des prix minimaux fixes n'est pas un élément de nature à justifier une telle mesure dès lors qu'elle est incompatible, pour d'autres raisons, avec l'article 30 du traité.

3. L'article 92 du traité CEE doit être entendu en ce sens que la fixation, par une autorité publique mais à la charge exclusive des consommateurs, de prix minimaux pour la vente au détail d'un produit ne constitue pas une aide d'État aux termes de cet article.

Dans l'affaire 82/77

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, par le Gerechtshof d'Amsterdam, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

MINISTÈRE PUBLIC DU ROYAUME DES PAYS-BAS

et

JACOBUS PHILIPPUS VAN TIGGELE, demeurant à Maasdam (Pays-Bas),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30 à 37 et 92 à 94 dudit traité,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. M. Van Tiggele, négociant en vins et spiritueux, a été condamné devant le Economische Politierechter (juge des délits économiques) de l'Arrondissementsrechtbank (tribunal d'arrondissement) de Rotterdam, par un jugement du 18 mai 1976, à une amende de 5 000 florins ou à une peine d'emprisonnement de trois mois pour infraction prolongée à la réglementation des prix minimaux relative à la vente à l'intérieur du pays de boissons distillées, plus particulièrement à l'article 2, paragraphe 1, de la «Prijsverordening gedistilleerde dranken» (publiée dans le Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie n° 50 du 31. 12. 1975, sous le n° G Dr. 5) arrêtée par le «Produktschap voor gedistilleerde dranken», le 17 décembre 1975.

Le Gerechtshof de La Haye a, par arrêt du 11 octobre 1976, annulé l'arrêt de l'Economische Politierechter pour le motif que la réglementation des prix n'était pas valable en droit néerlandais. Cet arrêt a toutefois été annulé le 17 mai 1977 par le Hoge Raad, qui a renvoyé l'affaire devant le Gerechtshof d'Amsterdam en vue de statuer à nouveau et en dernier ressort sur l'appel.

2. Par ordonnance du 30 juin 1977, le Gerechtshof d'Amsterdam a suspendu la procédure dans l'affaire et demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. Faut-il interpréter les articles 30 à 37 du traité de la CEE en ce sens que la réglementation des prix minimaux relative à la vente à l'intérieur du pays de boissons distillées, telle qu'elle a été arrêtée par le Comité directeur du 'Produktschap voor Gedistilleerde Dranken', le 17 décembre 1975, dans la forme de la 'Prijsverordening gedistilleerde dranken', est interdite en ce qu'elle constitue une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent?

2. Faut-il interpréter les articles 92 à 94 du traité de la CEE en ce sens que la réglementation des prix minimaux relative à la vente de boissons distillées à l'intérieur du pays, telle qu'elle a été arrêtée, le 17 décembre 1975, par le Comité directeur du 'Produktschap voor Gedistilleerde Dranken' dans la forme de la 'Prijsverordening gedistilleerde dranken', doit être considérée comme une aide accordée par les Pays-Bas, qui est incompatible avec le marché commun?»

3. La «Prijsverordening gedistilleerde dranken» contestée fixait, pour la vente au détail de boissons distillées à l'intérieur du pays, les prix minimaux suivants:

a) pour le genièvre jeune et le «vieux» (boisson à arôme de cognac, à ne pas confondre avec le genièvre vieux)

— le «prix-catalogue unitaire» majoré de 0,60 florin, le tout étant ensuite majoré de la TVA de 16 % et ne pouvant en aucun cas être inférieur à 11,25 florins par litre (article 2, paragraphe 1, du règlement).

Le prix-catalogue unitaire est le prix indiqué par le fabricant dans ses tarifs du 6 octobre 1975 pour les ventes à l'unité, avant déduction des remises, augmenté de la majoration des droits d'accises du 1er janvier 1976 (les droits d'accises sont en effet acquittés par le fabricant qui les répercute sur ses acheteurs) et hors TVA. Les fabricants peuvent modifier ces prix-catalogue unitaires ou fixer de nouveaux prix-catalogue unitaires pour des produits qui ne figuraient pas encore dans leurs tarifs le 6 octobre 1975.

Tous les prix-catalogue unitaires et toutes les modifications qui leur sont apportées doivent être notifiées par les fabricants au Produktschap;

— en l'absence de prix-catalogue unitaire: 11,25 florins par litre (article 2, paragraphe 2, du règlement);

b) pour le vieux genièvre: 11,25 florins par litre (article 2, paragraphe 3, du règlement);

c) pour toutes les autres boissons distillées:

le prix d'achat (c.-à-d. le prix d'achat effectivement acquitté ou dû, déduction faite de toutes les remises et hors TVA), majoré de la TVA (article 4 du règlement).

Tous ces prix minimaux de vente au détail à l'intérieur du pays sont applicables indistinctement aux boissons distillées néerlandaises et importées. Ces prix sont également applicables aux produits fabriqués aux Pays-Bas qui sont exportés et ensuite réimportés.

La «Prijsverordening» contient dans son article 8 la disposition suivante:

«Le président du 'Produktschap' peut, dans certains cas ou groupes de cas, accorder l'exemption de l'application des dispositions du présent règlement. L'exemption peut être subordonnée à certaines conditions.»

Les parties à la procédure préjudicielle sont d'accord sur le fait que le genièvre jeune, le vieux genièvre et le «vieux» sont des produits typiquement néerlandais qui ne sont presque jamais importés de l'étranger. La principale exception serait, selon les informations fournies par la Commission, constituée par les importations de genièvre de Belgique qui, d'après les estimations du Produktschap, auraient atteint les niveaux suivants au cours des dernières années (en litres à 100 % d'alcool):

1972: 132 753, 1973: 163 885, 1974: 183 086, 1975: 173 504, 1976: 95 640.

