

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. PAOLO MENGOZZI

présentées le 30 novembre 2006¹

I — Introduction

1. Par ordonnance de renvoi du 30 mars 2004, le Högsta domstolen (Cour suprême) (Suède) a adressé à la Cour quatre questions préjudicielles portant sur l'interprétation des articles 28 CE, 30 CE et 31 CE.
2. En substance, la juridiction de renvoi souhaite savoir si des dispositions comme celles de la loi sur l'alcool [alkohollag (1738:1994)], du 16 décembre 1994 (ci-après la «loi sur l'alcool»), qui interdisent, dans les conditions décrites dans l'ordonnance de renvoi, l'importation à titre privé, par les particuliers, de boissons alcoolisées, dont la vente au détail est soumise en Suède à un régime de monopole, doivent être examinées à la lumière de l'article 31 CE, relatif à l'aménagement des monopoles nationaux présentant un caractère commercial, ou à celle de l'article 28 CE, qui interdit toute restriction quantitative à l'importation ou mesure d'effet équivalent (première question), et si, selon le cas, de telles dispositions sont incompatibles avec l'un ou l'autre de ces articles (deuxième, troisième et quatrième questions).
3. Cette demande de décision préjudicielle a été présentée dans le cadre d'un litige opposant onze ressortissants suédois, dont M. Rosengren, au Riksåklagaren (procureur du Royaume) au sujet de la saisie de caisses de vin importées par correspondance, commandées en partie sur le site Internet d'un distributeur danois et en partie directement auprès d'un producteur espagnol, en méconnaissance de la loi sur l'alcool.
4. L'affaire a été initialement attribuée à la troisième chambre de la Cour, devant laquelle une audience s'est tenue le 30 novembre 2005.
5. À l'audience du 30 mars 2006, M. l'avocat général Tizzano, à qui la présente affaire avait été précédemment attribuée, a présenté ses conclusions.

1 — Langue originale: le français.

6. Dans celles-ci, et en réponse à la première question posée par la juridiction de renvoi, M. l'avocat général Tizzano a proposé, à titre principal, d'apprécier les dispositions du chapitre 4 de la loi sur l'alcool, relatives à l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, à la lumière de l'article 31 CE². Au soutien de cette conclusion, et en référence à l'arrêt Franzén relatif au monopole suédois de vente au détail d'alcool³, M. l'avocat général Tizzano a considéré que les dispositions du chapitre 4 de la loi sur l'alcool ne sont pas détachables du fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool, Systembolaget Aktiebolag (ci-après «Systembolaget»), dans la mesure où elles sont liées intrinsèquement à l'exercice de la fonction spécifique assignée par la loi sur l'alcool à ce monopole, fonction qui consiste non seulement à vendre les boissons alcoolisées sur le marché suédois, mais aussi à créer une voie d'accès, unique et surveillée, pour l'achat de ces boissons⁴.

7. Quant à la question de savoir si l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, prévue au chapitre 4 de la loi sur l'alcool, était compatible avec l'article 31 CE — problématique qui faisait l'objet de la deuxième question posée par la juridiction de renvoi — M. l'avocat général Tizzano a estimé que tel n'était pas le cas.

8. À cet égard, en examinant l'ensemble du système instauré par la loi sur l'alcool, M. l'avocat général Tizzano a mis en exergue que cette dernière laissait la latitude à Systembolaget, en vertu des dispositions du chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool, dans leur version applicable au moment des faits au principal, de s'opposer pour des «motifs graves» aux commandes spécifiques et aux demandes d'importation des clients de boissons alcoolisées qui n'étaient pas disponibles dans l'assortiment du monopole de vente au détail, sans, dès lors, exclure que le pouvoir discrétionnaire ainsi conféré à Systembolaget puisse être utilisé de manière discriminatoire au détriment des boissons alcoolisées provenant d'autres États membres.

9. Dans ces conditions, si ce pouvoir devait être exercé de façon discriminatoire, et dans la mesure où le Royaume de Suède n'avait fait état d'aucune exigence objective de nature à justifier le désavantage pour les produits des autres États membres pouvant découler de l'application combinée des dispositions des chapitres 4 et 5, article 5, de la loi sur l'alcool, M. l'avocat général Tizzano a proposé de conclure que l'interdiction faite aux particuliers d'importer à titre privé des boissons alcoolisées en Suède était incompatible avec l'article 31 CE⁵.

10. Eu égard à l'importance de la question de savoir si les caractéristiques des disposi-

2 — Conclusions de M. l'avocat général Tizzano dans la présente affaire (point 43).

3 — Arrêt du 23 octobre 1997 (C-189/95, Rec. p. I-5909).

