

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS,
PRÉSENTÉES LE 30 SEPTEMBRE 1980

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La présente affaire préjudicielle, que vous renvoie le juge de police économique du tribunal d'arrondissement («Arrondissementsrechtbank») d'Assen, aux Pays-Bas, illustre une fois de plus le délicat problème de la compatibilité d'une réglementation nationale par rapport aux «exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté» (arrêt du 20 février 1979, affaire 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Recueil p. 664, attendu n° 14; arrêt du 26 juin 1980, affaire 788/79, procédure pénale contre Gilli et Andres, non encore publiée, attendu n° 9).

Le litige au principal, de nature pénale, est né des poursuites intentées par le ministère public contre un négociant en boissons, M. Fietje. Il est reproché à ce dernier d'avoir livré aux Pays-Bas un produit importé d'Allemagne fédérale et dénommé «Berentzen Appel. Aus Apfel mit Weizenkorn 25 %» («Berentzen Appel — Pommes et alcool de grain 25 %») sans qu'il porte l'appellation de «likeur». Cette omission est contraire aux prescriptions contenues dans le décret du 11 septembre 1953, pris en application des articles 14 et 15 de la loi sur les marchandises («Warenwet») de 1935, concernant les liqueurs, avocats et eaux-de-vie de conservation («Likeurbesluit»). Les prescriptions du décret sont sanctionnées pénalement en vertu de la loi du 22 juin 1950 sur les délits économiques («Wet op de Economische Delicten»).

Avant de rendre son jugement définitif, le juge de police économique a estimé nécessaire de vous demander de vous prononcer, en vertu de l'article 177, alinéa 2, du traité, sur la question suivante:

«Le concept de 'mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives', figurant à l'article 30 du traité CEE, s'étend-il à la disposition de l'article 1^{er} du 'Nederlandse Likeurbesluit', ('décret néerlandais concernant les liqueurs'), réglant l'obligation d'utiliser le mot 'liqueur' pour les boissons qui y sont définies, en sorte que des produits provenant d'autres États membres qui présentent les caractéristiques définies à l'article 1 du 'Likeurbesluit', mais à l'égard desquels il n'existe pas dans ces États d'obligation d'utiliser la dénomination 'liqueur', doivent être étiquetés différemment aux fins de l'importation aux Pays-Bas?»

I — Il est clair que, formulée en ces termes, cette question ne vous permettra pas de donner une réponse utile au juge de renvoi. Il en est ainsi, tout d'abord, pour une raison tirée de la nature de la présente procédure. Comme vous l'avez déclaré à maintes reprises, il ne vous appartient pas de vous prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177, sur la compatibilité de normes de droit national avec le droit communautaire. En revanche, vous pouvez dégager du libellé de la question les éléments relevant de l'interprétation du droit communautaire qui vous paraissent de nature à aider le juge national à résoudre le litige qui lui est soumis (par

exemple, arrêt du 12 octobre 1978, affaire 13/78, Eggers/Freie Hansestadt Bremen, Recueil p. 1953, attendu n° 19).

Il en est également ainsi parce que, ainsi que la Commission et le gouvernement néerlandais l'ont fait remarquer, l'article 1^{er} du décret sur les liqueurs ne peut être envisagé indépendamment d'autres dispositions de ce texte. Cet article, et notamment son paragraphe 1^{er} qui concerne le produit litigieux, est en effet une disposition de principe. Il est explicite, comme nous allons le voir, par les articles 3 et 6 du décret et souffre des exceptions prévues aux articles 2 et 5 du même texte. C'est pourquoi nous nous permettons de comprendre la question du juge de renvoi comme visant à savoir si une réglementation nationale prévoyant l'obligation de faire figurer le mot «liqueur» sur l'emballage de certaines boissons spiritueuses, de sorte que les produits du même type provenant des États membres qui n'édicte pas une semblable obligation doivent être étiquetés différemment aux fins de leur importation dans l'État membre en cause, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation interdite par l'article 30 du traité.

