifiés par la loi n° 739 du 9 octobre 1970 (Gazzetta ufficiale n° 270 du 24. 10. 1970) qui a supprimé les mots «ou de la piquette».

Les articles 94 et 106 du DPR 162 prévoient que les infractions aux articles 51 et 41 de ce décret sont sanctionnées soit par des amendes, soit par des peines d'emprisonnement, soit encore par le retrait de l'autorisation ou de la licence, ou de la fermeture de l'établissement.

Enfin, l'article 60 du DPR 162 stipule que

«les dispositions du présent décret sont également applicables pour les produits importés de l'étranger.»

Suite à cette réglementation, il n'est donc pas possible d'importer en Italie et d'y commercialiser du vinaigre non dérivé de la fermentation acétique du vin et des préparations alimentaires contenant toute autre espèce de vinaigre.

Cette situation a déjà donné lieu à un arrêt rendu par la Cour de justice le 26 juin 1980, dans l'affaire préjudicielle 788/79, procédure pénale contre Herbert Gilli et Paul Andres, dans lequel elle a dit pour droit:

«La notion de 'mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation', figurant à l'article 30 du traité CEE, est à comprendre en ce sens que relève de cette disposition une interdiction édictée par un État membre d'importer ou de commercialiser du vinaigre

contenant de l'acide acétique non dérivé de la fermentation acétique du vin, et notamment le vinaigre de pomme, lorsqu'il s'agit de vinaigre légalement produit et commercialisé dans un autre État membre.»

2. La législation communautaire

Le règlement n° 7 bis du Conseil, du 18 décembre 1959, portant inscription de certains produits sur la liste de l'annexe II du traité instituant la CEE (JO du 30. 1. 1961, p. 71), ayant ajouté des «vinaigres comestibles et leurs succédanés comestibles» (position 22.10 de la nomenclature de Bruxelles) à la liste des produits agricoles figurant à l'annexe II du traité, les vinaigres sont donc considérés comme des produits agricoles.

Le règlement n° 377/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 54, p. 1) régit également le vinaigre de vin, mais sans pour autant prévoir une règle spécifique en la matière.

L'élaboration d'une organisation commune de marché dans le secteur des vinaigres a été envisagée, mais la Commission n'a encore transmis aucune proposition à ce sujet au Conseil.

3. La procédure

Par lettre du 14 décembre 1978, la Commission, soutenant que la réglementation italienne mentionnée ci-dessus — interdisant la commercialisation de vinaigre autre que dérivé de la fermentation acétique du vin — «s'analyse en une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, contraire à l'article 30 du traité CEE et pour laquelle une justification au titre de l'article 36 du traité apparaît exclue», demanda au gouvernement italien «de bien vouloir lui faire connaître ses observations sur le point de vue qu'elle a l'honneur de lui soumettre dans un délai de deux mois». Elle précisait en outre dans cette lettre que son analyse «ne s'applique qu'au vinaigre d'alcool obtenu par la fermentation acétique de produits agricoles, à l'exclusion dès lors de l'acide acétique synthétique».

N'ayant reçu aucune réponse du gouvernement italien, la Commission adressa un avis motivé à ce dernier en date du 19 novembre 1979, en reprenant l'essentiel de l'argumentation développée dans sa lettre du 14 décembre 1978.

Par une lettre du 8 novembre 1979, le gouvernement italien fit connaître ses observations à la Commission: il manifesta son étonnement devant une telle procédure, alors que la matière, selon lui, devrait relever de l'article 100 du traité CEE; par conséquent, il déclara qu'il était disposé à accepter un régime communautaire régissant le vinaigre, mais en l'absence d'un tel régime, il aurait «de bonnes raisons pour ne pas modifier sa législation avant que soit mis en place un cadre opérationnel harmonisé et coordonné», d'autant plus que les mesures incriminées, s'appliquant tant aux produits importés qu'aux produits nationaux, ne seraient pas discriminatoires.

Suite à cette lettre, la Commission adressa un deuxième avis motivé au gouvernement italien le 28 juillet 1980 en complément au précédent. Après avoir repris le grief principal mentionné dans son premier avis motivé, elle estima que l'arrêt Gilli rendu par la Cour aurait «confirmé» son appréciation. Elle ajouta en outre que le fait de réserver la déno-

mination «vinaigre» au vinaigre de vin constituerait également un manquement.