4 — Points 41 à 43 des conclusions précitées.

5 — Ibidem (points 58 à 61).

tions du chapitre 4 de la loi sur l'alcool permettent de considérer qu'elles sont détachables de celles de la même loi qui fixent les règles relatives au fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool et si elles doivent être examinées au regard de l'article 28 CE ou de l'article 31 CE, la troisième chambre de la Cour a décidé, le 27 avril 2006, conformément à l'article 44, paragraphes 3 et 4, du règlement de procédure, de renvoyer la présente affaire devant la Cour, qui l'a réattribuée à la grande chambre.

11. Le 14 juin 2006, la grande chambre a ordonné la réouverture de la procédure orale et a fixé l'audience de plaidoiries au 19 septembre 2006.

12. Elle a également invité les parties au principal et les intéressés qui, visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice, avaient présenté des observations écrites avant l'audience du 30 novembre 2005 ou orales lors de celle-ci de concentrer leurs plaidoiries sur la question de savoir si les caractéristiques de dispositions comme celles du chapitre 4 de la loi sur l'alcool, qui ont pour effet d'interdire l'importation d'alcool en Suède par les particuliers, permettent de considérer de telles dispositions comme détachables de celles de la même loi qui fixent les règles relatives au fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool.

13. La concentration de plaidoiries souhaitée par la Cour dans la présente affaire fait directement écho au critère qu'elle a retenu dans l'arrêt Franzén, précité.

14. En effet, aux points 35 et 36 de cet arrêt, la Cour a jugé qu'«il y a lieu d'examiner les règles relatives à l'existence et au fonctionnement du monopole au regard des dispositions de l'article [31 CE], spécifiquement applicables à l'exercice, par un monopole national de nature commerciale, de ses droits d'exclusivité»⁶, alors que «l'incidence, sur les échanges intracommunautaires, des autres dispositions de la législation nationale, qui sont détachables du fonctionnement du monopole bien qu'elles aient une incidence sur ce dernier, doit être examinée au regard de l'article [28 CE]»⁷.

15. Conformément à l'ordonnance du 14 juin 2006, les requérants au principal, le Royaume de Suède, la République de Finlande, le Royaume de Norvège, la Commission des Communautés européennes et l'Autorité de surveillance AELE ont été entendues lors de l'audience du 19 septembre 2006.

16. En substance, les trois gouvernements intervenants soutiennent que les règles en cause dans l'affaire au principal ne sont pas détachables de l'existence et du fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool et doivent donc être analysées, selon le critère dégagé dans l'arrêt Franzén, précité, au regard de l'article 31 CE.

6 — Point 35.

7 — Point 36.

17. Ils rejoignent ainsi la position exprimée par M. l'avocat général Tizzano dans ses conclusions dans la présente affaire en réponse à la première question posée par la juridiction de renvoi.

18. En prenant également appui sur l'arrêt Franzén, précité, les requérants au principal, la Commission et l'Autorité de surveillance AELE exposent une argumentation diamétralement opposée à celle défendue par les gouvernements intervenants.

19. Ils estiment que, bien que les règles en cause ont une incidence sur le monopole de vente au détail d'alcool, elles sont néanmoins détachables de son existence et de son fonctionnement et doivent, partant, faire l'objet d'un examen à la lumière des articles 28 CE et 30 CE. En substance, leur position se fonde sur la prémisse selon laquelle seules les règles spécifiquement applicables à l'exercice, par un monopole national présentant un caractère commercial, de ses droits d'exclusivité ne sont pas détachables de ce monopole. En l'espèce, ces parties considèrent que tel ne serait pas le cas. L'Autorité de surveillance AELE ajoute, d'une part, que l'article 31 CE doit recevoir une interprétation stricte et, d'autre part, que la fonction spécifique d'un monopole se confond avec l'étendue de ses droits exclusifs.

20. Dans le cadre des présentes conclusions, j'entends principalement focaliser mon attention sur certains points développés par les parties qui sont intervenues à l'audience du 19 septembre 2006, en réponse à la première question posée par la juridiction de renvoi.

21. Ainsi qu'il sera précisé dans l'examen qui suit de cette question, mon appréciation converge avec celle exposée, à titre principal, par M. l'avocat général Tizzano dans ses conclusions dans la présente affaire.

22. Néanmoins, j'estime également nécessaire de formuler quelques observations quant à la réponse à apporter à la deuxième question posée par la juridiction de renvoi, dans la mesure où mon approche diverge à certains égards des développements qui y sont consacrés dans les conclusions de M. l'avocat général Tizzano dans la présente affaire.