Quelques autres très faibles quantités de genièvre auraient également été importées d'autres sources (autres États membres et pays tiers réunis) (également en litres à 100 % d'alcool):

1974: 8 569, 1975: 5 541, 1976: 25 727.

Les parties à la procédure préjudicielle sont également d'accord sur le fait qu'aucun prix-catalogue unitaire n'ayant été notifié pour le genièvre importé de l'étranger, le prix plancher général de 11,25 florins est en fait le seul qui soit applicable à ce genièvre.

Le Produktschap avait été habilité à adopter cette réglementation de prix minimaux par l'arrêté royal n° 51 du 18 décembre 1975 (Staatsblad 1975, p. 746). L'exposé des motifs de cet arrêté royal est ainsi rédigé:

«Les phénomènes qui se manifestent depuis quelque temps dans la formation des prix de détail des boissons distillées nous donnent à penser, ainsi qu'au 'Produktschap voor Gedistilleerde Dranken', qu'il faut prendre les dispositions voulues pour que le Produktschap puisse fixer des prix minimaux pour la vente à l'intérieur du pays de boissons distillées. Il est, en effet, de plus en plus fréquent que des boissons distillées soient fournies au public à des prix nettement inférieurs aux prix pratiqués jusqu'à ces derniers temps dans le cadre du système, aujourd'hui abandonné, des accords verticaux individuels sur les prix imposés.

Nous sommes en principe favorables à la concurrence des prix, mais nous estimons que la baisse des prix qui s'est manifestée, et qui pourrait sans doute se poursuivre, aboutit à un niveau de prix tellement bas que même les commerces de vins et spiritueux modernes, efficients et bien gérés, ne peuvent plus couvrir leurs coûts de distribution.

Nous pensons également que la prolongation de la situation actuelle pourrait ruiner des entreprises auxquelles une limitation de la concurrence des prix donnerait sans doute l'occasion d'adapter, dans des délais assez brefs, leur mode de gestion et le niveau de leurs coûts à ceux d'entreprises modernes, efficientes et bien gérées. Il nous semble, enfin, qu'il n'est pas possible d'ignorer entièrement le caractère particulier que ces produits présentent sur le plan de la santé publique.

Rien ne nous semble pour le moment indiquer que cette situation doive évoluer, spontanément, à bref délai, dans le sens d'une atténuation de la concurrence des prix. Nous estimons en conséquence nécessaire d'habiliter, comme il l'avait demandé, le Produktschap voor Gedistilleerde Dranken à fixer des prix minimaux pour la vente des boissons distillées aux particuliers. Le Produktschap a signalé ne vouloir pour l'instant user de ce pouvoir que pour les seules boissons distillées qui représentent une fraction importante des ventes dans ce secteur.

Étant donné qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de prévoir si les circonstances qui ont donné naissance à cette concurrence excessive des prix pour les boissons distillées, continueront à produire leurs effets à l'avenir, nous estimons souhaitable de n'habiliter le Produktschap à réglementer les prix que pour une période de trois années. Nous estimons, par ailleurs, également souhaitable que la durée de validité des dispositions arrêtées par le Comité directeur du Produktschap en application du présent arrêté royal soit limitée à une seule année, le Produktschap étant ainsi contraint de réexaminer chaque année l'opportunité du maintien de la réglementation.»

Aux Pays-Bas, la concurrence des prix dans le secteur de la distribution des boissons alcoolisées a été limitée par les accords verticaux individuels sur les prix imposés, qu'une majorité de distillateurs néerlandais appliquaient de concert. Le président de l'«Arrondissementsrechtbank» d'Utrecht a considéré, par jugement en référé du 22 septembre 1975 (N.J. 1976, n° 95), que ces accords n'avaient pas force légale du fait qu'ils étaient interdits par la «Wet op de Economische Mededinging» (loi néerlandaise sur la concurrence économique).

Après ce jugement, les fabricants ont abandonné les accords sur les prix imposés, ce qui a déclenché une «guerre des prix», qui a rapidement fait baisser de plusieurs florins les prix au litre des boissons distillées de marque.

4. L'ordonnance du Gerechtshof d'Amsterdam a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 juillet 1977.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Van Tiggele, prévenu au principal, par la Commission et par le gouvernement néerlandais.

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

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

Le prévenu au principal souligne d'abord que les articles 30 et 92 du traité ne peuvent pas être applicables simultanément à un seul et même cas, voir l'arrêt de la Cour du 22 mars 1977 dans l'affaire 74/76, Ianelli et Volpi/Meroni (Recueil 1977, p. 557).

Comme la réglementation litigieuse constitue une mesure des pouvoirs publics, le contrôle judiciaire ne saurait s'opérer au regard de l'article 85 du traité; voir à ce sujet l'arrêt de la Cour du 18 juin 1975 dans l'affaire 94/74, IGAV/Ente nazionale per la cellulosa et per la carta (Recueil 1975, p. 699).

Néanmoins, le prévenu au principal analyse tout d'abord un certain nombre de principes élaborés par la Cour en matière de droit de la concurrence.

Si la réglementation litigieuse en matière de prix minimaux était appliquée par le secteur intéressé d'un commun accord ou sous la forme d'une pratique concertée, cet accord ou cette pratique serait contraire à l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1, du traité. Cette conclusion découlerait déjà du texte même de cette disposition, et elle serait confirmée en outre par la jurisprudence de la Cour, précisée par les arrêts rendus dans les affaires de matières colorantes du 14 juillet 1972 (affaire 48/69, ICI/Commission et autres; Recueil 1972, p. 619 et suiv.) et du 26 novembre 1975 (affaire 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique/Commission; Recueil 1975, p. 1491).