Le gouvernement italien n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à ces deux avis motivés, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice du présent recours parvenu au greffe de la Cour le 29 septembre 1980.

Par mémoire déposé le 3 décembre 1980, le gouvernement français a demandé à être admis à intervenir au soutien des conclusions de la République italienne dans la présente affaire. L'intervention a été admise par ordonnance du 17 décembre 1980.

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

II — Conclusions des parties

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

«1. constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE en interdisant les importations et la commercialisation sous la dénomination «vinaigre» du vinaigre autre qu'à base de vin;

2. condamner la République italienne aux dépens.»

Le *gouvernement italien* «exprime l'espoir que la Cour, par son arrêt, rejettera les conclusions de la Commission».

III — Résumé des moyens et arguments des parties

La *Commission* soutient que la réglementation italienne en cause, excluant l'importation et la commercialisation en Italie de tous les vinaigres et préparations alimentaires faites à base de vinaigre, hormis le vinaigre de vin, et réservant la dénomination «vinaigre» au seul vinaigre de vin, enfreindrait la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. Au soutien de ce moyen, elle se réfère à la jurisprudence constante de la Cour de justice aux termes de laquelle» toute réglementation des États membres susceptible d'entraîner directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire, est à considérer comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative» (arrêt du 11. 7. 1974, Dassonville, 8/74 Recueil p. 852).

La réglementation italienne ne serait pas justifiée au regard du traité, car elle ne serait pas «nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment ... à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs» (arrêt du 20. 2. 1979, Rewe, 120/78, Recueil p. 649). Il serait en effet de notoriété publique que les vinaigres autres que de vin ne seraient pas préjudiciables à la santé humaine; par ailleurs, la protection du consommateur ne serait pas en cause, au motif qu'il y serait satisfait si le consommateur était suffisamment éclairé sur la composition du produit qu'il achète, notamment au moyen d'un étiquetage adéquat, ce qui serait confirmé par l'arrêt précité dans l'affaire 788/79.

Selon la Commission, la seule explication possible de cette réglementation italienne — qui serait d'ailleurs reconnue par le gouvernement italien au moins implicitement — serait d'assurer un débouché à sa production excédentaire de vin; or, un tel motif ne saurait en aucun cas justifier l'interdiction dont les vinaigres autres que de vin sont l'objet.

En conséquence, la réglementation italienne incriminée constituerait un obstacle aux échanges intracommunautaires bénéficiant principalement aux producteurs nationaux de vinaigre de vin sans être justifiée au regard du traité par «un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises» (affaire 120/78 déjà citée, attendu 14): donc ces mesures violeraient l'article 30 du traité CEE sans être justifiées par l'article 36 de celui-ci.

Selon le *gouvernement italien*, l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 788/79 — dans le cadre de l'article 177 du traité CEE — ne saurait préjuger «du contenu et des conclusions propres à une procédure en manquement fondée sur l'article 169». En effet, le système de droit communautaire aurait placé les deux modes d'intervention de la Cour sur des plans différents, autonomes, et aurait assigné à chacun d'eux des fonctions spécifiques et diverses. Ainsi, la procédure prévue à l'article 177 du traité serait limitée à une fonction exclusive d'interprétation des normes communautaires. Par contre, l'application correcte et uniforme de ces dernières serait réservée aux juridictions nationales; par conséquent, bien que ce soit une règle de droit interne qui ait donné lieu à la question de droit communautaire posée en vertu de l'article 177 du traité, «la règle nationale ne fait nullement l'objet de ladite procédure».

En outre, dans le cadre de cette procédure en interprétation, la règle nationale deviendrait une «hypothèse théorique», appréciée sous l'angle objectif et extrinsèque, c'est-à-dire sans tenir compte de manière approfondie de la situation propre de l'État membre qui l'a édictée. Ainsi, dans l'affaire 788/79, la Cour n'aurait examiné qu'un détail d'une réglementation complexe et cohérente — l'article 51 du DPR 162 — or, cela serait insuffisant pour «pouvoir porter un jugement définitif sur la matière complexe qui fait l'objet de la présente affaire».

