

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

14 septembre 2006^{*}

Dans les affaires jointes C-158/04 et C-159/04,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par le Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grèce), par décisions des 10 et 26 novembre 2003, parvenues à la Cour le 29 mars 2004, dans les procédures

Alfa Vita Vassilopoulos AE, anciennement Trofo Super-Markets AE (C-158/04)

contre

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

et

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

contre

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

^{*} Langue de procédure: le grec.

LA COUR (première chambre),

composée de M. K. Schiemann, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la première chambre, M^{me} N. Colneric, MM. K. Lenaerts, E. Juhász (rapporteur) et E. Levits, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 février 2006,

considérant les observations présentées:

- pour Alfa Vita Vassilopoulos AE, anciennement Trofo Super-Markets AE, par M^{es} P. Giatagantzidis et E. Metaxaki, dikigoroï,
- pour Carrefour-Marinopoulos AE, par M^{es} P. Giatagantzidis et E. Metaxaki, dikigoroï,
- pour Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, par M. D. Stathis, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hellénique, par M. M. Apessos, M^{me} N. Dafniou et M. D. Stathis, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} M. Patakia, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 mars 2006,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 28 CE, notamment sur la conformité des dispositions nationales grecques régissant la commercialisation des produits de boulangerie suivant le procédé «bake-off» avec ladite disposition du traité CE. Ce procédé consiste en la décongélation rapide suivie du réchauffement ou de la cuisson, dans les points de vente, de produits entièrement ou partiellement précuits et congelés. C'est dans ce sens que la notion de «bake-off» est utilisée dans le présent arrêt.
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre des recours en annulation introduits, d'une part, par Alfa Vita Vassilopoulos AE (anciennement Trofo Super-Markets AE) et, d'autre part, par Carrefour-Marinopoulos AE à l'encontre des décisions du Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (administration préfectorale de Ioannina, ci-après l'«administration préfectorale»), ordonnant la cessation du fonctionnement des points de vente des produits «bake-off» dans leurs supermarchés respectifs.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 L'article 28 CE interdit les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent entre les États membres.
- 4 Conformément à l'article 30 CE, l'article 28 CE ne fait pas obstacle aux interdictions ou aux restrictions d'importation justifiées, notamment, par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes à condition que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

La réglementation nationale

- 5 Le décret présidentiel du 13 septembre 1934 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation d'ateliers de production de pain et, plus généralement, de boulangeries (FEK A' 309) régit la procédure préalable à l'octroi de toute autorisation d'établissement et d'exploitation d'une boulangerie. Il fixe les restrictions en matière d'urbanisme et de construction applicables aux locaux dont doivent disposer les boulangeries ainsi que l'agencement, la surface minimale, les conditions d'éclairage et d'aération de celles-ci et les appareils dont elles doivent être équipées.
- 6 La loi n° 726/1977 (FEK A' 316) modifie et complète la législation en vigueur relative aux boulangeries et aux points de vente de pain. En vertu de son article 16, l'établissement ainsi que l'exploitation d'une boulangerie ou d'un point de vente de pain supposent une autorisation préalable délivrée par le préfet compétent.

- 7 L'article 65 de la loi n° 2065/1992 modifiant et complétant la loi sur les boulangeries susmentionnée (FEK A' 113) prévoit, notamment, l'application d'une sanction pénale à l'encontre de toute personne exploitant une boulangerie ou un point de vente de pain sans autorisation préalable. Une «boulangerie» est définie, au sens de cet article, comme une construction fixe spécialement agencée et équipée, quelle que soit sa capacité, pour la production de pain, de produits de boulangerie en général et autres préparations alimentaires à base de farine (à l'exception des pâtes) ainsi que pour la cuisson de plats et d'autres préparations culinaires du public.
- 8 Le décret n° 369/1992 (FEK A' 186), adopté sur le fondement de l'article 65 de la loi n° 2065/1992, fixe la procédure et les justificatifs nécessaires pour l'octroi de l'autorisation préalable et détaille les conditions auxquelles le conditionnement des produits de boulangerie est soumis. Conformément à son article 1^{er}, l'octroi d'une autorisation d'exploitation d'une boulangerie est subordonné, notamment à la condition que celle-ci possède un local destiné au pétrissage, un local de four et de défournage, un entrepôt de combustible solide, un local d'alimentation en combustible solide, un entrepôt de farine, un espace de vente de pain, un vestiaire, un espace de lavage de l'équipement ainsi que des toilettes.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 9 Le 28 février 2001, le ministre du Développement (direction du soutien aux industries) a émis une circulaire [n° F15 (F17.1)/4430/183], laquelle informait les administrations préfectorales helléniques que le fonctionnement, au sein d'établissements de vente de pain, de fours destinés à cuire du pain (ou de la pâte) congelé(e) suivant le procédé «bake-off» faisait partie du processus de fabrication du pain et, par conséquent, pour utiliser de tels fours, les intéressés devaient disposer d'une autorisation d'exploitation d'une boulangerie, conformément à la législation en vigueur.