La circonstance que des accords ou pratiques concertées sont limités à des entreprises à l'intérieur d'un seul et même État membre ne les rendrait pas pour autant étrangers au domaine d'application de l'article 85. Au contraire, dans sa jurisprudence, la Cour aurait admis que de tels accords entre entreprises, qui s'étendent à tout le territoire d'un État membre, affectent a priori les échanges entre les États membres; voir, à ce sujet, les arrêts rendus dans les affaires 48/69 et 73/74, déjà cités, l'arrêt du 14 mai 1975, rendu dans les affaires jointes 19 et 20/74, Kali und Salz AG et Kali-Chemie AG/Commission (Recueil 1975, p. 499). Un tel accord aurait pour conséquence de renforcer les cloisonnements nationaux, ce qui ferait obstacle à l'interpénétration économique visée par le traité et conférerait une protection à la production nationale; voir l'arrêt précité, rendu dans les affaires jointes 19 et 20/74. Pour qu'il y ait «affectation» au sens de l'article 85 du traité, il suffirait qu'à la suite de l'entente en question, les échanges entre États membres évoluent d'une manière autre qu'ils ne l'auraient fait en l'absence des restrictions qui en découlent; voir l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1966, rendu dans les affaires 56 et 58/64, Grundig/Consten (Recueil 1966, p. 430).

Aux termes de la définition d'une mesure d'effet équivalant à une restitution quantitative que la Cour a développée dans son arrêt du 11 juillet 1974, rendu dans l'affaire 8/74, Procureur du Roi/Dassonville (Recueil 1974, p. 837) et dans celui du 3 février 1977, rendu dans l'affaire 53/76, Procureur de la République/Bouhelier (Recueil 1977, p. 197), et eu égard à la jurisprudence analysée concernant les règles de concurrence du traité, la réglementation litigieuse devrait être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens des articles 30 et suivants du traité.

La réglementation litigieuse pourrait entraver le commerce intracommunautaire, en tout cas de manière potentielle: des prix de revient étrangers moins élevés ne pourraient pas avoir d'impact sur le marché néerlandais; en un tel cas, il ne saurait y avoir interpénétration des divers marchés nationaux; le cloisonnement national serait devenu optimal et la production nationale serait protégée de manière efficace; la réglementation litigieuse poursuivrait formellement le même but qu'un accord de prix entre entreprises, mais le fait qu'elle soit de droit public la rendrait plus efficace du point de vue de l'effet restrictif sur le commerce et la concurrence.

La circonstance que la réglementation litigieuse en matière de prix minimaux soit applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne lui enlèverait pas son caractère de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Cette conclusion découlerait de la directive n° 70/50 de la Commission du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, du traité CEE et portant suppression des mesures d'effet

équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO n° L 13 du 19. 1. 1970, p. 29), de la réponse que la Commission a donnée, le 21 décembre 1976, à la question écrite de M. Cousté, question n° 366/76 (JO n° C 27 du 3. 2. 1977, p. 4), et de la jurisprudence de la Cour. Dans l'arrêt du 26 février 1976, rendu dans l'affaire 65/75, Ministère public/ Tasca, et dans celui rendu dans les affaires jointes 88 à 90/75, Sadam/ Comité interministériel des prix (Recueil 1976, p. 291 et p. 323 respectivement), la Cour a décidé, entre autres, qu'un prix maximal constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, notamment lorsque ce prix est fixé à un niveau tellement bas que les importateurs n'auraient plus d'intérêt économique à importer les produits en cause. En ce qui concerne les réglementations en matière de prix minimaux, la situation serait inverse: dans cette situation, les prix, si la réglementation veut produire l'effet qu'elle vise à atteindre, se situeraient rapidement à un niveau tellement élevé que les importateurs n'auraient plus intérêt à importer les produits en cause — cela par rapport au commerce des produits nationaux.

Enfin, l'incompatibilité de la réglementation litigieuse avec le droit communautaire ne saurait être niée en tirant argument du fait que la réglementation vise à protéger les petites entreprises. Un tel argument a été rejeté par la Cour dans son arrêt du 17 février 1976, rendu dans l'affaire 91/75, Hauptzollamt Göttingen/Miritz (Recueil 1976, p. 217).

Le prévenu au principal propose donc de répondre à la première question de la manière suivante:

«Les articles 30 et suivants du traité CEE doivent être entendus en ce sens qu'une réglementation en matière de prix minimaux instaurée par un État membre, qui frappe sans distinction les produits nationaux et les produits importés, est interdite en tant que constituant une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation.»

Le *gouvernement des Pays-Bas* fait observer que les prix minimaux prescrits par la réglementation litigieuse seraient fixés de manière à garantir un revenu minimum aux seules entreprises qui seraient rentables dans des conditions de concurrence normale. Deux faits pourraient corroborer cette allégation: en dépit de la réglementation en cause, seule la moitié environ des commerces de détail en vins et spiritueux existant aux Pays-Bas seraient économiquement rentables; les prix des genièvres et «vieux» de marque se situeraient, après l'entrée en vigueur du règlement, à un niveau inférieur à celui auquel ils se trouvaient avant l'abandon du système des prix imposés verticaux, et cela en dépit du fait que la TVA et les droits d'accise applicables à ces produits ont été majorés entre-temps de plus de deux florins.