Cette analyse serait en outre confirmée par la jurisprudence de la Cour concernant l'article 36 du traité CEE. Il découlerait des affaires 788/79 et 120/78 que «certaines valeurs avérées de caractère social, constituant le patrimoine inaliénable des civilisations des pays membres, doivent prévaloir en tout état de cause sur les intérêts de caractère strictement commercial», et que la satisfaction de ces exigences fondamentales resterait confiée aux États membres qui seraient ainsi chargés de protéger les besoins nés de la spécificité de la situation respective de chaque État membre. Or, ces besoins, reflet de différentes traditions, coutumes et mœurs, ne coïncideraient pas nécessairement dans toutes les régions de la CEE et constitueraient «une donnée historique indiscutable, que d'ailleurs le processus d'intégration européenne n'entend pas ignorer ou supprimer».

Dans ces conditions, si les solutions retenues dans l'arrêt interprétatif 788/79 devaient automatiquement s'appliquer au présent litige, «on pourrait à juste titre leur faire le reproche d'avoir négligé du tout au tout ces valeurs essentielles que recouvre l'article 36 du traité», au motif que, dans cet arrêt, il aurait été omis d'apprécier les règles applicables concernant le vinaigre au regard des données résultant de la situation du pays correspondant.

Le gouvernement italien précise ensuite que le vinaigre de vin est un produit agricole et que, dans ce secteur, les habitudes des consommateurs seraient conditionnées par la production agricole locale. Or, dans les pays méditerranéens — où existe une importante production vinicole — «le vinaigre de vin désigne, suivant une coutume invétérée, le vinaigre, par antonomase», alors que la situation est entièrement différente dans d'autres États membres non méditerranéens qui connaîtraient des vinaigres d'origine très variée (malt, cidre, hydromel, vinaigre synthétique).

Par conséquent, selon le gouvernement italien, les objectifs communautaires ne sauraient être atteints par «l'application rigoureuse et formelle de règles rigides interdisant toute réglementation nationale comme l'article 30 du traité», mais ils devraient l'être «dans le cadre plus approprié et flexible de l'article 100 du traité». D'ailleurs, l'action de la Communauté se serait située dans cette perspective, puisque le Conseil avait rangé le vinaigre au nombre des produits alimentaires pour lesquels la Commission aurait dû présenter des propositions d'harmonisation (résolution du Conseil du 28. 5. 1969, JO C 76, et du 17. 12. 1973, JO C 117), mais la Commission n'aurait pas présenté de proposition d'harmonisation pour le vinaigre.

C'est au vu de ces considérations que le gouvernement italien soutient que la réglementation en cause serait justifiée au titre de l'article 36 du traité CEE.

A cet égard, il souligne tout d'abord que les dispositions attaquées seraient applicables à l'ensemble des produits contenant du vinaigre non dérivé du vin, «sans aucune discrimination entre les produits nationaux et les produits importés».

Il précise ensuite que la Commission aurait négligé d'approfondir en l'espèce le point de savoir si l'interdiction d'importer n'était pas autre chose qu'une conséquence nécessaire, et partant, légitime, des règles édictées par l'État dans l'exercice de ses compétences législatives en matière de commercialisation des produits. En effet, le législateur italien devrait non seulement tenir compte des habitudes des consommateurs italiens, telles que définies précédemment, mais également les protéger contre d'éventuelles fraudes.

En conséquence, il ne serait pas possible d'affirmer que les dispositions attaquées constituent un «moyen de discrimination arbitraire» ou une «restriction déguisée dans le commerce entre les États membres» simplement parce qu'«on aurait constaté que les règles commerciales ainsi définies sont de nature à créer une situation favorable aux producteurs agricoles de la région socio-économique, d'où sont précisément issus les usages des consommateurs».

Toujours en ce qui concerne l'article 36 du traité CEE, le gouvernement italien souligne que ses observations du 8 novembre 1979 — contrairement à ce qu'affirme la Commission — ne consti-

tueraient pas un aveu d'un quelconque motif protectionniste qui aurait inspiré les dispositions du DPR 162.

Quant à l'article 41 — réservant la dénomination «vinaigre» aux produits dérivés de la fermentation acétique des vins —, il aurait «simplement traduit en termes de loi une réalité faisant déjà partie intégrante des usages du commerce correctement entendus et répondant aux exigences de la demande pour ce produit». Cette disposition n'aurait donc pas créé un privilège commercial par l'intermédiaire d'une disposition législative, puisque son but aurait été de réglementer le comportement du producteur et du commerçant de vinaigre, «de manière à garantir la mise dans le commerce de produits conformément à leur identité, telle que la connaît le consommateur, sachant qu'en Italie ce dernier, en demandant une bouteille de vinaigre, entend (implicitement) recevoir du vinaigre de vin».