II — Comme on l'a dit, le décret sur les alcools a été promulgué sur la base des articles 14 et 15 de la loi néerlandaise sur les marchandises («Nederlandse Warenwet») du 28 décembre 1935. L'article 14, paragraphe 1^{er}, lettres a) et c), de cette loi habilite l'exécutif à arrêter, dans l'intérêt de la santé publique ou de la loyauté commerciale, des règlements d'administration générale («Algemene Maatregelen van Bestuur») prescrivant l'emploi obligatoire de certaines dénominations «dans le commerce des marchandises ou d'autres articles» destinés à être commercialisés, lorsque ces «marchan-

dises ou articles sont d'un type ou d'une composition prévus dans le règlement».

Son article 15, paragraphe 1^{er}, lettre b), accorde une habilitation similaire à l'effet d'«interdire l'importation dans la mesure où celle-ci a lieu dans des conditions différentes de celles fixées par le règlement». Toutefois, en vertu des articles 14, paragraphe 4, et 15, paragraphe 4, des exemptions peuvent être accordées aux règles prévues au paragraphe 1^{er} de ces dispositions respectives.

a) Le système organisé par le décret sur les alcools repose sur l'emploi obligatoire de certaines dénominations pour diverses catégories de boissons alcoolisées. Ainsi l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce texte impose l'emploi des dénominations de «likeur», «tussenlikeur», «verloflikeur» ou «likorette» pour «tout produit contenant comme composants de l'alcool éthylique, du sucre, des matières aromatisées et/ou du jus de fruits, pour autant qu'il satisfasse aux dispositions de l'article 3».

Ce dernier énumère les conditions que doivent remplir les boissons pour recevoir les dénominations citées. Ainsi il distingue les produits visés par l'article 1^{er}, paragraphe 1, suivant leur teneur en alcool, qui doit être de 22 % au moins en volume, à 15 °C, pour le produit dénommé «likeur», de même qu'il fixe leur teneur en sucre minimale (paragraphe 1^{er}, lettre b). Il précise de surcroît, en son paragraphe 2, les exigences sanitaires que les boissons doivent satisfaire, qui concernent par exemple leur transparence ou l'usage des conservateurs ou des colorants.

L'usage obligatoire des dénominations s'étend, en vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, aux emballages des marchandises visées dans le décret «destinés ou se

prêtant à être livrés avec leur contenu au consommateur».

b) L'obligation prévue à l'article 1^{er} du décret souffre cependant un certain nombre d'exceptions définies aux articles 2 et 5.

Les exceptions couvertes par l'article 2 concernent tout d'abord (lettre a) les boissons «dénommées à l'aide d'une appellation généralement en usage pour les liqueurs dans la pratique commerciale courante», titrant 24° au moins et ayant fait l'objet d'une autorisation accordée par le fonctionnaire compétent, le directeur du service d'agrément des produits («directeur van de keuringsdienst van waren»). Le gouvernement néerlandais nous a fait savoir que bénéficient, par exemple, de la dispense de l'article 2 a) les produits portant les noms de «parfait amour», «maraschino» et «blackberry». A la lettre b) de l'article 2 sont visées certaines boissons d'une teneur en alcool moindre, désignées par des appellations comportant un nom de fruit suivi de la mention «eau-de-vie» («brandwijn») ou «genièvre» («jenever»), avec ou sans le préfixe «verlof-» (licence), ainsi que certaines boissons typiquement néerlandaises (du type «fladderak» ou «voorborg»).