Le gouvernement des Pays-Bas fait encore valoir qu'on peut déduire des définitions de la notion de mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, contenues dans l'arrêt de la Cour, rendu dans l'affaire 8/74, Dassonville, et de la directive n° 70/50 de la Commission, du 22 décembre 1969, que les dispositions en matière de prix minimaux ne peuvent être des mesures d'effet équivalent que pour autant qu'elles ont une incidence sur les importations.

Toutefois, les réglementations en matière de prix minimaux devraient, en principe, être applicables tant aux importations qu'aux produits nationaux. Il devrait en être ainsi pour qu'une réglementation en matière de prix minimaux puisse produire ses effets; par ailleurs, le traité exigerait, à son article 7, que toute réglementation d'un État membre en matière de prix minimaux soit, en principe, applicable dans une même mesure aux produits importés.

Le gouvernement néerlandais estime donc qu'une mesure déterminée ou l'application qui en est faite ne doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent qu'au cas où il n'est pas suffisamment tenu compte de la situation, qui peut être différente, des produits importés par rapport à la production nationale. Une réglementation en matière de prix minimaux ne serait donc pas une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 dès lors qu'au moment de la fixation du prix minimal, elle a tenu compte des différences existant dans le prix de revient des produits nationaux et des produits importés et si elle permet soit explicitement, en prévoyant une possibilité d'exemption expresse pour les importations, soit implicitement, en prévoyant une possibilité d'exception de portée générale, d'arrêter une disposition spéciale pour les produits importés, au cas où l'égalité de traitement qui est réservée aux produits nationaux et aux produits importés constitue un obstacle aux importations. Seul le refus éventuel des autorités compétentes de faire application de la possibilité d'exemption en faveur de produits importés, au cas où les circonstances le justifieraient, pourrait être considéré comme étant une telle mesure d'effet équivalent.

La réglementation contestée satisferait aux critères précités: elle ne constituerait pas une entrave aux échanges et, au cas où les prix de revient des produits nationaux et des produits importés évolueraient de manière différente à l'avenir, il serait possible de recourir à la possibilité d'exemption prévue par l'article 8 de la réglementation.

D'une façon générale, la réglementation en matière de prix ne ferait pas obstacle aux importations, les importations de genièvre et de «vieux» étant pratiquement inexistantes.

Le gouvernement des Pays-Bas apprécie ensuite individuellement les diverses règles en matière de prix minimaux.

L'interdiction de vendre à des prix inférieurs aux prix de revient effectifs ne saurait d'aucune manière avoir une incidence sur les échanges entre États membres. Cette disposition laisserait toute liberté aux détaillants de faire bénéficier pleinement le consommateur des remises, escomptes et dispositions en matière de prix obtenus à l'achat de produits importés.

La réglementation qui prévoit l'addition au prix-catalogue unitaire fixé par le fabricant d'une majoration de 0,60 florin et de la TVA ne constituerait pas non plus une entrave aux importations: le prix minimal ne serait pas fixé sur la base du prix de revient ou de la qualité du produit national, mais individuellement pour chaque produit; la disposition en matière de prix serait uniquement applicable à la vente aux particuliers et il ne serait pas porté atteinte à la concurrence entre importateurs et commerçants nationaux; la disposition en cause rendrait même les offres à bon marché particulièrement attrayantes pour les détaillants, la différence entre le prix d'achat et le prix minimal leur revenant entièrement; seule la concurrence entre les détaillants serait limitée; cette limitation n'aurait cependant aucune influence sur les échanges entre les États membres.

Le prix-catalogue unitaire ne constituerait pas non plus une entrave aux échanges entre les États membres: comme il serait tenu compte des prix appliqués par le fabricant, tous les produits seraient mis sur pied d'égalité. Il s'ensuivrait que cette disposition ne constitue pas non plus une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 2, paragraphe 3 c, de la directive de la Commission n° 70/50, du 22 décembre 1969.

Le gouvernement des Pays-Bas souligne qu'il ne serait pas nécessaire de tenir compte de chaque différence de prix entre le produit importé et le produit national, quelque minime qu'elle soit. En effet, si tel était le cas, une telle

disposition en matière de prix deviendrait entièrement incontrôlable, notamment dans les cas où le prix de revient du produit étranger ne peut pas être établi.

Le gouvernement des Pays-Bas conclut que les conditions qu'il vient de rappeler pour qu'une réglementation de prix minimaux soit conforme au traité sont remplies dans le cas de la réglementation litigieuse: le prix minimal aurait été fixé sur la base du niveau des prix appliqués pour les boissons distillées à bas prix, niveau qui aurait certes été différent du niveau des prix des boissons distillées de marque, mais à l'intérieur duquel les prix des diverses sortes de genièvre et de «vieux» n'auraient pas présenté de grands écarts; l'article 8 de la réglementation offrirait, en outre, la possibilité d'exempter les produits importés de l'application des dispositions du règlement de prix; cette disposition n'aurait cependant pas encore été appliquée jusqu'à présent.

Pour la *Commission*, il ne ferait aucun doute que les réglementations de prix et de marges bénéficiaires, indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, peuvent également être des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 30. Elle renvoie, à cet égard, à l'article 3 de sa directive n 70/50, du 22 décembre 1969. L'article 3 de cette directive préciserait que les mesures régissant sans distinction «la commercialisation de tous les produits» peuvent relever de l'interdiction des mesures d'effet équivalent si «leurs effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises dépassent le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce». L'article 3 disposerait ensuite que «tel est notamment le cas lorsque ces effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises sont hors de proportion par rapport aux résultats recherchés [et] lorsque le même objectif peut être atteint par un autre moyen qui entrave moins les échanges». Comme exemples de ces «réglementations de commerce», l'article 3 ne citerait certes pas les mesures régissant les prix et les marges bénéficiaires; il serait toutefois évident qu'il faut adopter, pour ces mesures, des critères au moins identiques à ceux mentionnés à la directive, sinon plus sévères: elles exerceraient, sur le fonctionnement du marché et la concurrence, une influence directe, à laquelle elles viseraient en outre souvent expressément, à l'exemple de la réglementation néerlandaise des prix en cause.