Abordant ensuite les interdictions prévues à l'article 51 du DPR 162, le gouvernement italien soutient qu'elles tireraient leur origine et leur justification de ces mêmes facteurs. Ces interdictions constitueraient le complément indispensable pour protéger les consommateurs contre «des formes abusives ou, en tout cas, pernicieuses de commercialisation de vinaigre non dérivé de la fermentation acétique du vin». Au surplus, le gouvernement italien tient à préciser que la liberté du commerce ne serait pas gravement affectée au motif que «la considération et le respect que l'on attache à la confiance du consommateur ainsi que les règles qui y président ne sont pas en réalité de nature à limiter le volume des échanges commerciaux» puisque même avant l'adoption du DPR 162 la vente de vinaigre non dérivé du vin aurait été à peu près inconnue en Italie.

Il signale à ce sujet que l'importation de vinaigre de pomme, qui se trouve à l'origine de l'affaire 788/79, aurait été constatée «dans une province habitée par une minorité ethnique dont les traditions et les usages la distinguent de la situation nationale générale».

Toutefois, le gouvernement italien se déclare prêt à remettre en cause les interdictions visées à cet article 51 du DPR 162, «compte tenu de ce que les obstacles légaux, que cette règle fait surgir dans le cadre d'échanges intracommunautaires dans le secteur du vinaigre, pourraient apparaître disproportionnés par rapport aux exigences à satisfaire». Par contre, il persiste à affirmer son bon droit de maintenir en vigueur l'article 41 dudit DPR — réservant la dénomination «vinaigre» au vinaigre de vin — «étant donné, d'une part, qu'on ne saurait lui attribuer d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation et que, d'autre part, pour autant qu'ils se feraient sentir, ces effets seraient de toute façon légitimés par l'article 36 du traité».

Le gouvernement italien tient encore à affirmer que si dans l'affaire 120/78, Rewe, l'article 36 n'a pas pu jouer, il en irait différemment dans la présente espèce, puisque la règle italienne incriminée serait liée uniquement à un problème de dénomination et à la garantie du bon usage de cette dénomination. Quant à la thèse de la Commission selon laquelle l'usage du terme «vinaigre» pourrait être accepté en Italie, même pour les vinaigres non dérivés du vin, à condition que soit imposé un étiquetage convenable, faisant apparaître aux fins de la défense du consommateur l'origine du produit, le gouvernement italien estime qu'elle «n'échappe pas à la critique de vouloir construire au niveau communautaire, en forçant les différentes réalités nationales, une termino-

logie commerciale commune pour le vinaigre, univoque pour tous les États membres, c'est-à-dire rigoureusement homologue dans toutes les langues, en confiant à un arrêt de la Cour la tâche ingrate de s'opposer au phénomène social qui est peut-être le plus irréductible à toute forme d'imposition autoritaire: l'usage de la langue».

Or, un tel objectif ne rentrerait pas dans les cadres traditionnels de la Communauté européenne, ainsi qu'il aurait été constaté dans une situation tout à fait analogue: celle du vin, puisque, par règlement n° 337/79, la dénomination «vin» en italien ne pourrait s'employer que pour désigner le produit obtenu à partir de la fermentation du moût de raisin.

En conséquence, le respect légitime de la protection du consommateur italien et des usages linguistiques auxquels il est attaché «ne peut être considéré comme une entrave injustifiée au commerce en Italie de vinaigre non dérivé du vin».

Le *gouvernement français* précise, dans son intervention, qu'au vu de l'énoncé des conclusions de la requérante — telles que publiées au Journal officiel des Communautés — il avait été conduit à penser que la Commission reprochait non seulement à la législation italienne d'interdire la commercialisation et l'importation de vinaigre fabriqué à partir de la fermentation de produits agricoles autres que le vin, mais également fabriqué à partir d'acide acétique de synthèse.

Or, après que le dossier lui ait été communiqué, le gouvernement français, constatant que la Commission permet à l'Italie de continuer à interdire légalement la commercialisation de vinaigre fabriqué à base d'acide acétique de synthèse, estime, dans ce cas, pouvoir renoncer à son intervention, puisqu'un tel point de vue répondrait au sien. Néanmoins, «dans le cas contraire, il ferait valoir son point de vue au soutien partiel des conclusions du gouvernement italien lors de l'audience orale».