Enfin, le gouvernement néerlandais a attiré notre attention sur le fait «qu'un produit tel que le 'Berentzen Appel' pourrait également tomber dans la catégorie des exceptions au sens visé à l'article 5 du décret sur les liqueurs». Étant donné sa complexité, nous croyons préférable de vous citer in extenso le paragraphe 1^{er} de ce texte, qui est le seul éventuellement applicable à l'espèce:

«Sauf autorisation de notre ministère de la santé publique et de l'hygiène donnée aux conditions qu'il arrêtera, tout produit dont la nature ou la compositions ressemble à celle d'un des produits mentionnés dans le présent décret ou qui pourrait avoir pour but d'en être un

succédané ne pourra pas porter une dénomination n'indiquant pas ou n'indiquant qu'insuffisamment tant la nature que la composition, à la fois en quantité et qualité. Les produits, visés à la phrase précédente, pour lesquels il n'est pas accordé d'autorisation au sens de celle-ci, ou qui ne portent pas une dénomination pour laquelle cette autorisation est requise, doivent être désignés à l'aide d'une appellation indiquant d'une manière suffisante tant leur nature que leur composition à la fois en qualité et en quantité».

c) Il n'existe pas actuellement de législation communautaire dérivée applicable aux boissons alcoolisées. Comme vous l'avez souligné dans votre arrêt Rewe déjà cité (Recueil p. 662, attendu n° 8), une proposition de règlement relatif à une organisation commune du marché de l'alcool présentée par la Commission au Conseil le 7 décembre 1976 (JO C 309, p. 2), ultérieurement modifiée (JO 1979 C 193, p. 5), n'a pas encore reçu de suite de la part de ce dernier.

Il a, en outre, été largement fait mention au cours de la présente procédure de la directive du Conseil 79/112, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1). Nous pensons toutefois qu'on ne peut pas tirer beaucoup d'enseignements de ce texte. D'une part, en vertu de son article 22, paragraphe 1^{er}, le délai imparti aux États membres pour l'appliquer n'est pas écoulé. D'autre part et surtout, après qu'elle considère, dans son exposé des motifs, que «les règles à caractère spécifique et vertical, visant certaines denrées alimentaires déterminées seulement, devaient être arrêtées dans le cadre des dispositions régissant ces produits», son article 6, paragraphe 3, réserve précisément le cas des «boissons titrant plus de

1,2 % d'alcool en volume». Cette disposition prévoit qu'à l'égard de ces derniers «le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine, avant l'expiration d'un délai de quatre ans après la notification de la présente directive, les règles d'étiquetage des ingrédients et, éventuellement, du titre alcoométrique». C'est pourquoi, dans les cas concernant, comme en l'espèce, une détermination à porter obligatoirement sur les bouteilles d'une boisson alcoolisée, nous croyons hasardeux de raisonner par analogie à partir des règles contenues dans cette directive.

III — a) Il semble a priori certain qu'une réglementation du type du décret néerlandais soit incompatible avec l'interdiction consacrée par l'article 30. Votre jurisprudence constante définit en effet la notion de «mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation» comme «toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire» (par exemple: arrêt du 13 mars 1979, affaire 119/78, Peureux/Services fiscaux de la Haute-Saône et du territoire de Belfort, Recueil p. 985, attendu n° 22). Or, de l'aveu même du gouvernement néerlandais, «il n'est guère douteux que la fixation, à titre de condition pour la commercialisation dans un État membre, d'une règle déterminée en matière d'étiquetage pour les boissons alcoolisées nationales et importées entrave indirectement l'importation des boissons alcoolisées portant une étiquette différente».