23. Compte tenu de la réponse que je propose d'apporter aux deux premières questions, il n'y a pas lieu, selon moi, d'examiner les troisième et quatrième questions relatives à l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE, qui ont uniquement été posées à titre subsidiaire par la juridiction de renvoi.

II — Analyse juridique

A — Sur la première question préjudicielle

24. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si «l'interdiction des importations privées évoquée [dans la décision de renvoi] peut être jugée comme faisant partie du mode de fonctionnement du monopole de la vente au détail et, pour cette raison, n'est pas interdite par l'article 28 CE et ne peut être appréciée qu'au regard du seul article 31 CE».

1. Sur l'interprétation de l'article 31 CE

25. Dans ses observations orales, l'Autorité de surveillance AELE a fait valoir que l'article 31 CE, en tant que *lex specialis* qui déroge aux dispositions de l'article 28 CE, doit, à ce titre, être interprété de manière restrictive. Se référant au point 35 de l'arrêt Franzén, précité, elle en déduit, soutenue par les requérants au principal et la Commission, que l'article 31 CE s'applique aux seules dispositions nationales spécifiquement applicables à l'exercice par un monopole à caractère commercial de ses droits d'exclusivité. En effet, selon l'Autorité de surveillance AELE, la fonction spécifique d'un monopole se confondrait avec l'étendue de ses droits exclusifs.

26. Cette position m'apparaît procéder d'une lecture partielle de la jurisprudence de la Cour.

27. Tout d'abord, même si l'article 31 CE pourrait se définir comme une *lex specialis*⁸, qui vise à aménager les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, une telle qualification n'empêche pas la conséquence que cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive.

28. En effet, la Cour a itérativement rappelé que l'article 31 CE vise à assurer le respect de la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché commun, dans le cas où, dans l'un ou l'autre des États membres, un produit déterminé est soumis à un monopole à caractère commercial⁹. Mais elle a aussi précisé que l'article 31 CE a pour objet de concilier la possibilité, pour les États membres, de maintenir certains monopoles à caractère commercial, en tant qu'instruments pour la poursuite d'objectifs d'intérêt public, avec les exigences de l'établissement et du fonctionnement du marché commun¹⁰. Il ne s'agit donc pas d'une disposition dérogatoire à la libre circulation des marchandises, contrairement, par exemple, à l'article 30 CE, pour lequel le principe

8 — Voir, en ce sens, arrêts du 17 février 1976, *Miritz* (91/75, Rec. p. 217, point 5), et du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit «*Cassis de Dijon*» (120/78, Rec. p. 649, point 7).

9 — Voir, notamment, arrêts du 14 décembre 1995, *Banchero* (C-387/93, Rec. p. I-4663, point 27), et *Franzén*, précité (point 37).

10 — Arrêts *Franzén*, précité (point 39), et du 31 mai 2005, *Hanner* (C-438/02, Rec. p. I-4551, point 35).

de l'interprétation restrictive de ses dispositions s'applique de manière constante.

des parties qui sont intervenues devant la Cour dans la présente affaire n'a remis en cause cette jurisprudence.

29. Dès lors, si l'on concède bien volontiers que l'article 31 CE a, en raison même de son objet, un champ d'application limité, je ne pense pas pour autant que ses dispositions doivent recevoir une interprétation restrictive.

30. Ensuite, j'estime que l'on ne peut faire droit à l'argument des requérants au principal, de la Commission et de l'Autorité de surveillance AELE, fondé sur le point 35 de l'arrêt Franzén, précité, selon lequel seules les règles relatives à l'existence et au fonctionnement du monopole qui sont spécifiquement applicables à l'exercice par ce dernier de ses droits d'exclusivité relèveraient de l'article 31 CE.

31. Comme l'a exposé M. l'avocat général Tizzano au point 38 de ses conclusions dans la présente affaire, il ressort de la jurisprudence de la Cour que celle-ci met l'accent sur les activités qui sont «intrinsicquement liées à l'exercice de la fonction spécifique» assignée au monopole en cause¹¹. Aucune

32. Il convient cependant de faire remarquer que la jurisprudence de la Cour, y compris celle citée aux points 35 et 36 de l'arrêt Franzén, précité, n'est pas dépourvue d'une certaine ambiguïté quant à la portée exacte de la notion de «fonction spécifique» d'un monopole. C'est, me semble-t-il, pour cette raison que l'Autorité de surveillance AELE suggère également de retenir que la fonction spécifique d'un monopole se confond avec l'étendue de ses droits exclusifs.