IV — Procédure orale

Au cours de l'audience du 17 juin 1981, la Commission des Communautés européennes représentée par M. G. Berardis, en qualité d'agent, la République italienne représentée par M. P. G. Ferri, en qualité d'agent, et la République française, représentée par M. A. Carnelutti, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs plaidoiries et ont répondu aux questions posées par la Cour.

Le débat a été en partie consacré à la délimitation du recours en carence par rapport aux deux avis motivés qui l'ont précédé.

Diverses questions des membres de la Cour ont porté sur le point de savoir si le recours visait ou non le vinaigre produit par dilution d'acide acétique, ou s'il ne visait que le vinaigre dérivé de produits agricoles.

Après une interruption d'audience, le président a fait, au nom de la Cour, une déclaration à ce sujet et a signalé que, si la Cour devait décider que l'extension du recours au vinaigre dit de synthèse était recevable, il donnerait aux participants à la procédure une nouvelle occasion de

présenter à ce propos leurs éventuelles observations.

Le représentant de la Commission a alors déclaré qu'à titre subsidiaire, la Commission était disposée à limiter le recours au vinaigre de fermentation si la Cour l'estimait utile. La Cour a donné acte de cette déclaration.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1981.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 septembre 1980, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et 36 du traité CEE, en «interdisant l'importation et la commercialisation, sous la dénomination 'vinaigre', du vinaigre autre qu'à base de vin».

2 Selon l'article 51 du décret n° 162 du président de la République italienne du 12 février 1965 (Gazzetta ufficiale n° 73 du 23 mars 1965) sont interdits, sous peine d'amende ou d'emprisonnement, le transport, la détention en vue de la vente, la mise en circulation ou l'utilisation de quelque manière que ce soit, pour un usage alimentaire direct ou indirect — entre autres — des produits contenant de l'acide acétique ne provenant pas de la fermentation acétique du vin. En vertu de l'article 41 du même décret, la dénomination «vinaigre» est réservée au seul produit obtenu par la fermentation acétique des vins. Ces prescriptions sont également applicables aux produits importés de l'étranger.

3 La Commission, estimant que cette réglementation enfreignait le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, a adressé au gouvernement de la République italienne deux avis motivés successifs qui sont intervenus dans les conditions suivantes.

4 Le premier a été précédé d'une lettre au titre de l'article 169 du traité, en date du 14 décembre 1978, dans laquelle la Commission faisait remarquer au gouvernement italien que la réglementation susvisée s'analysait en une

mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, contraire à l'article 30 du traité et pour laquelle une justification au titre de l'article 36 apparaissait exclue, étant donné qu'il était difficile de soutenir et qu'en tout cas il n'était pas démontré que le vinaigre d'alcool d'origine agricole était plus nocif pour la santé que le vinaigre de vin.

5 La Commission précisait dans cette lettre que cette constatation ne s'appliquait «qu'au vinaigre d'alcool obtenu par la fermentation acétique de produits agricoles, à l'exclusion de l'acide acétique synthétique», qui pouvait continuer à être exclu du marché vinaigrier. Elle ajoutait que, quant au vinaigre d'alcool d'origine agricole qui devait pouvoir être utilisé pour la consommation directe au même titre que le vinaigre de vin et en concurrence avec celui-ci, elle ne voyait aucun inconvénient à ce que les autorités italiennes prennent les dispositions nécessaires pour permettre aux consommateurs d'opérer leur choix, grâce notamment à un étiquetage adéquat.

6 N'ayant pas reçu de réponse dans le délai fixé de deux mois, la Commission a, le 19 novembre 1979, adressé à la République italienne un avis motivé relatif à l'interdiction d'utiliser du vinaigre d'alcool autre que le vinaigre de vin, dans lequel, se référant à sa lettre du 14 décembre 1978, elle constatait qu'«au titre de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, en interdisant l'utilisation du vinaigre de fermentation obtenu à partir d'un produit autre que le vin et la piquette, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité». Elle justifiait ainsi son avis: «le vinaigre de fermentation autre que le vinaigre de vin, notamment le vinaigre fabriqué à base d'alcool, de cidre ou de malt, fait l'objet d'une production et d'une consommation importante dans plusieurs États membres, consommation dont on peut constater qu'elle ne présente aucun danger pour la santé. Interdire l'utilisation à des fins alimentaires du vinaigre de fermentation autre que le vinaigre de vin revient par conséquent à ériger des barrières commerciales entre l'Italie et les autres États membres».