- 10 À la suite de cette circulaire, l'administration préfectorale a effectué des inspections dans les magasins d'alimentation d'Alfa Vita Vassilopoulos AE (anciennement Trofo Super-Markets AE) et de Carrefour-Marinopoulos AE, les requérantes au principal. Ayant constaté la vente de pain ainsi que l'existence et l'utilisation de fours destinés à la cuisson de pain congelé, en l'absence d'une autorisation, cette administration a, par deux décisions prises le 27 novembre 2001, ordonné la cessation de l'exploitation de ces fours à pain.
- 11 Les requérantes au principal ont introduit, devant la juridiction de renvoi, un recours en annulation à l'encontre de ces décisions, faisant valoir, notamment, que la législation nationale, telle que mise en œuvre par l'administration préfectorale, équivalait à une restriction quantitative interdite par l'article 28 CE et qui ne saurait être justifiée au motif de la protection de la santé publique ou des consommateurs.
- 12 Dans ces conditions, le Dioikitiko Protodikeio Ioanninon a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) L'autorisation préalable [mentionnée dans les motifs ci-dessus de la décision de renvoi] requise pour commercialiser des produits 'bake-off' constitue-t-elle une mesure équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE?
- 2) Dans l'affirmative, l'exigence d'une autorisation préalable à laquelle est subordonné l'exercice d'une activité de boulangerie poursuit-elle un but purement qualitatif, en ce sens qu'elle établit une simple différenciation qualitative relative aux caractéristiques du pain commercialisé (son odeur, son goût, sa couleur et l'aspect de sa croûte) et à sa valeur nutritionnelle (arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Allemagne, C-325/00, Rec. p. I-9977), ou bien a-t-elle pour but de protéger le consommateur et la santé publique contre toute altération qualitative éventuelle (arrêt 3852/2002 du Conseil d'État hellénique)?

- 3) Compte tenu du fait que la restriction précitée s'applique sans distinction à tous les produits «bake-off», tant domestiques que communautaires, cette question a-t-elle un lien avec le droit communautaire et cette restriction est-elle de nature à affecter directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce de ces produits entre les États membres?»

Sur les questions préjudicielles

- 13 Par ses questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si une réglementation nationale, qui soumet la vente de produits «bake-off» aux mêmes exigences que celles applicables au procédé complet de fabrication et de commercialisation du pain et des produits de boulangerie traditionnels, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE et, dans l'affirmative, si elle peut être justifiée au motif qu'elle vise à garantir la qualité desdits produits ou à protéger le consommateur ou la santé publique.
- 14 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que la libre circulation des marchandises entre les États membres est un principe fondamental du traité qui trouve, notamment, son expression dans l'interdiction, énoncée à l'article 28 CE, des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent.
- 15 L'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives édictée à l'article 28 CE vise toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, point 5; du 12 mars 1987, *Commission/Allemagne*, dit «Loi de pureté pour la bière», 178/84, Rec. p. 1227, point 27; du 23 septembre 2003, *Commission/Danemark*, C-192/01, Rec. p. I-9693, point 39, et du 24 novembre 2005, *Schwarz*, C-366/04, Rec. p. I-10139, point 28).

- 16 La Cour a, cependant, précisé que des mesures nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente ne constituent pas des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives interdites, en principe, par l'article 28 CE, à condition qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux provenant d'autres États membres (voir arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 16).
- 17 Dans leurs observations écrites, l'administration préfectorale ainsi que le gouvernement hellénique, se référant à la jurisprudence Keck et Mithouard, précitée, font valoir que la réglementation nationale ne fait que régir les modalités de vente des produits «bake-off» et, par conséquent, échappe au domaine d'application de l'article 28 CE.
- 18 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 15 de ses conclusions, une telle qualification ne saurait être retenue. En effet, il ressort clairement des dispositions de la réglementation nationale en cause au principal que celle-ci a pour objet de régir les conditions de fabrication des produits de boulangerie, y compris des produits «bake-off».
- 19 Il est constant que la caractéristique principale des produits «bake-off» est d'être livrés, dans les points de vente, après que les étapes importantes de préparation desdits produits ont été achevées. Dans ces points de vente, ne sont assurés que la brève décongélation du pain ainsi que son réchauffement ou sa cuisson finale. Dans ces conditions, exiger des vendeurs de produits «bake-off» de se mettre en conformité avec l'ensemble des prescriptions applicables à une boulangerie traditionnelle, dont, notamment, l'exigence de disposer d'un entrepôt à farine, d'une salle de pétrissage ou d'un entrepôt de combustible solide, ne tient pas compte de la spécificité de ces produits et engendre des coûts supplémentaires rendant ainsi plus difficile la commercialisation desdits produits. Cette réglementation constitue donc un obstacle à l'importation qui ne peut être considérée comme établissant une modalité de vente au sens de l'arrêt Keck et Mithouard, précité (points 15 et 16).