33. À examiner certains arrêts de la Cour, cette interprétation pourrait a priori emporter la conviction. Ainsi, au point 7 de l'arrêt Cassis de Dijon¹², auquel renvoie le point 35 de l'arrêt Franzén, précité, la Cour a indiqué que l'article 31 CE «n'a pas de pertinence au regard des dispositions nationales qui ne concernent pas l'exercice, par un monopole, de sa fonction spécifique — à savoir son droit d'exclusivité [...]».

34. Toutefois, la Cour a également jugé que l'application de l'article 31 CE «n'est pas

11 — Voir, à cet égard, arrêts du 13 mars 1979, Peureux (86/78, Rec. p. 897, point 35), auquel le point 36 de l'arrêt Franzén, précité, renvoie, et du 29 avril 1982, Pabst & Richarz (17/81, Rec. p. 1331, point 23), lesquels indiquent que «les règles édictées à l'article [31 CE] ne concernent [...] que les activités intrinsicquement liées à l'exercice de la fonction spécifique du monopole en cause, mais sont sans pertinence au regard des dispositions nationales étrangères à l'exercice de cette fonction spécifique».

12 — Arrêt «Cassis de Dijon», précité.

limitée aux importations et aux exportations faisant l'objet direct du monopole, mais s'étend à toute action liée à l'existence de celui-ci et ayant une incidence sur les échanges entre États membres, de produits déterminés [...]»¹³.

35. Par ailleurs, la Cour a examiné au regard de l'article 31 CE un monopole à caractère commercial dont la fonction spécifique consistait dans l'obligation faite aux producteurs nationaux de certains alcools de maintenir la production de ces alcools dans les limites de contingents annuels fixés par les autorités publiques et de ne livrer leur production qu'au monopole, assortie de l'obligation pour ce monopole d'acheter lesdits produits à des prix fixés par voie d'autorité¹⁴. La Cour a ainsi apprécié à l'aune de l'article 31 CE des règles nationales qui dépassaient stricto sensu l'exercice du droit exclusif d'achat d'alcool attribué audit monopole. Ainsi que l'a mis en exergue M. l'avocat général Tizzano aux points 41 et 42 de ses conclusions dans la présente affaire, la Cour a adopté une démarche similaire dans l'arrêt Franzén, précité.

36. La ligne de raisonnement qui consiste à exclure l'assimilation de la fonction spécifique d'un monopole à l'étendue de ses droits exclusifs me semble en effet correcte. D'une part, il revient aux États membres de

définir la fonction spécifique assignée au monopole, sous réserve du contrôle effectué par la Cour, ses droits exclusifs n'étant, en réalité, que le moyen pour atteindre la fonction qui lui a été assignée. D'autre part, si la fonction spécifique d'un monopole se limitait, en définitive, à l'étendue de ses droits exclusifs, ce raisonnement reviendrait à consacrer une tautologie bien peu compréhensible, qui consisterait à soutenir que la fonction spécifique d'un monopole est le monopole lui-même! On ne comprendrait alors pas la raison pour laquelle, depuis plus de trente ans, la jurisprudence de la Cour a insisté sur la notion de «fonction spécifique» et non pas tout simplement sur celle de droit(s) exclusif(s).

37. Dès lors, je considère que les règles soumises à l'article 31 CE comprennent toutes les dispositions liées à l'existence et au fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool, en raison de leur lien intrinsèque à l'exercice de la fonction spécifique assignée à ce monopole, y compris celles qui ne correspondent pas stricto sensu à l'étendue du droit d'exclusivité conféré à ce monopole.

38. Partant, il convient d'examiner si l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers remplit le critère exposé au point précédent des présentes conclusions, à savoir si, bien que ne correspondant pas stricto sensu à l'étendue du droit exclusif conféré à Systembolaget,

13 — Arrêts du 16 décembre 1970, Cinzano (13/70, Rec. p. 1089, point 5), et Miritz, précité (point 8).

14 — Arrêt du 13 mars 1979, Peureux (119/78, Rec. p. 975, point 29).

elle est intrinsèquement liée à l'exercice de la fonction spécifique du monopole de vente au détail d'alcool. Si tel est le cas, cette interdiction sera liée à l'existence et au fonctionnement dudit monopole et relèvera donc du champ d'application de l'article 31 CE.

2. Sur l'applicabilité de l'article 31 CE à la situation en cause au principal

39. Le chapitre 4 de la loi sur l'alcool régit l'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers. Il précise les cas dans lesquels une telle importation est admise, notamment celle effectuée par un voyageur de plus de vingt ans, pour sa consommation personnelle, qui réside en Suède. En dehors des cas limitativement admis, les importations à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers sont interdites. Cette interdiction concerne ainsi les commandes à distance effectuées par un consommateur suédois, sans déplacement dans un autre État membre. Cependant, s'agissant des boissons alcoolisées qui ne figurent pas dans l'assortiment de Systembolaget, le chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool exige que, sur demande d'un particulier, cette entreprise procède à la commande demandée, sauf si des motifs graves s'y opposent.

40. Les parties étant intervenues à l'audience du 19 septembre 2006 débattent de la portée des règles en cause.

41. La Commission estime que les dispositions du chapitre 4 de la loi sur l'alcool, qu'elle qualifie d'«interdiction d'importation faite aux particuliers», concernent un stade en amont de la vente au détail d'alcool (exercée sous le régime de l'exclusivité) et ne ressortissent donc pas du champ d'application de l'article 31 CE.

42. L'Autorité de surveillance AELE prétend que la réglementation en cause vise non pas à interdire l'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, mais à réglementer le transport desdites boissons importées par un particulier, celui-ci ne pouvant les acheminer que lorsqu'il se déplace lui-même avec ces boissons. Étant détachables de l'existence et du fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool, ces règles échapperaient donc, selon l'Autorité de surveillance AELE, au champ d'application de l'article 31 CE. Les requérants au principal semblent, en substance, défendre une position similaire. En outre, l'Autorité de surveillance AELE fonde son argumentation sur l'arrêt HOB-vin de la Cour AELE¹⁵.

43. En revanche, le gouvernement suédois, soutenu par les deux autres gouvernements intervenants, allègue que l'interdiction des importations à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers ne constitue qu'une

¹⁵ — Arrêt du 17 janvier 2006, E-4/05, non encore publié au Recueil de la Cour AELE. Une version de cet arrêt est disponible sur le site internet: <http://eftacourt.lu/>

facette des dispositions nationales qui régissent l'achat à distance d'alcool, lesquelles s'inscrivent dans le cadre du système monopolisé de la vente au détail d'alcool.

44. Tout d'abord, il me semble très clair que les règles en cause ne constituent pas une réglementation du transport des boissons alcoolisées.

45. On rappellera que la licéité de l'existence du monopole suédois de vente au détail d'alcool n'est pas remise en cause par les parties qui sont intervenues à l'audience. Elle a été confirmée par l'arrêt Franzén, précité. Or, ainsi que l'a exposé le gouvernement suédois, la vente des boissons alcoolisées en Suède, sans consommation sur place, est canalisée au travers du réseau de distribution de Systembolaget. Systembolaget est donc l'unique intermédiaire qui fournit les particuliers en boissons alcoolisées en Suède¹⁶. Cela signifie aussi qu'un particulier qui souhaite commander des boissons alcoolisées en Suède doit nécessairement en faire la demande auprès de Systembolaget. Si ces boissons sont disponibles dans l'assortiment du monopole de vente au détail d'alcool, le particulier pourra les acquérir directement auprès d'un point de vente de Systembolaget ou, le cas échéant, pourra en faire la

commande à distance¹⁷. Si ces boissons ne sont pas disponibles dans l'assortiment du monopole de vente au détail d'alcool, c'est la règle du chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool qui s'applique, laquelle a déjà été considérée comme se rattachant au fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool dans l'arrêt Franzén, précité¹⁸.

46. L'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, telle qu'elle est visée par la première question posée par la juridiction de renvoi, doit être examinée dans ce contexte. Elle vise non pas à réglementer un stade en amont du commerce au détail, comme l'allègue la Commission, mais à assurer que les particuliers, au moyen de commandes à distance réalisées directement auprès de producteurs dans les autres États membres, ne contournent pas le système de canalisation des ventes de boissons alcoolisées choisi par le Royaume de Suède et qui a été reconnu comme étant compatible avec l'article 31 CE dans l'arrêt Franzén, précité.

47. C'est en ce sens que, ainsi que l'a exposé à juste titre M. l'avocat général Tizzano dans ses conclusions dans la présente affaire, la tâche d'importer les boissons alcoolisées demandées est liée intrinsèquement à l'exé-

16 — Le fait que, outre son propre réseau de points de vente, Systembolaget délègue, dans certaines communes peu peuplées et excentrées, la distribution concrète des boissons alcoolisées à des bureaux de poste ou à d'autres personnes est indifférent. Dans tous les cas de figure, Systembolaget demeure le fournisseur unique de boissons alcoolisées des consommateurs suédois.

17 — À noter, par ailleurs, que, ainsi qu'il a été précisé par le gouvernement suédois, Systembolaget ne commercialise pas les boissons alcoolisées au moyen d'Internet.

18 — Conclusions de M. l'avocat général Tizzano dans la présente affaire (point 41).

cution de la fonction spécifique assignée à Systembolaget par la loi sur l'alcool, fonction qui consiste à créer une voie d'accès, unique et surveillée, pour l'achat de ces boissons¹⁹. Or, la règle sur la passation des commandes des boissons alcoolisées auprès de Systembolaget (chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool) et celle relative à l'interdiction des importations à titre privé de ces boissons (chapitre 4 de la loi sur l'alcool) se complètent et sont indissociables: l'une comme l'autre visent à encadrer la demande de boissons alcoolisées par les consommateurs suédois dans le système exclusif de vente au détail d'alcool contrôlé par Systembolaget²⁰.

48. Certes, on pourrait tenter d'objecter, à l'instar de l'Autorité de surveillance AELE, que la législation suédoise n'interdit pas expressément aux particuliers de passer directement des commandes à distance auprès d'un producteur ou d'un distributeur, suédois ou étranger, de leur choix, notamment au moyen d'Internet.

49. Il me semble toutefois qu'une telle interdiction expresse serait superflue. En effet, puisque la seule modalité de commercialisation prévue par la loi sur l'alcool est la vente de boissons alcoolisées par l'intermédiaire du monopole de vente au détail d'alcool, qui, au demeurant, s'inscrit dans la fonction spécifique assignée à ce monopole et s'applique indépendamment de l'origine

des produits, point n'est besoin d'interdire expressément l'achat à distance d'alcool par les particuliers directement auprès d'autres fournisseurs.

50. Par ailleurs, l'objection de la Commission selon laquelle Systembolaget n'honore pas le transport de boissons alcoolisées qui ont été commandées et achetées directement par un particulier à un producteur établi dans un autre État membre s'avère tout aussi peu pertinente.

51. En effet, c'est précisément parce que la fonction spécifique du monopole de vente au détail d'alcool est de canaliser les achats de boissons alcoolisées par une voie unique et contrôlée et que Systembolaget n'est assurément pas une société de transport de marchandises qu'elle ne saurait acheminer des boissons alcoolisées pour le compte d'un particulier qui ne s'est pas adressé à elle, au mépris de la fonction spécifique que lui a assignée le législateur national.

52. Ensuite, quant à l'argument, de nature plus générale, que l'Autorité de surveillance AELE tire de l'arrêt HOB-vin, précité, portant sur le fonctionnement du monopole islandais de vente au détail d'alcool (ÁTVR), il doit, à mon avis, être écarté.

19 — Ibidem (point 42).

20 — Ibidem (point 45).

53. Selon l'Autorité de surveillance AELE, il résulterait dudit arrêt qu'une disposition nationale serait inséparable du fonctionnement du monopole uniquement si elle concerne directement ce monopole. En revanche, les dispositions se rapportant à l'activité des opérateurs et des particuliers, au sens large, seraient détachables du fonctionnement de ce monopole et devraient être examinées à l'aune de l'article 28 CE.

54. Je me permets de rappeler que, dans l'affaire HOB-vín, précitée, la Cour AELE, saisie par une juridiction islandaise, était interrogée sur la question de savoir si deux conditions commerciales — imposées par le monopole islandais de vente au détail d'alcool par voie décisionnelle et contractuelle, auxquelles devaient répondre les palettes de ses fournisseurs²¹ — devaient être examinées au regard de l'article 11 de l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE»), dont le libellé est substantiellement identique à celui de l'article 28 CE, ou à la lumière de l'article 16 de l'Accord EEE, dont le libellé est substantiellement identique à celui de l'article 31 CE.

55. Se fondant sur la distinction opérée aux points 35 et 36 de l'arrêt Franzén, précité, la

21 — En effet, il ressort du point 4 de l'arrêt HOB-vín, précité, que, d'une part, ÁTVR avait adopté un règlement («rule»), de type général, relatif à l'achat et la vente des boissons alcoolisées aux termes duquel les conditions auxquelles devaient répondre les palettes étaient précisées, et que, d'autre part, lesdites conditions étaient également reproduites dans les contrats que cette entreprise concluait avec ses fournisseurs de palettes.

Cour AELE a jugé que, dans le cas d'espèce, le facteur déterminant afin de savoir si les conditions commerciales en cause étaient inséparables du fonctionnement du monopole islandais de vente au détail d'alcool résidait dans le fait qu'elles s'appliquaient uniquement à ÁTVR, à l'exclusion d'autres entreprises qui, pour leurs activités commerciales, géraient également des entrepôts. Dans la mesure où elles réglementaient exclusivement les relations contractuelles d'ÁTVR, les conditions commerciales en cause ont donc été considérées comme inséparables du fonctionnement dudit monopole et examinées au regard de l'article 16 de l'accord EEE²².