7 Cependant, le gouvernement italien avait, entre-temps, présenté ses observations dans une lettre du 8 novembre 1979 dans laquelle, tout en maintenant le point de vue que sa législation nationale était dans son ensemble compatible avec le droit communautaire, il plaçait la discussion sur le terrain des dénominations respectives de «vinaigre» et «vinaigre de vin».

8 En présence de ces observations, la Commission a adressé au gouvernement italien, le 28 juillet 1980, un second avis motivé, «relatif à l'interdiction d'utiliser la dénomination vinaigre pour tout produit autre que celui obtenu par la fermentation acétique du vin», par lequel, après avoir indiqué qu'elle poursuivait l'action engagée et rappelé à deux reprises la lettre du 14 décembre 1978, elle constatait qu'en interdisant d'utiliser la dénomination «vinaigre» pour tout produit autre que celui obtenu par la fermentation acétique du vin, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Dans le même avis, la Commission faisait état de l'arrêt rendu entretemps, le 26 juin 1980, Gilli et Andres, 788/79 (Recueil 1980, p. 2071) au sujet de l'importation, en Italie, du vinaigre de pommes.

9 Il apparaît des termes de l'avis motivé du 28 juillet 1980 que, dans les intentions exprimées de la Commission, celui-ci est complémentaire du premier avis motivé et que réunis, les deux avis s'étendent tant à l'interdiction de dénommer vinaigre tout produit autre que celui obtenu par la fermentation acétique du vin qu'à l'interdiction de commercialiser ou d'importer du vinaigre de fermentation obtenu à partir d'un produit autre que le vin. L'objet des deux avis motivés est repris dans les termes des conclusions de la requête introductive d'instance qui demande à la Cour de «constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE, en interdisant l'importation et la commercialisation, sous la dénomination vinaigre, du vinaigre autre qu'à base de vin».

10 A la suite de la publication d'un extrait du recours au Journal officiel des Communautés, qui pouvait laisser penser que le recours s'étendait à la question de la commercialisation du vinaigre de synthèse, le gouvernement français demanda à intervenir au litige. Il exposait, qu'à son avis, l'Italie pouvait légalement continuer à interdire la commercialisation d'acide acétique de synthèse et, à supposer que la Commission entende comprendre la question de la commercialisation du vinaigre de synthèse dans son recours, le gouvernement français interviendrait pour autant au soutien des conclusions du gouvernement italien.

11 En réponse à une question posée à l'audience, l'agent de la Commission a indiqué que les conclusions de la Commission étaient générales et englobaient l'importation et la commercialisation de tous les types de vinaigre, mais que la Commission pourrait consentir à limiter, pour les besoins du présent procès, l'objet du recours au vinaigre d'origine agricole, de manière à exclure le vinaigre de synthèse.

12 Compte tenu des antécédents ci-dessus rappelés, la Cour estime que la question de la dénomination et de la commercialisation du vinaigre de synthèse ne fait pas l'objet du présent litige. La Commission avait, en effet, clairement exclu ce type de vinaigre dans sa lettre de mise en demeure du 14 décembre 1978 mentionnée expressément dans le premier comme dans le deuxième avis motivé, faisant porter l'examen seulement sur la question de la dénomination et de l'importation des divers types de vinaigre dérivé de produits agricoles. Il apparaît dès lors que l'incertitude relevée par le gouvernement français résulte du libellé ambigu du recours qui ne reflète pas la limitation inhérente tant à la lettre de mise en demeure qu'aux avis motivés. Dans ces conditions, la Commission ne saurait être admise à élargir l'objet du présent recours à une question qui, ayant été explicitement exclue dès le début de la procédure engagée en vertu de l'article 169, n'a pas été examinée contradictoirement, ni au cours de la phase précontentieuse, ni au cours de la procédure écrite devant la Cour.

13 Il y a donc lieu de retenir que le présent litige ne concerne que l'importation, la commercialisation et la dénomination en Italie du vinaigre dérivé de produits agricoles, à l'exclusion du vinaigre de synthèse.