Il importerait, en l'espèce, avant tout de déterminer l'effet que la réglementation contestée a «directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement» sur les importations en provenance des autres États membres: voir l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire 8/74, Dassonville, l'arrêt du 23 janvier 1975 prononcé dans l'affaire 31/74, Galli (Recueil 1975, p. 47), ainsi que les arrêts rendus dans l'affaire 65/75, Tasca, et dans les affaires jointes 88 à 90/75, Sadam.

En ce qui concerne le fait que les exportations des autres États membres vers les Pays-Bas ne représentent, pour le genièvre jeune, le genièvre vieux et le «vieux», qu'un très petit pourcentage des ventes intérieures (0,5 à 1 %), la Commission souligne que l'application des articles 30 et suivants du traité ne serait pas conditionnée par l'ampleur des importations touchées par la mesure restrictive.

Selon la Commission, contrairement aux prix maximaux, les prix minimaux fausseraient nécessairement la concurrence des prix entre les produits offerts. De ce point de vue, une réglementation des prix minimaux à la consommation comme celle de l'espèce serait donc comparable à un système collectif, librement convenu, d'accords verticaux sur les prix imposés.

Les accords verticaux collectifs sur les prix imposés, auxquels participent tant les fabricants et les importateurs que les

négociants d'un même État membre, relèveraient généralement de l'article 85, paragraphe 1, du traité. De tels systèmes aboutiraient, en effet, même si chacun fixe librement le niveau de ses prix, à des accords horizontaux par lesquels les intéressés, en l'occurrence les fabricants et importateurs participants, s'engagent à utiliser le système des prix imposés dans la vente de leurs produits. La participation des importateurs rendrait les répercussions sur le commerce international inévitables, surtout si cette participation est le fait des importateurs les plus importants.

La Commission examine ensuite chacune des trois réglementations des prix minimaux litigieuses en vue de décider si elles peuvent influer sur les échanges entre les États membres.

Le prix plancher général exclurait toute concurrence des prix au stade du commerce de détail. Au cas où les produits importés pourraient, en l'absence de ce prix minimal, être vendus au détail à des prix moins élevés, le fait que le prix plancher constitue un obstacle à l'importation dépendrait de plusieurs facteurs.

La Commission observe, à cet égard, en premier lieu qu'il est nécessaire de déterminer comment les prix à la consommation de produits nationaux comparables en prix et en qualité évolueraient en l'absence du prix plancher.

Si les possibilités de concurrence des prix au niveau du commerce de détail étaient davantage restreintes pour les produits importés que pour les produits nationaux comparables en prix et en qualité, il y aurait en tout cas obstacle à l'importation au sens de l'article 30 du traité. Toutefois, une limitation de la concurrence des prix touchant les produits nationaux et les produits importés dans des proportions égales entraverait également les échanges entre États membres. Les produits importés, qui devraient généralement conquérir leur place sur le marché, auraient par nature un besoin plus grand de concurrence et y seraient d'ailleurs plus enclins.

Même si le prix plancher général laisse la formation des prix entièrement libre aux stades de la production du commerce de gros et de l'importation, cette libre formation ne serait pas en mesure de réduire à néant l'éventuel effet limitateur exercé sur les importations par le prix minimal général au consommateur et ne pourrait, au mieux, que l'atténuer quelque peu, et cela resterait même douteux. En effet, bien que le commerce de détail puisse avoir intérêt à stimuler la vente du produit étranger parce que celui-ci lui procure, grâce au prix plancher notamment, une marge bénéficiaire plus importante, il serait douteux que le commerce de détail puisse amener le consommateur à abandonner le produit national au profit d'une boisson de même prix distillée à l'étranger.

Il en résulterait que le prix plancher général limite en fait la concurrence des prix entre le genièvre et le «vieux» bon marché, d'une part, et les produits de marque plus chers, d'autre part, sans pour autant protéger les marges bénéficiaires dont le commerce de détail bénéficie pour ces alcools de prix peu élevé. Ce prix plancher servirait donc en premier lieu les intérêts des distillateurs néerlandais de produits de marche.

La question de savoir si les produits importés peuvent être offerts aux consommateurs, en l'absence du prix plancher, à un prix moins élevé et si le prix plancher limite davantage la concurrence des prix pour les boissons de prix peu élevé importées que pour les boissons nationales, serait une question de fait à laquelle il appartiendrait au juge national de répondre.

Quant à *la réglementation qui prévoit l'addition au prix-catalogue unitaire fixé par le fabricant d'une majoration de 0,60 florin et de la TVA*, la Commission relève qu'il s'agit en fait d'une réglemen-

tation de marges bénéficiaires minimales. Au stade du commerce de détail, elle exclurait toute concurrence des prix à l'intérieur de chaque marque de genièvre jeune et de «vieux», mais laisserait cette concurrence s'exercer librement entre les différentes marques.

En ce qui concerne les produits importés, la réglementation ne serait appliquée en fait qu'aux produits néerlandais de marque exportés vers d'autres États membres pour être revendus ensuite aux détaillants néerlandais, parce que les fabricants établis dans ces autres États membres n'auraient pas notifié de prix-catalogue unitaires.

En excluant toute concurrence des prix à l'intérieur de chaque marque et en imposant des marges bénéficiaires minimales, cette réglementation protégerait les détaillants dont les prix de revient sont relativement élevés contre les entreprises, grands magasins et «discounts», dont les prix de revient sont moins élevés. En effet, la réglementation des prix interdirait de répercuter les remises obtenues à l'achat sur le prix de vente et d'accorder des ristournes sur ce dernier prix en cas, par exemple, d'approvisionnement en libre service ou d'achats en grandes quantités.

En revanche, cette réglementation n'exclurait pas la concurrence des prix entre les marques. Cette concurrence se trouverait toutefois atténuée du fait qu'elle serait concentrée au niveau des distillateurs. En effet, par leur propre politique des prix, ces derniers détermineraient les prix minimaux aux consommateurs et limiteraient donc la contribution que la politique des prix d'un commerce de détail actif et indépendant pourrait apporter à la concurrence.

La réglementation de marges bénéficiaires minimales seraient donc une entrave aux échanges intracommunautaires, même si les produits nationaux souffrent de la même restriction de la concurrence des prix.

La Commission fait encore valoir que *l'interdiction de vendre à des prix inférieurs aux prix de revient effectifs* serait également une sorte de réglementation imposant des marges bénéficiaires minimales.

Cette interdiction de vendre à perte pourrait difficilement être considérée comme une restriction de la concurrence, les «offres-choc» faites à perte étant plutôt symptomatiques de distorsions de la concurrence sur le marché. Il ne serait pas possible non plus de dire que les produits importés auraient besoin des «offres-choc» à perte pour conquérir une place sur le marché intérieur. Il serait donc impossible de considérer que cette partie de la réglementation contestée des prix puisse entraver les importations.

La Commission observe, quant aux règles de concurrence du traité, que, bien que celles-ci ne soient applicables qu'aux entreprises, les États membres sauraient les ignorer.

Selon la Commission, si l'on ne peut pas, à l'époque actuelle, dénier aux États membres tout pouvoir d'imposer des systèmes de prix minimaux, il faudrait, pour apprécier la compatibilité de tels systèmes avec l'article 30, prendre en considération les principes énoncés dans les règles de concurrence de l'article 85.

Elle reprend donc l'argumentation qu'elle a présentée dans l'affaire 13/77, G.B.-INNO-B.M./Vereniging Kleinhandelaars in Tabak — l'arrêt rendu le 16 novembre 1977 (pas encore publié).

La Commission examine ensuite la compatibilité de la réglementation néerlandaise contestée avec l'article 30, en tenant compte notamment des critères définis à l'article 3 de sa directive n° 70/50 du 22 décembre 1969, de l'arrêt rendu dans l'affaire 8/74, Dassonville, et des principes énoncés à l'article 85 du traité.

A son avis, l'objectif que les autorités néerlandaises assignent à la réglementation des prix semble légitime et raisonnable. L'article 85, paragraphe 3, permettrait d'ailleurs d'exempter de l'interdiction des ententes, énoncée au paragraphe 1, celles qui contribuent à améliorer la distribution des produits.

Le prix plancher général aurait, sur les importations, un effet limitatif sans commune mesure avec l'objectif poursuivi. En effet, une réglementation des marges bénéficiaires également applicable aux boissons distillées de prix peu élevé, non seulement protégerait mieux le commerce de détail, mais encore limiterait moins la concurrence des prix entre les différentes marques et espèces. La Commission rappelle à ce propos le critère énoncé à l'article 85, paragraphe 3, en vertu duquel l'entente ne peut imposer aux entreprises participantes des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs de l'entente.

La réglementation imposant des marges bénéficiaires minimales semblerait, au contraire, ne pas restreindre la concurrence et les échanges intracommunautaires au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à condition, cependant, que la marge bénéficiaire fixée ne soit pas excessive. Il s'agirait d'une question de fait, qu'il appartiendrait au juge national de trancher. La réglementation restreindrait la concurrence au stade du commerce de détail et la laisserait jouer librement aux stades de la production, de l'importation et du commerce de gros. De ce point de vue également, la réglementation ne serait donc pas plus restrictive que l'article 85, paragraphe 3, ne le tolérerait pour une entente («et sans ... donner aux entreprises intéressées la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence»).

La Commission en tire la conclusion que le prix plancher général doit être considéré comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative aux échanges interdite par l'article 30 du traité, dans la mesure où elle est appliquée à des produits qui sont importés d'autres États membres et qui, sans ce prix plancher, pourraient être offerts au consommateur à un prix moins élevé. En revanche, la réglementation imposant des marges bénéficiaires minimales et l'interdiction de vendre à perte ne relèveraient pas de l'interdiction énoncée à l'article 30.

La Commission propose donc de répondre à la première question comme suit:

«Une réglementation nationale des prix minimaux, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, relative à la vente au détail, sur le marché national, d'un produit pour lequel il n'existe pas d'organisation commune de marché est, quant à son application aux produits importés d'autres États membres, une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, si le prix est fixé à un niveau tel que — compte tenu également des prix pratiqués pour ce produit dans d'autres États membres et des conditions générales dans lesquelles s'exerce la concurrence entre les produits nationaux et importés considérés — il a pour effet d'entraver les importations directement ou indirectement, effectivement ou potentiellement, et si cet effet restrictif sur les importations est hors de proportion avec l'objectif légitime de la réglementation des prix.»

Sur la deuxième question

Le prévenu au principal et la Commission font observer que la deuxième question du Gerechtshof a été posée pour le cas où la Cour donnerait une réponse négative à la première.

Le prévenu au principal estime que la deuxième question aurait dû être formulée comme suit: «Les articles 92 à

94 du traité CEE doivent-ils être entendus en ce sens que la réglementation en matière de prix minimaux ... doit être considérée comme une aide au sens de l'article 92 qui — avant de pouvoir être mise à exécution — doit être soumise à la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 3?» Il fait valoir, à cet égard, que l'instauration d'une aide sans application des règles de procédure de l'article 93, paragraphe 3, ne saurait être défendue, en arguant que la mesure n'est pas incompatible avec le traité ou ne l'est pas nécessairement. La notion d'«aide» devrait être interprétée de manière extensive, conformément au but visé par les dispositions en cause, et englober toutes les aides qui, quelle que soit leur forme, visent à favoriser certaines entreprises ou certaines productions. Selon la jurisprudence de la Cour: arrêt du 2 juillet 1974, affaire 173/73, Italie/Commission (Recueil 1974, p. 709); arrêt du 22 mars 1977, affaire 78/76, Steinike & Weinlig/Allemagne (Recueil 1977, p. 595), l'article 92 n'opérerait aucune distinction en fonction des causes ou des buts des mesures considérées; il les considérerait uniquement en fonction de leurs conséquences; il s'agirait donc, dans le cas d'espèce, d'une aide au sens des articles 92 et 93 du traité qui, préalablement à sa mise à exécution, aurait dû faire l'objet d'une communication selon la procédure de l'article 93, paragraphe 3.

Le *gouvernement des Pays-Bas* fait valoir qu'on peut déduire de la jurisprudence de la Cour, notamment de son arrêt du 2 juillet 1974, rendu dans l'affaire 173/73, et de celui du 12 juillet 1973, prononcé dans l'affaire 70/72, Commission/Allemagne (Recueil 1973, p. 813), que l'exemption d'une charge ne peut constituer une aide que si les conditions suivantes sont remplies: la charge en cause doit être de nature financière, elle doit être imposée par les pouvoirs publics et l'exemption doit avoir été accordée par les pouvoirs publics. Une réglementation en matière de prix minimaux ne remplirait aucune de ces conditions.

Pour la *Commission*, la réglementation contestée ne constituerait pas une aide au sens des articles 92 à 94, du fait qu'elle ne comporte, de la part des pouvoirs publics, directement, indirectement ou a posteriori, ni une prestation en espèces ou en nature, ni une renonciation à la perception d'impôts ou autres prestations en espèces ou en nature qui leur sont dus.

III — Procédure orale

1. A l'audience du 24 novembre 1977, la partie défenderesse au principal, représentée par Me B. Greve, le gouvernement néerlandais, représenté par M. A. Bos, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

2. La Cour avait demandé aux parties et à la Commission de se prononcer à l'audience sur certaines données statistiques reproduites au mémoire de la Commission. Il y était indiqué que les importations de genièvre de la Belgique, qui en 1975 s'élevaient à 173 504 litres, sont tombées, pour 1976, à 95 640 litres. En même temps, les importations d'autres États sont montées de 5 541 litres à 25 727 litres. La Cour avait noté, à ce propos, que la nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 6 janvier 1976.

Le prévenu au principal et la *Commission* ont déclaré ne pas être en mesure d'expliquer ces faits.

Le *gouvernement des Pays-Bas* a fait observer à cet égard que le total des ventes de distillations néerlandaises sur le marché néerlandais en 1976 a été inférieur d'environ 33 % au niveau de 1975. Cette diminution serait essentiellement due à des achats de stockage effectués au cours des quatre derniers mois de l'année 1975, dans l'attente de l'augmentation de l'accise sur l'alcool avec effet

au 1er janvier 1976, ainsi qu'à la concurrence très aiguë à partir de septembre 1975 à la suite de la suppression des accords verticaux individuels sur les prix imposés.

3. *Le prévenu au principal* a notamment ajouté à ses observations écrites que, du fait que la poursuite des infractions à la réglementation néerlandaise en cause a été arrêtée dans l'attente de l'arrêt de la Cour, il était en mesure de vendre, pour le moment, le genièvre blanc belge à 9,90 florins le litre. Il aurait d'ailleurs reçu une offre d'Allemagne pour du genièvre blanc allemand à 8,95 florins le litre. Ce prix s'entendrait franc de port et ne compterait pas les rabais de quantités.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 décembre 1977.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 30 juin 1977, parvenue à la Cour le 5 juillet suivant, le Gerechtshof d'Amsterdam a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à l'interprétation, d'une part, des articles 30 à 37 du traité concernant l'élimination des restrictions quantitatives dans les échanges entre les États membres et, d'autre part, des articles 92 à 94 du traité concernant les aides accordées par les États;

2 que ces questions sont posées à l'occasion de poursuites pénales engagées contre un négociant en vins et spiritueux qui est accusé d'avoir vendu des boissons alcooliques à des prix inférieurs aux prix minimaux fixés par le «Produktschap voor gedistilleerde dranken» en vertu de l'arrêté royal du 18 décembre 1975 (Staatsblad nr. 746);

3 attendu que le règlement du Produktschap du 17 décembre 1975 relatif aux prix de boissons distillées, approuvé par le ministre des affaires économiques le 19 décembre 1975, a institué, pour la vente au détail à l'intérieur du pays, un régime de prix minimaux fixés différemment pour chaque catégorie de boissons distillées;

4 que pour les boissons des types «genièvre jeune» et «vieux», le prix minimum est calculé sur base du prix-catalogue unitaire du fabricant, majoré de 0,60 florin et de la TVA, ce prix ne pouvant en aucun cas être inférieur à un montant déterminé de 11,25 florins le litre;