56. Or, j'ai la conviction qu'il serait aventureux de vouloir tirer des conséquences générales de la distinction opérée par la Cour AELE dans l'arrêt HOB-vín, précité. En effet, cette juridiction relève prudemment que la ligne de démarcation qu'elle a mise en exergue s'opère «dans le cas d'espèce». En d'autres termes, s'il est vrai que des conditions réglementaires ou, a fortiori, des conditions commerciales imposées par le monopole lui-même, comme dans l'affaire dont était saisie la Cour AELE, qui s'appliquent uniquement au monopole, peuvent être considérées comme inséparables de son fonctionnement, des règles nationales qui visent d'autres opérateurs ou des particuliers ne sont pas nécessairement séparables du fonctionnement de ce monopole. Je me permets d'ailleurs de faire observer que, dans les affaires citées au point 35 des présentes conclusions, la Cour a examiné

22 — Arrêt HOB-vín, précité (points 24 à 26).

des règles nationales à la lumière de l'article 31 CE, alors même que ces règles ne s'adressaient pas directement au monopole en cause. En définitive, ainsi que je l'ai déjà précisé, tout dépend, selon moi, de la fonction spécifique assignée par la loi nationale au monopole en question.

57. Enfin, selon les requérants au principal, la Commission et l'Autorité de surveillance AELE, la circonstance que, en Finlande, le monopole de vente au détail d'alcool exerce ses fonctions indépendamment d'une interdiction similaire à celle en cause dans notre affaire démontrerait que cette interdiction est détachable du fonctionnement du monopole.

58. M. l'avocat général Tizzano a déjà rejeté cet argument, en mettant justement en exergue qu'il ne s'agissait pas, dans l'absolu, de rechercher si un monopole pouvait fonctionner sans l'interdiction en cause, mais d'apprécier si l'interdiction prévue est ou non liée intrinsèquement à l'exécution de la fonction spécifique que le législateur a décidé d'assigner à son monopole²³.

59. Pour développer quelque peu cette suggestion, sans, je pense, la dénaturer, il me semble que le critère dégagé dans l'arrêt Franzén, précité, à savoir celui du caractère détachable des dispositions nationales par

rapport à l'existence et au fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool, doit conduire la Cour à s'interroger sur le point de savoir si l'interdiction en cause posséderait une ratio indépendamment de l'existence et du fonctionnement du monopole suédois de vente au détail d'alcool.

60. En effet, admettre qu'une règle est «détachable» de l'existence et du fonctionnement du monopole de vente au détail d'alcool revient, à mon sens, à considérer que cette règle possède une raison d'être en soi et est apte à exister, sous réserve de sa compatibilité avec le droit communautaire, indépendamment de l'existence et du fonctionnement dudit monopole²⁴. Or, l'interdiction en question n'aurait aucune raison d'être sans l'existence et le fonctionnement de ce monopole, puisque, ainsi que je l'ai indiqué précédemment, elle est intrinsèquement liée à l'exercice de la fonction spécifique assignée par la loi nationale au monopole suédois de vente au détail d'alcool.

61. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, je propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, évoquée par la décision de renvoi, doit être appréciée au regard de l'article 31 CE.

24 — À noter que tel semble, en substance, également avoir été la position de la Commission devant la Cour AELE dans l'affaire HOB-vin, précitée. En effet, il est indiqué au point 23 de l'arrêt, que «[...] the agent for the Commission suggested a test whereby a given measure should be deemed to fall under the ambit of Article 16 EEA in cases where it would not exist without the monopoly».

23 — Conclusions précitées (point 47).

B — *Sur la deuxième question préjudicielle*

62. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers est compatible avec les conditions prévues à l'article 31 CE.

63. On rappellera que l'article 31, paragraphe 1, CE dispose que les États membres aménagent les monopoles nationaux présentant un caractère commercial de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres. En ce qui concerne les monopoles de vente, la Cour a jugé que «ne sont pas admis des monopoles qui sont aménagés de telle sorte que le commerce des marchandises en provenance des autres États membres est désavantagé, en droit ou en fait, par rapport à celui des marchandises nationales»²⁵. Par ailleurs, la Cour a indiqué que, afin de vérifier si un monopole de vente est aménagé de manière à exclure toute discrimination au sens de l'article 31, paragraphe 1, CE, il convenait d'examiner si ce monopole était susceptible de désavantager les produits en provenance des autres États membres ou si, en pratique, il désavantageait de tels produits²⁶.