14 Selon la requête de la Commission telle que son objet vient d'être défini, la réglementation italienne donnerait lieu à deux violations distinctes de l'article 30 du traité en ce qu'elle interdit, d'une part, l'importation et la commercialisation de vinaigres d'origine agricole autres que ceux provenant de la fermentation du vin et, d'autre part, l'emploi de la dénomination «vinaigre» pour les vinaigres d'origine agricole autres que les vinaigres de vin.

a) De l'interdiction d'importer et de commercialiser des vinaigres d'origine agricole autres que le vinaigre de vin

15 Le gouvernement italien conteste que le maintien de cette interdiction constitue un manquement à l'obligation d'assurer la libre circulation des marchandises. Il invoque d'abord une carence d'harmonisation des législations des États membres, en matière de «vinaigre», puis des motifs de non-discrimination, de santé publique et de lutte contre la fraude.

16 Le gouvernement italien expose en premier lieu que le Conseil, dans ses résolutions du 28 mai 1969 (JO C 76, p. 1) et du 17 décembre 1973 (JO C 117, p. 1), avait considéré le «vinaigre» parmi les produits alimentaires pour lesquels la Commission devait présenter des propositions d'harmonisation susceptibles d'être adoptées par le Conseil au plus tard le 1er juillet 1970, délai prolongé ensuite au 1er janvier 1977 par la deuxième résolution. Dans la mesure où ce programme reste valable, le gouvernement italien fait valoir que la Commission aurait dû procéder tout au moins à une tentative d'harmonisation en présentant une proposition au sens de l'article 100 avant d'invoquer les articles 30 à 36 du traité.

17 Cette thèse doit être rejetée. Le principe fondamental d'unité de marché et son corollaire, la libre circulation des marchandises, ne sauraient — en toutes circonstances — être subordonnés à la condition préalable du rapprochement des législations nationales, car une telle sujétion obligatoire viderait ce principe de son contenu. Il apparaît d'ailleurs que les articles 30 et 100 poursuivent des objectifs distincts. La première de ces dispositions a pour objet d'éliminer dans l'immédiat, sauf exceptions précises, toutes les restrictions quantitatives à l'importation des marchandises ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, alors que la seconde a pour objet général de permettre, par le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, d'atténuer les obstacles de toute nature résultant de disparités entre ces dispositions. On ne peut donc faire dépendre l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent, affirmée sans réserve à l'article 3 a) du traité, et mise en œuvre par l'article 30, d'une action qui, bien que susceptible de favoriser la libre circulation des marchandises, ne saurait être considérée comme une condition nécessaire pour l'application de ce principe fondamental.

18 Il en résulte que l'absence d'une réglementation commune ou de directives d'harmonisation relatives à la production ou à la commercialisation en ce qui concerne une marchandise ne suffit pas pour la faire échapper au champ d'application de l'interdiction édictée à l'article 30 du traité. L'interdiction de mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives vise en effet toutes réglementations commerciales des États membres susceptibles de faire obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire.

19 Le gouvernement italien fait valoir, en second lieu, que la réglementation en cause ne serait pas discriminatoire, en ce qu'elle viserait aussi bien les produits intérieurs que les produits importés. Il reproche, en outre, à la Commission de ne pas avoir approfondi le point de savoir si l'interdiction de l'importation ne serait pas une conséquence nécessaire et légitime des règles édictées par l'État dans l'exercice de sa compétence législative en matière de commercialisation des produits.

20 A cette argumentation, il y a lieu de répondre, d'une part, que le système établi par la législation italienne, même si elle s'applique sans distinction aux produits nationaux et importés, n'en comporte pas moins, en fait, des effets protecteurs. Il a été établi, en effet, de telle manière qu'il ne laisse pénétrer en Italie que du vinaigre de vin, en fermant la frontière à toutes les autres catégories de vinaigre d'origine agricole; il profite donc à une production nationale typique et défavorise dans la même mesure diverses catégories de vinaigres naturels produits dans les autres États membres.

21 D'autre part, s'il est exact, ainsi que le confirme une jurisprudence constante de la Cour (arrêt du 20. 4. 1979, Rewe, 120/78, Recueil p. 649), qu'en l'absence d'une réglementation commune de la commercialisation d'un produit, il appartient aux États membres, chacun sur son territoire, de régler tout ce qui concerne la commercialisation dudit produit, et que les obstacles à la circulation intracommunautaire qui en résultent doivent être acceptés, encore faut-il que ces prescriptions puissent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives telles que la protection de la santé publique visée par l'article 36, la défense des consommateurs, ou la loyauté des transactions commerciales, ce qui ne paraît pas être le cas en l'espèce.