5 que pour les boissons du type «vieux genièvre», le prix minimum est fixé à 11,25 florins le litre;

6 que pour toutes les autres boissons distillées, le prix minimum est égal au prix d'achat effectif, majoré de la TVA;

7 qu'en vertu de l'article 7 du règlement, le prix minimum, fixé initialement à 11,25 florins, a été porté à 11,70 florins en raison de l'évolution des coûts;

8 que l'article 8 autorise le président du Produktschap à accorder des exemptions de l'application des dispositions du règlement dans certains cas ou groupes de cas;

9 que, de l'exposé des motifs de l'arrêté royal du 18 décembre 1975, il ressort que l'autorisation donnée au Produktschap d'édicter une telle réglementation visait à favoriser l'adaptation du commerce des vins et spiritueux aux conditions d'une concurrence normale et qu'elle devait être limitée à une durée de trois ans;

Sur la première question

10 Attendu que, par la première question, il est demandé en substance si les articles 30 à 37 du traité doivent être interprétés en ce sens que l'interdiction qu'ils énoncent vise une réglementation de prix du genre de celle en cause;

11 que l'article 30 interdit, dans le commerce entre États membres, toute mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative;

12 qu'aux fins de cette interdiction il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre États membres;

13 que si une réglementation nationale de prix applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne saurait, en général, produire un tel effet, il peut en aller autrement dans certains cas spécifiques;

14 qu'ainsi une entrave à l'importation pourrait résulter notamment de la fixation, par une autorité nationale, de prix ou de marges bénéficiaires à un niveau tel que les produits importés seraient défavorisés par rapport aux

produits nationaux identiques, soit parce qu'ils ne pourraient pas être écoulés profitablement dans les conditions fixées, soit parce que l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs serait neutralisé;

15 que c'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de prendre position sur la question posée, étant donné qu'il s'agit dans le cas d'espèce d'un produit pour lequel il n'existe aucune organisation commune de marché;

16 attendu, en premier lieu, qu'une disposition nationale qui interdit indistinctement la vente au détail de produits nationaux et de produits importés à des prix inférieurs au prix d'achat payé par le détaillant ne saurait produire des effets préjudiciables à l'écoulement des seuls produits importés et qu'elle ne saurait, dès lors, constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation;

17 qu'en outre, la fixation de la marge bénéficiaire minimale à un montant déterminé, et non pas à un pourcentage du prix de revient, applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, ne saurait non plus avoir pour effet de défavoriser les produits importés, éventuellement moins chers, dans un cas comme celui de l'espèce, où le montant de la marge bénéficiaire constitue une part relativement faible du prix de détail définitif;

18 que, par contre, il en va autrement en ce qui concerne le prix minimum fixé à un montant déterminé qui, tout en s'appliquant indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, est susceptible de défavoriser l'écoulement de ces derniers dans la mesure où il empêche que leur prix de revient inférieur se répercute sur le prix de vente au consommateur;

19 que cette conclusion s'impose même si l'autorité compétente est habilitée à accorder des exemptions du prix minimum fixe et si cette habilitation est utilisée libéralement en faveur des produits importés, la nécessité pour l'importateur ou pour le négociant de se soumettre aux formalités administratives inhérentes à un tel régime pouvant, en elle-même, constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative;

20 que le caractère temporaire de l'application des prix minimaux fixes n'est pas un élément de nature à justifier une telle mesure dès lors qu'elle est incompatible, pour d'autres raisons, avec l'article 30 du traité;

21 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens que la détermination, par une autorité nationale, d'un prix minimum de vente au détail, fixé à un montant déterminé et applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, constitue, dans des conditions du genre de celles prévues par le règlement du Produktschap voor gedistilleerde dranken du 17 décembre 1975, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par cet article;

Sur la deuxième question

22 Attendu que par la deuxième question il est demandé en substance si les articles 92 à 94 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'une réglementation de prix comme celle en cause constitue, aux termes de ces articles, une aide accordée par l'État;

23 que l'article 92 déclare incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions;

24 que, quelle que soit la définition qu'il convient de donner à la notion d'aide au sens de cet article, il ressort des termes mêmes de la disposition qu'une mesure qui se caractérise par la fixation de prix minimaux au détail, dans le but de favoriser les distributeurs d'un produit à la charge exclusive des consommateurs, ne saurait constituer une aide au sens de l'article 92;

25 que les avantages qu'une telle intervention dans la formation des prix comportent pour les distributeurs du produit ne sont pas accordés en effet, ni directement ni indirectement, au moyen de ressources d'État au sens de l'article 92;

26 qu'il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'article 92 du traité CEE doit être entendu en ce sens que la fixation, par une autorité publique mais à la charge exclusive des consommateurs, de prix minimaux pour la vente au détail d'un produit ne constitue pas une aide d'État aux termes de cet article;

Sur les dépens

27 Attendu que les frais exposés par le gouvernement du royaume des Pays-Bas ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

28 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Gerechtshof d'Amsterdam, par ordonnance du 30 juin 1977, dit pour droit:

1) **L'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens que la détermination, par une autorité nationale, d'un prix minimum de vente au détail, fixé à un montant déterminé et applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, constitue, dans des conditions du genre de celles prévues par le règlement du Produktschap voor gedistilleerde dranken du 17 décembre 1975, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par cet article.**

2) **L'article 92 du traité CEE doit être entendu en ce sens que la fixation, par une autorité publique mais à la charge exclusive des consommateurs, de prix minimaux pour la vente au détail d'un produit ne constitue pas une aide d'État aux termes de cet article.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 24 janvier 1978.

Le greffier Le président

A. Van Houtte H. Kutscher