64. S'agissant de l'affaire au principal, je partage entièrement la position de M. l'avocat général Tizzano lorsqu'il indique que, dans le cadre de la loi sur l'alcool, l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers ne désavantage pas, *en soi*, les produits provenant des autres États membres, mais que, au contraire, ces produits sont mis exactement sur le même plan que les produits nationaux. En effet, d'une part, les particuliers ne peuvent acheter les uns comme les autres que dans les magasins et points de vente de Systembolaget et, d'autre part, s'ils ne figurent pas dans l'assortiment de Systembolaget, les uns comme les autres doivent être commandés par l'intermédiaire de cette société, en application du chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool²⁷.

65. Cependant, contrairement à M. l'avocat général Tizzano, cette appréciation m'apparaît suffisante pour répondre de manière utile à la juridiction de renvoi au regard des circonstances de l'affaire au principal.

66. En effet, il convient de ne pas perdre de vue que les requérants au principal ont directement effectué des commandes auprès d'un distributeur et d'un producteur étrangers, sans même tenter de demander à Systembolaget d'y procéder, contrairement aux modalités prévues au chapitre 5, article 5, de la loi sur l'alcool.

25 — Arrêts précités Franzén (point 40) et Hanner (point 36).

26 — Voir, en ce sens, arrêt Hanner, précité (points 37 et 38).

27 — Voir, en ce sens, conclusions précitées (point 55).

67. C'est pourquoi la juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité avec l'article 31, paragraphe 1, CE de l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers combinée avec le *principe même* de l'obligation de passer commande auprès de Systembolaget pour obtenir les boissons alcoolisées ne figurant pas dans l'assortiment du monopole de vente au détail d'alcool.

68. En revanche, la juridiction de renvoi n'interroge pas la Cour sur la compatibilité de l'interdiction en cause avec l'article 31, paragraphe 1, CE dans la situation hypothétique où les requérants au principal auraient bien passé leurs commandes auprès de Systembolaget et où ils auraient, par la suite, essuyé un refus de la part de cette dernière d'y procéder pour «motifs graves», en application du chapitre 5, article 5, *in fine*, de la loi sur l'alcool, dans sa version applicable au moment des faits au principal²⁸.

69. Par ailleurs, il est constant que Systembolaget n'a jamais fait usage de la possibilité de refus pour «motifs graves», en application du chapitre 5, article 5, *in fine*, de la loi sur l'alcool.

28 — Pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2005, le législateur suédois a mis fin à la possibilité pour Systembolaget de refuser pour «motifs graves» les commandes de boissons alcoolisées qui lui sont adressées par les particuliers, en application du chapitre 5, article 5, *in fine*, de la loi sur l'alcool.

70. Il s'ensuit, selon moi, qu'une interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, telle que celle prévue par la loi sur l'alcool, n'est pas, en principe, contraire à l'article 31 CE.

71. En dépit de ce qui a été dit précédemment, si la Cour devait considérer qu'elle est également saisie de la question de savoir si l'interdiction en question est compatible avec l'article 31, paragraphe 1, CE, pour autant que cette interdiction soit susceptible de s'appliquer concurremment avec le refus pour «motifs graves» de la part de Systembolaget d'exécuter des commandes de particuliers de boissons alcoolisées non disponibles dans l'assortiment du monopole de vente au détail d'alcool, en application du chapitre 5, article 5, *in fine*, de la loi sur l'alcool, il conviendrait d'y répondre de la manière suivante: une interdiction comme celle visée par la décision de renvoi ne saurait être compatible avec l'article 31, paragraphe 1, CE que si elle aboutit à traiter de manière non discriminatoire, en droit comme en fait, les produits en provenance des autres États membres. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas dans l'affaire au principal.

III — Conclusions

72. Au regard des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre aux questions posées par le Högsta domstolen de la manière suivante:

- «1) Une interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers, telle que celle prévue par la loi sur l'alcool [alkohollag (1738:1994)], du 16 décembre 1994, est à envisager, dans le système spécifique institué par cette loi, comme une règle intrinsèquement liée à l'existence et au fonctionnement d'un monopole de vente au détail d'alcool. En tant que telle, il convient de l'examiner à la lumière de l'article 31 CE.

- 2) Dans le cadre d'un système spécifique tel que celui institué par la loi sur l'alcool, l'interdiction d'importation à titre privé de boissons alcoolisées par les particuliers est, en principe, compatible avec l'article 31, paragraphe 1, CE.

Cependant, pour autant qu'elle soit susceptible de s'appliquer concurremment avec la possibilité pour le monopole de vente au détail d'alcool de s'opposer pour motifs graves à la commande par des particuliers de boissons alcoolisées non disponibles dans l'assortiment dudit monopole, cette interdiction ne saurait être compatible avec l'article 31, paragraphe 1, CE que si elle aboutit à traiter de manière non discriminatoire, en droit comme en fait, les produits en provenance des autres États membres. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas dans l'affaire au principal.»