La nature et l'intensité de ces entraves ont été précisées par le prévenu au principal. Celui-ci nous a informé qu'étant

donné la quantité importante de ses achats, l'importateur officiel de «Berentzen Appel» pourrait «conclure avec le fabricant un accord en vue de maintenir à un niveau aussi bas que possible le coût supplémentaire qu'entraîne la modification de l'étiquetage», ce qui impliquerait tout de même la constitution d'un stock spécial de bouteilles étiquetées pour les Pays-Bas. Il a aussi attiré notre attention sur les difficultés beaucoup plus grandes que rencontreraient les importateurs parallèles. Ceux-ci seraient obligés, si la réglementation néerlandaise était jugée compatible avec le droit communautaire, de procéder aux manipulations consistant à ouvrir les boîtes, coller une étiquette spéciale sur les bouteilles, puis refermer les boîtes après y avoir remis les bouteilles.

b) L'interdiction de principe des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ne prive toutefois pas entièrement les États membres de la faculté de maintenir et d'édicter certaines réglementations ou pratiques qui font obstacle, directement ou indirectement, à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. D'une façon générale, cette possibilité leur est expressément reconnue par l'article 36 du traité. En matière d'alcools et de boissons spiritueuses, les exceptions mentionnées par l'article 36 ont été en partie reprises par votre arrêt Rewe déjà cité (affaire 120/78, Recueil p. 662, attendu n° 8), confirmé par votre arrêt Gilli et Andres (affaire 788/79, non encore publiée). Mais, comme il résulte de l'extrait suivant de l'arrêt Gilli, pareille faculté ne leur est ouverte qu'à titre exceptionnel et dans des limites étroites: «ce ne serait que lorsqu'une réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, pourrait être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des

exigences impératives tenant en particulier à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs qu'elle pourrait déroger aux exigences découlant de l'article 30».

Cette formulation fait ainsi apparaître que deux conditions doivent être réunies pour admettre la licéité d'une dérogation. Il faut tout d'abord que la réglementation satisfasse aux exigences impératives d'«un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation» (arrêt Rewe, Recueil p. 664, attendu n° 14 et arrêt Gilli et Andres, attendu n° 9), et singulièrement de l'un de ceux que vous mentionnez expressément. Mais cela ne suffit pas. La restriction du commerce intracommunautaire qu'elle entraîne doit aussi être strictement «nécessaire pour» atteindre le but supérieur visé. Autrement dit est ainsi posée une exigence de proportionnalité du moyen par rapport au but.

c) Nous examinerons donc si une réglementation du type du décret néerlandais sur les liqueurs peut être considérée comme justifiée à la lumière des conditions que nous venons de mentionner. Pour cet examen, le caractère fondamental de la libre circulation des marchandises dans la Communauté, que rappelle votre jurisprudence, et la portée très générale de votre définition de la notion de «mesure d'effet équivalent aux restrictions quantitatives à l'importation» commandent, à notre sens, d'interpréter avec rigueur les conditions énumérées.

Il est tout d'abord constant que l'efficacité des contrôles fiscaux n'est pas en cause.

Il est, par ailleurs, sans doute possible en l'espèce de traiter ensemble les justifications tirées de la défense des consommateurs, de la protection de la santé publique et de la loyauté des transactions commerciales. On peut, d'une part, pensons-nous, considérer la protection de leur santé comme un élément, au reste particulièrement important, de la défense des consommateurs. S'agissant, d'autre part, d'étiquetage, les mêmes indications, en particulier celles relatives à la provenance et au titre alcoométrique du produit, assurent à la fois la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs, comme vous l'avez vous-même relevé dans vos arrêts Rewe en mentionnant «la protection des consommateurs contre des pratiques commerciales déloyales» (attendu n° 9) et Gilli et Andres (attendus n°s 7 et 8). Ainsi en examinant si l'obligation de faire figurer le mot «likeur» sur une étiquette «satisfait à des exigences impératives tenant à la défense des consommateurs», on examine en même temps si cette obligation présente le même caractère par rapport aux exigences de la santé publique et de la loyauté des transactions commerciales. C'est d'ailleurs sur le plan de la défense des consommateurs que se sont concentrées les argumentations des différents intervenants à la présente procédure.

On ne voit pas, enfin, quels autres buts d'intérêt général auraient pu être recherchés par une réglementation du type de celle étudiée.