22 On ne saurait en effet accepter l'argument de la protection de la santé publique invoqué par le gouvernement italien pour la justification de sa législation nationale, car ce moyen n'est pas justifié à propos des vinaigres agricoles dont il n'est pas contesté qu'ils sont dépourvus de substances nocives et normalement consommés dans les autres États membres, et donc qu'ils doivent être considérés comme non préjudiciables à la santé, ainsi d'ailleurs que l'avait constaté la Cour dans l'arrêt Gilli précité, notamment pour le vinaigre de pommes.

23 Pour ce qui est de la loyauté des transactions et de la protection des consommateurs, ces besoins sont susceptibles d'être satisfaits, ainsi qu'il sera indiqué ci-après à propos de la question des dénominations, par des moyens moins limitatifs de la libre circulation qu'une prohibition de commercialiser toutes sortes de vinaigres naturels autres que le vinaigre de vin.

b) De la dénomination «vinaigre» réservée au vinaigre de vin

24 Le second aspect à l'égard duquel la Commission soutient que la réglementation italienne violerait le traité CEE vise le fait de réserver la dénomination «vinaigre» au vinaigre de vin. Elle fait remarquer que cette exigence déprécierait, aux yeux des consommateurs italiens, les vinaigres naturels produits par fermentation de substances autres que le vin qui ne pourraient être présentés aux acheteurs éventuels que sous un nom de fantaisie qui les déprécierait et aurait pour conséquence de rendre ces vinaigres «presque invendables». Cette mesure serait donc susceptible d'entraver directement ou indirectement le commerce intracommunautaire.

25 Le gouvernement italien invoque, pour la justification de sa réglementation sur ce point, la protection des consommateurs qui, en Italie, considéreraient, en vertu d'une «tradition plusieurs fois séculaire», en fonction de la valeur sémantique du terme «aceto» (vinaigre), tous les «vinaigres» comme vinaigres de vin. Ils courraient ainsi le risque d'être trompés sur la qualité substantielle de la matière première et du produit fini.

26 Cet argument ne saurait être retenu. Il ressort des dispositions communautaires pertinentes et en particulier de la position 22.10 du tarif douanier

commun également utilisée dans l'annexe II du traité prévue à l'article 38 du traité que le terme vinaigre ne vise pas seulement les vinaigres de vin, qui font d'ailleurs l'objet d'une rubrique spécifique. Il en résulte que le terme vinaigre est une qualification générique, et il serait incompatible avec les objectifs du marché commun, et en particulier avec le principe fondamental de la libre circulation de marchandises, qu'une législation nationale puisse réserver un terme générique à une seule variété nationale au détriment des autres variétés produites notamment dans d'autres États membres.

27 Il n'est pas exclu, toutefois, que, suite à la mise en œuvre de la réglementation litigieuse, les consommateurs italiens se soient habitués à l'utilisation commerciale du terme «aceto» pour les seuls vinaigres de vin. Dans ces conditions, la préoccupation du gouvernement italien de veiller à la protection du consommateur peut être justifiée. Une telle protection peut cependant être assurée par d'autres moyens permettant un traitement égal des produits nationaux et des produits importés, et notamment par l'apposition obligatoire d'un étiquetage adéquat concernant la nature du produit vendu, comportant les qualificatifs ou compléments spécifiant le type de vinaigre proposé à la vente, à la condition que cette prescription s'applique à tous les vinaigres, y compris le vinaigre de vin. En effet, un tel procédé permettrait au consommateur de fixer son choix en toute connaissance de cause et assurerait la transparence des transactions commerciales et des offres au public en indiquant la matière première employée dans la fabrication du vinaigre.

28 Il y a donc lieu de conclure qu'en interdisant la commercialisation et l'importation des vinaigres d'origine agricole autres que ceux provenant de la fermentation acétique du vin et en réservant la dénomination «vinaigre» au vinaigre de vin, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE.

Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la partie défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens. Le gouvernement français, qui n'a pas conclu sur les frais, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En interdisant la commercialisation et l'importation des vinaigres d'origine agricole autres que ceux provenant de la fermentation acétique du vin et en réservant la dénomination «vinaigre» au vinaigre de vin, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE.**

2) **La défenderesse est condamnée aux dépens.**

3) **Le gouvernement français supportera ses propres dépens.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Pescatore

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 9 décembre 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars