



Le maire de Salzburg, en Autriche, décide d'interdire dans sa ville la vente des bonbons non emballés. Un fabricant français de distributeurs automatiques de bonbons considère que cette mesure qui l'empêche de vendre ses distributeurs de bonbons non emballés constitue une entrave contraire au droit communautaire. Le maire de Salzburg estime que des motifs d'hygiène et de santé justifient cette mesure. Qui a raison ?

La question porte sur la vente de bonbons. Il convient donc de s'interroger sur la compatibilité de la mesure du maire autrichien avec la liberté de circulation des marchandises.

S'agit-il d'une question qui relève de la liberté de circulation des marchandises ?

La liberté de circulation des marchandises est réglementée dans les articles 28 et s. du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ces dispositions supposent que l'on soit en présence d'une marchandise.

1.1. Les bonbons sont-ils des marchandises ?

- La CJCE a considéré que " les oeuvres d'art sont des marchandises dans la mesure où il s'agit de « produits appréciables en argent ou susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales » (CJCE, 10 déc. 1968, aff 7/68, Commission c/ Italie : Rec. CJCE, p. 617).
- Les marchandises ou produits concernés sont les choses matérielles ou immatérielles qui peuvent licitement faire l'objet de transactions commerciales au sein du marché intérieur.
- En l'espèce, les bonbons sont des produits appréciables en argent et qui font l'objet de transactions commerciales. Il s'agit donc bien de marchandises au sens des articles 28 et s. TFUE

1.2. Existe-t-il une norme spéciale applicable à la vente de ces marchandises ?

- Une telle norme n'existe pas à notre connaissance

1.3. Quelles sont les dispositions du traité applicables ?

- La libre circulation des marchandises concerne les taxes d'effet équivalent à des droits de douanes (TEE) (articles 30 et s. TFUE), les impositions intérieures (article 110 TFUE) et les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives (MEERQ) (art. 34 et s. TFUE).
- Il convient de vérifier en premier lieu si une mesure relève du champ d'application des articles 30 ou 110 TFUE. Si elle n'en relève pas, il conviendra alors d'examiner, en second lieu, si cette mesure tombe dans le champ d'application de l'article 34 du traité (voir CJCE, 11 mars 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e.a., C-78/90, C-83/90, Rec. p. I-1847).
- Les TEE ou les impositions intérieures supposent que l'on soit en présence de charges pécuniaires. Il ne s'agit ici nullement de charges pécuniaires, de taxes ou d'impositions. Les articles 30 ou 110 du traité TFUE ne sont donc pas applicables.

1.4. S'agit-il d'une MEERQ ?

- L'article 34 TFUE interdit "les entraves ou toute mesure d'effet équivalent des restrictions quantitatives".
- La CJCE a considéré dans l'arrêt "Dassonville" que "constitue une telle entrave toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire" (CJCE, 11 juillet 1974, Dassonville, C-8/74, Rec. p. 837)

1.5. S'agit-il d'une réglementation commerciale ?

- Selon la jurisprudence, toutes les mesures d'administrations publiques ou d'Etats constituent une réglementation commerciale des Etats membres (CJCE, 11 décembre 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01).
- En l'espèce, il s'agit d'une mesure d'un maire. Le maire dirige la ville de Salzburg, en Autriche, Etat membre de l'Union. Il s'agit donc incontestablement d'une telle réglementation.

1.6. Le commerce intracommunautaire est-il concerné ?

- Cela ne fait aucun doute puisqu'il s'agit de la commercialisation (importation) de produits français en Autriche.

1.7. Quelle est la restriction ?

- Du fait de l'interdiction, les producteurs de bonbons vont être obligés d'emballer leurs bonbons, ce qui va entraîner une obligation de modification des distributeurs de bonbons. Le producteur français va devoir adapter ses machines au marché autrichien.