- 20 Il ressort d'une jurisprudence constante qu'une réglementation nationale qui entrave la libre circulation des marchandises peut être justifiée par une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE ou par une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour dans le cas où la réglementation nationale est indistinctement applicable (voir, en ce sens, arrêts du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, point 8, et *Schwarz*, précité, point 30).
- 21 À défaut d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes, et de l'exigence d'une autorisation préalable à la mise sur le marché des denrées alimentaires, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté (voir, notamment, arrêts du 14 juillet 1983, *Sandoz*, 174/82, Rec. p. 2445, point 16, et du 2 décembre 2004, *Commission/Pays-Bas*, C-41/02, Rec. p. I-11375, point 42).
- 22 Toutefois, pour qu'une réglementation nationale soit conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier non seulement si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser les objectifs visés, mais également s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs (arrêts du 14 décembre 2004, *Commission/Allemagne*, C-463/01, Rec. p. I-11705, point 78, et *Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz*, C-309/02, Rec. p. I-11763, point 79).
- 23 En ce qui concerne la justification d'un objectif de qualité avancée par la juridiction de renvoi, il convient de constater qu'une mesure nationale qui entrave la libre circulation des marchandises ne peut être justifiée au seul motif qu'elle vise à promouvoir des denrées alimentaires de qualité. En effet, afin de justifier un obstacle à la libre circulation des marchandises, un tel objectif ne peut être pris en compte qu'en relation avec d'autres exigences reconnues comme exigences impératives, telles que la protection du consommateur ou de la santé.

- 24 Quant à la recherche de la protection des consommateurs, la juridiction de renvoi relève que, dans le cadre des litiges au principal, l'administration préfectorale s'est référée à un avis émis par un expert en technologies alimentaires indiquant que les produits «bake-off» incitent les consommateurs à penser qu'ils achètent du pain ou un produit similaire frais, alors que, en réalité, il s'agit d'un produit altéré et sans vitamines.
- 25 Toutefois, il convient de constater que, s'il peut être légitime d'adopter des mesures visant à éviter que les consommateurs confondent les produits de boulangerie traditionnelle et ceux de type «bake-off», la réglementation nationale en cause, telle qu'elle est mise en œuvre, ne permet pas à la clientèle des points de vente de pain de distinguer les produits traditionnels des produits «bake-off». Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 62 de ses conclusions, un tel objectif pourrait être atteint par des mesures moins restrictives à la commercialisation des produits «bake-off», tels que des moyens d'information ou d'étiquetage appropriés.
- 26 S'agissant enfin de la protection de la santé, il ressort des observations écrites de l'administration préfectorale que la réglementation nationale en cause au principal vise à assurer que les exigences sanitaires soient respectées non seulement au cours du premier stade de production du pain semi-cuit et congelé, mais également lors du dernier stade consistant en la cuisson finale sur le lieu de vente. En effet, le pain et les produits similaires seraient sensibles à l'altération et pourraient être contaminés, notamment par des insectes, des moisissures, des levures, des bactéries et des virus.
- 27 Or, si la réglementation nationale en cause au principal contient des dispositions visant à assurer que les produits de boulangerie sont fabriqués et commercialisés dans des conditions sanitaires adéquates, il n'en reste pas moins qu'elle contient également plusieurs exigences qui, dans la mesure où elles sont liées au processus de fabrication de produits traditionnels de boulangerie, sont inaptes et vont au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé publique lorsqu'elles s'appliquent à des produits du type «bake-off», qui sont précuits et ne font l'objet, dans leurs points de vente, que d'une décongélation, d'un réchauffement ou d'une dernière cuisson.

Ainsi que l'ont reconnu les autorités grecques dans leurs observations, tel est le cas notamment de celles ayant trait à la présence d'un entrepôt à farine ou d'une salle de pétrissage.

- 28 Eu égard à ce qui précède, il y a donc lieu de répondre aux questions préjudicielles que l'article 28 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui soumet la vente de produits «bake-off» aux mêmes exigences que celles applicables au procédé complet de fabrication et de commercialisation du pain et des produits de boulangerie traditionnels.

Sur les dépens

- 29 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'article 28 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui soumet la vente de produits «bake-off» aux mêmes exigences que celles applicables au procédé complet de fabrication et de commercialisation du pain et des produits de boulangerie traditionnels.

Signatures