IV — Pour déterminer la licéité de l'obligation d'utiliser la dénomination en cause, nous pensons qu'il convient en premier lieu de se poser cette question simple: eu égard aux autres indications portées sur l'emballage, le consommateur

est-il davantage protégé quand la dénomination est apposée qu'en l'absence de celle-ci? Si cette dénomination n'ajoute rien par rapport aux indications déjà portées sur l'emballage, il est clair que la prescription obligatoire de son emploi n'est nullement nécessaire pour satisfaire aux exigences impératives de la protection du consommateur.

Quelles informations apporte donc la dénomination de «likeur»? Si l'on se demande tout d'abord, de façon pragmatique, ce qu'évoque ce terme pour le consommateur moyen, sans doute ce dernier ne pourra rien dire de plus que, pour lui, une liqueur, c'est une boisson ayant «un goût et un arôme doux et une certaine teneur en alcool» («en zoete smaak, een zoet aroma en een zeker alcoholgehalte»), suivant la définition donnée par le représentant du gouvernement néerlandais lui-même en réponse à une question posée à l'audience.

a) Mais, on peut aussi répondre à la question posée en tenant compte du système du décret sur les liqueurs. Cette manière de procéder est combattue par la Commission, qui estime que l'emploi d'une dénomination particulière, réservée à des produits décrits d'une manière spécifique, ne peut en principe être prescrit, sauf si cette désignation a un sens clair et précis pour le public. Par suite, «la question est moins de savoir si le terme 'likeur' correspond à la description qui en est donnée dans le décret que de savoir si ce terme a, pour le consommateur, un sens qui soit suffisamment clair pour justifier son emploi obligatoire».

A cela on pourrait certes répondre, en reprenant un argument du gouvernement néerlandais, que la réglementation communautaire elle-même se réfère aux réglementations nationales en matière de dénomination, puisque l'article 5, para-

graphe 1^{er}, de la directive 79/112, définit la «dénomination de vente d'une denrée alimentaire» comme, en premier lieu, «la dénomination prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui lui sont applicables» et que la dénomination de «likeur» correspond certainement à cette définition.

Mais, indépendamment des réserves que l'on peut formuler à l'égard d'un argument de cette nature, il est clair qu'on ne saurait admettre comme automatiquement compatible avec le droit communautaire toute dénomination prévue par des dispositions nationales. Il va de soi qu'adopter une telle position reviendrait à se priver de toute possibilité de contrôle à leur égard, alors qu'elles peuvent avoir pour effet et même pour objet de protéger des produits nationaux, faisant ainsi obstacle à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun et faussant la concurrence en son sein. D'ailleurs, le même article 5, paragraphe 1^{er}, prévoit encore qu'à défaut de dénomination prévue de façon normative la dénomination de vente peut être «une description de la denrée alimentaire et, si nécessaire, de son utilisation suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue.»

Nous pensons donc qu'il convient de prendre en compte la dénomination de «likeur» telle qu'elle résulte des prescriptions du décret.

b) Quelles sont les informations que celui-ci apporte au consommateur?

Celles-ci nous semblent être d'une précision relative.

En ce qui concerne la composition d'une «likeur», l'article 1^{er}, paragraphe 1, stipule seulement que le produit portant

cette dénomination — de même d'ailleurs que les «tussenlikeuren», «verloflikeuren» et «likoretten» — contient «comme composants de l'alcool éthylique, du sucre, des matières aromatisées et/ou du jus de fruits». Mais il n'indique rien de plus; il ne porte pas, en particulier, sur la nature ou la proportion des matières aromatisées et du jus de fruits que peut contenir une «likeur».

En ce qui concerne la teneur en alcool, la dénomination de «likeur» assure que celle-ci est de 22 % au moins en volume, à 15 °C (article 3, paragraphe 1^{er}, a), 1^{er} tiret), mais elle ne permet pas de connaître la teneur en alcool exacte du produit qui la porte. Si la mention du titre alcoométrique est obligatoire, ce n'est pas, d'après ce que nous a dit à l'audience le représentant du gouvernement néerlandais, en vertu du décret sur les liqueurs, mais de la loi postérieure sur les boissons et les hôtels, restaurants et cafés (article 14, paragraphe 1^{er}, de la «Drank- en Horecawet» du 7 octobre 1964).