1.8. Cette restriction constitue-t-elle une MEERQ ?

- Il convient d'opérer une distinction, depuis l'arrêt Keck et Mithouard (CJCE, 24 nov. 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. CJCE, 1, p. 6097), entre les conditions relatives au produit et les modalités de vente. Selon cet arrêt : " n'est pas apte à entraver le commerce entre les États membres, au sens de la jurisprudence Dassonville, précitée, l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de ventes, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance des autres États membres".
- Les conditions relatives au produit constituent des MEERQ sans qu'une discrimination ne soit nécessaire.
- Les modalités de vente ne peuvent en revanche être interdites si elles sont indistinctement applicables et affectent de la même manière, en droit ou en fait, la commercialisation de produits en provenance des autres États membres.
- En l'espèce, il s'agit bien de conditions relatives au produit. En effet, la jurisprudence considère que l'emballage et l'étiquetage des produits relève des conditions et non des modalités de vente. La nécessité de modifier l'emballage ou l'étiquette des produits importés exclut qu'il s'agisse de modalités de vente au sens de l'arrêt Keck et Mithouard (v. CJCE, 3 juin 1999, Colim, C- 33/97, Rec. p. I-3175 et CJCE, 18 sept.2003, Morellato, C-416/00, Rec. p. I-9343).
- En conséquence, l'autorisation préalable imposée par l'autorité autrichienne constitue bien une MEERQ.

Bien qu'une mesure n'ait pas pour objet de régler les échanges de marchandises entre les États membres, ce qui est déterminant c'est son effet, actuel ou potentiel, sur le commerce intracommunautaire. En application de ce critère, constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 28 CE, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits (voir arrêts du 20 février 1979, ReweZentral, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, points 6, 14 et 15; du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15, ainsi que Deutscher Apothekerverband, précité, point 67).

- La mesure a un effet sur le commerce intra UE puisqu'elle empêche le fabricant de distributeurs d'exporter ses machines à Salzburg.
- Par conséquent, ladite obligation d'emballage constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative interdite par l'article 24 TFUE.

1.9. Cette mesure peut-elle être justifiée ?

Deux séries de justifications sont envisageables, celles fondées sur l'article 36 TFUE et les exigences impératives d'intérêt général développées par la jurisprudence sur le fondement de l'article 34 TFUE.

Selon la Cour de Justice, dans le cas de mesures distinctement applicables, il convient de ne considérer que les justifications prévues à l'article 36 TFUE (CJCE, 7 mai 1997 Pistre, e.a, C-321/94 à 324/94). Dans le cas de mesures indistinctement applicables, l'on peut appliquer en outre les exigences impératives d'intérêt général (CJCE, 20 février 1979, ReweZentral, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649). (La distinction semble maintenue, mais de manière peu affirmée. Elle est critiquée et d'une portée relative dans la mesure où le régime des deux justifications est similaire. Il convient néanmoins de la maintenir dans le cadre du raisonnement).

En l'espèce, la réglementation vise aussi bien les produits autrichiens que les produits d'autres Etats membres. Elle s'applique donc indistinctement aux uns et aux autres de sorte que les deux sortes d'exceptions peuvent être admises.

Une première série de justifications peut être envisagée sur le fondement de l'article 36 du traité TFUE selon lequel: "Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres".

En l'espèce, la mesure est justifiée par la protection de la santé et de la vie des personnes.

Par ailleurs, sur le fondement de l'article 28 CE (auj. 34 TFUE), la Cour de Justice a admis les mesures justifiées par des exigences impératives d'intérêt général. Parmi ces exigences figurent la protection des consommateurs.

L'obligation d'emballer les bonbons est une mesure d'hygiène qui peut protéger les consommateurs et leur santé.

1.10. Cette réglementation est-elle nécessaire et proportionnée ?

La CJCE considère qu'une disposition nationale « (...) ne doit pas étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'elle vise à garantir » (CJCE, 7 mars 1989, C 215/87, Schumacher : Rec. CJCE, p. 617).

Il ne doit donc exister aucun autre moyen permettant d'arriver aux mêmes résultats, tout en entravant moins les échanges intracommunautaires (CJCE, 28 mars 1995, aff: C-324/93, Evans Medical Ltd et Macfarlan Smith Ttd — Diamorphine : Rec. CJCE, 1, p. 563). En conséquence, toute mesure nationale manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif est contraire au droit communautaire, même si l'objectif est légitime (CJCE 23 septembre 2003, Commission/Danemark, C-192/01, Rec. p. I-9693).

En l'espèce, aucune discrimination n'est faite selon les produits importés ou nationaux.

La mesure a un objectif légitime. La prolifération des bactéries présente un danger qu'il convient de combattre par des mesures d'hygiène, ce que recherche la mesure du maire. Mais ne pouvait-on adopter une autre mesure moins contraignante ? Cela paraît en l'espèce difficile. L'on ne voit guère comment protéger les bonbons contre les insectes et autres nuisibles à défaut d'emballage.

1.11. Conclusion

En conséquence, il y a lieu de considérer la mesure comme non contraire aux dispositions du TFUE.