De même, en ce qui concerne la teneur en sucre, le décret prévoit seulement, et pour toutes les boissons qu'il vise, une teneur minimale de 10 g au moins par 100 ml (article 3, paragraphe 1^{er}, b). Pas plus que pour la teneur en alcool, il ne prescrit donc l'indication d'un chiffre exact.

Malgré leur imprécision, on ne peut nier toutefois que, dans un certain nombre de cas, ces dispositions protègent effectivement les consommateurs. La protection des consommateurs est, à notre sens, également assurée, peut-être même à un degré plus élevé, par les diverses règles — groupées au paragraphe 2 de l'article 3 — relatives aux exigences sanitaires que les «likeuren» doivent satisfaire.

Les cas où l'apposition obligatoire de la dénomination de «likeur» peut être considérée comme satisfaisant aux exigences impératives de la protection des consommateurs nous semblent être ceux où les autres indications portées sur la bouteille ne leur indiquent pas clairement qu'ils ont affaire à une boisson ayant un certain titre alcoométrique et une certaine teneur en sucre et composée, en plus de l'alcool et du sucre, de matières aromatisées ou de jus de fruits ou de ces deux catégories de produits à la fois. En revanche, si aucun doute n'est laissé à ce sujet et a fortiori si les mentions existantes fournissent davantage d'indications que ne peut le faire la dénomination de «likeur», l'apposition obligatoire de celle-ci constitue, sans conteste, une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, prohibée par l'article 30 du traité CEE.

c) Toutefois, même dans la première hypothèse, il n'est pas pour autant établi que l'obligation imposée soit strictement nécessaire par rapport au but, légitime, poursuivi. Des moyens moins contraignants ne pourraient-ils aboutir aux mêmes résultats?

Le gouvernement néerlandais a souligné que sa réglementation avait l'avantage de lui permettre d'intervenir facilement si une boisson ne satisfaisait pas ou ne satisfaisait plus aux exigences posées par elle. Mais le prévenu au principal lui a répondu avec raison que le système consistant, comme en Allemagne, à interdire d'offrir des boissons à la vente sous une dénomination qui risque de tromper le consommateur permettait un contrôle tout aussi aisé. Il n'est peut-être pas sans intérêt de noter à cet égard que, suivant les informations fournies par la Commission, l'obligation d'utiliser une dénomi-

nation pour les boissons alcoolisées n'est édictée, dans les États membres de la Communauté, qu'aux Pays-Bas et en Belgique.

d) Mais peut-être fera-t-on remarquer que le système organisé par le décret néerlandais est du même type que celui prévu par toute une série de directives du Conseil relatives au rapprochement des législations des États membres concernant certaines denrées alimentaires, comme celle du 24 juillet 1973 relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (directive 73/241/CEE, JO 1973, L 228, p. 23) ou celle du 27 juin 1977 relative aux extraits de café et de chicorée (directive 77/436/CEE, JO 1977, L 172, p. 20). Dans ces conditions, si une réglementation nationale ne fait en quelque sorte que devancer un système mis sur pied à l'échelle de la Communauté, comment pourrait-on encore le juger incompatible avec le droit communautaire?

Cette argumentation ne nous paraît décisive qu'en apparence. Il n'est tout d'abord pas certain que les dénominations fixées par une réglementation du type du décret sur les liqueurs soient, sur le plan de la précision, entièrement comparables à celles arrêtées par les directives. Celles-ci semblent opérer entre les produits qu'elles visent des distinctions plus nombreuses, fondées, par conséquent, sur des critères plus fins. Nous citerons à titre d'exemple l'annexe I à la directive 73/241 qui n'énumère pas moins de 13 catégories de chocolat.

En second lieu, nous pensons que les dénominations en cause peuvent être critiquées en raison de leur caractère

quelque peu arbitraire, grief qu'on ne saurait formuler à l'égard des dénominations communautaires. Ainsi, dans le décret néerlandais, la teneur minimale en alcool n'est pas la même pour les boissons soumises aux dénominations obligatoires prévues par la règle générale de l'article 1^{er} et pour celles qui, couvertes par les règles d'exception de l'article 2, bénéficient des dérogations à cette obligation. Interrogé sur ce point par la Cour, le gouvernement néerlandais a répondu d'une façon qui, loin de nous satisfaire, nous semble au contraire révéler cet arbitraire.

Bénéficient en effet de la dérogation prévue par l'article 2, a), «les produits connus traditionnellement en tant que liqueurs», critère préjudiciable aux produits des autres États membres, qui, sauf exceptions, sont moins bien connus des consommateurs néerlandais que les produits nationaux. Les caractéristiques permettant de bénéficier de l'article 2, b), ne paraissent guère plus satisfaisantes: les boissons relevant de cette disposition ne seraient pas de «vraies» liqueurs («echte likeuren»), mais «un groupe de boissons de fruits qui sont certes des liqueurs selon la définition, mais qui ne sont pas considérées comme telles en pratique». Ces boissons de fruits ont une teneur en alcool inférieure aux «likeuren», que vise sans doute le gouvernement néerlandais en mentionnant les «vraies» liqueurs. Si elles étaient soumises à l'article 1^{er}, elles devraient porter la dénomination de «tussenlikeur» ou «verloflikeur» — dont le prévenu au principal et la Commission nous ont d'ailleurs indiqué, sans être contredits, qu'elles étaient assez obscures pour le consommateur néerlandais. Ce n'est qu'en raison de leur dénomination, rédigée en langue néerlandaise et contenue dans la liste limitative du paragraphe 2, qu'elles en sont exemptées. Il nous semble donc qu'on peut adresser au second critère de distinction le même reproche qu'au premier.

Ces considérations montrent que, déjà par leur contenu, les directives communautaires d'harmonisation et les réglementations nationales du type de celle étudiée nous semblent se séparer. Mais c'est surtout à cause de leur différence de nature que la comparaison entre elles, sous l'angle qui nous intéresse ici de leurs incidences sur le commerce intra-communautaire, paraît délicate. Par sa nature, une directive du Conseil de la Communauté s'applique uniformément — sauf dérogations limitées et acceptées — dans les neuf États membres, ce qui met, juridiquement, tous les produits se trouvant dans la Communauté sur un pied d'égalité. Au contraire, par sa nature, une réglementation nationale a un champ d'application limité aux fron-

tières de l'État qui l'a prise, avec les gênes qui peuvent en résulter pour les produits provenant des autres États membres.

Enfin, il va de soi que la possibilité d'obtenir des dérogations à l'obligation d'utiliser une dénomination ne saurait modifier notre appréciation. Il résulte en effet de votre décision Van Tiggele du 24 janvier 1978 (affaire 82/77, Recueil p. 40) que «la nécessité pour l'importateur ou pour le négociant de se soumettre aux formalités administratives inhérentes» à un régime d'exemptions, même accordées libéralement, peut, «en elle-même, constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative» (attendu n° 19).

Dans ces conditions, nous concluons à ce que vous répondiez à la question posée par le juge de police économique du tribunal d'arrondissement d'Assen que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation interdite par l'article 30 du traité une réglementation nationale prévoyant l'obligation de faire figurer le mot «liqueur» sur l'emballage de certaines boissons spiritueuses, de sorte que les produits du même type provenant des États membres qui n'édicte pas une semblable obligation doivent être étiquetés différemment aux fins de leur importation dans l'État membre en cause.