CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 6 décembre 2001 [1]

I — Introduction

1. La présente affaire concerne la libre circulation des produits de chocolat qui contiennent, outre le beurre de cacao, encore d'autres matières grasses végétales. La République italienne interdit la commercialisation sous la dénomination «chocolat» de ces produits qui sont légalement fabriqués dans d'autres États membres de la Communauté et impose que de telles marchandises soient commercialisées en Italie sous la dénomination «succédané de chocolat».

II — Cadre juridique

1) *La réglementation communautaire*

La directive 73/241/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine [2]

Le septième considérant de ladite directive est ainsi libellé:

«considérant que l'emploi, dans les produits de chocolat, de matière grasse végétale autre que le beurre de cacao est admis dans certains États membres et qu'il y est largement fait usage de cette autorisation; qu'il ne peut toutefois être décidé dès à présent des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de ces matières grasses à l'ensemble de la Communauté, étant donné que les informations économiques et techniques disponibles à ce jour ne permettent pas d'arrêter une position définitive et que, par conséquent, la situation devra être réexaminée à la lumière des évolutions futures».

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 228, p. 23.

L'article 14, paragraphe 2, sous a), dispose:

«2. La présente directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales,

a) en vertu desquelles est actuellement admise ou interdite l'addition, aux différents produits de chocolat définis à l'annexe I, de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Le Conseil décide, sur proposition de la Commission, au terme d'un délai de trois ans [3] à compter de la notification de la présente directive, des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de ces matières grasses à l'ensemble de la Communauté;

b) [...]»

L'annexe I dispose:

«1. Au sens de la directive, on entend par:

[...]

1.16 *chocolat*

le produit obtenu à partir de cacao en grains, de cacao en pâte, de cacao en poudre ou de cacao maigre en poudre et de saccharose, avec ou sans addition de beurre de cacao, et contenant, sous réserve des définitions de chocolat vermicelle, de chocolat aux noisettes gianduja et de chocolat de couverture, au moins 35 % de matière sèche totale de cacao, au moins 14 % de cacao sec dégraissé et 18 % de beurre de cacao, ces pourcentages étant calculés après déduction du poids des additions prévues aux paragraphes 5 à 8;

[...]

7. a) Sans préjudice de l'article 14 paragraphe 2 sous a), les matières

3 — Cette réglementation a été arrêtée non pas trois années plus tard, comme cela était prévu, mais seulement lors de l'adoption de la directive 2000/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2000, relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (JO L 197, p. 19). Nous reviendrons sur cet aspect au point 23 ci-après.

comestibles, à l'exception des farines, amidons et fécules, ainsi que des matières grasses et de leurs préparations ne provenant pas exclusivement du lait, peuvent être ajoutées au chocolat, au chocolat de ménage, au chocolat de couverture, au chocolat au lait, au chocolat de ménage au lait, au chocolat de couverture au lait et au chocolat blanc.

[...]»

2) *La réglementation italienne*

2. La directive 73/241 a été transposée en droit italien par la loi n° 351 du 30 avril 1976 (ci-après la «loi n° 351/76»). L'article 6 de cette loi qualifie de produits d'imitation du chocolat tous les produits qui, s'ils ressemblent au chocolat, ne répondent cependant pas, du point de vue de leur composition, aux définitions énoncées dans l'annexe de cette loi. Les produits visés dans ladite annexe ne contiennent pas d'autres matières grasses végétales que le beurre de cacao.

3. La circulaire ministérielle du 28 mars 1994 a prévu que l'article 6 de la loi n° 351/76 n'était pas applicable aux produits de chocolat légalement fabriqués dans d'autres États membres et contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Une circulaire ultérieure du ministère de la Santé du 15 mars 1996 a modifié cette situation en prévoyant que les produits de chocolat fabriqués au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark, contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, doivent être commercialisés sous la dénomination de vente «succédané de chocolat» («surrogato di cioccolato»).

III — Procédure précontentieuse

4. Par lettre du 12 février 1997, la Commission a informé les autorités italiennes qu'elle tenait pour incompatible avec l'article 28 CE l'interdiction de commercialiser des produits de chocolat contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao sous la dénomination «chocolat». Le gouvernement italien a contesté, par lettre du 8 juillet 1997, qu'il y ait une violation de l'article 28 CE en faisant valoir que la directive 73/241 constitue une harmonisation complète des règles relatives à la commercialisation du chocolat. Le principe de la libre circulation des marchandises ne couvrirait que les produits qui sont conformes à cette directive.

5. Le 22 décembre 1997, la Commission a ensuite envoyé aux autorités italiennes une lettre de mise en demeure dans laquelle elle rappelait sa position. Lors des contacts

ultérieurs qui ont eu lieu entre les services du gouvernement italien et ceux de la Commission, les deux parties ont maintenu leurs positions respectives. Finalement, la Commission a adressé au gouvernement italien, le 29 juillet 1998, un avis motivé auquel le gouvernement italien a répondu le 29 août 1998. Ce gouvernement a fait part de son intention de maintenir l'interdiction en cause. Les deux parties ont donc campé sur leurs positions.

IV — Moyens, arguments et conclusions des parties

1) *La Commission*

6. La Commission considère que les dispositions prévues à l'article 6 de la loi n° 351/76 constituent une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Se référant aux dispositions figurant à l'article 14, paragraphe 2, sous a), au septième considérant ainsi qu'au point 7, sous a), de l'annexe I, elle soutient que la directive 73/241 ne règle pas la question de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao dans les produits de chocolat. Ainsi, s'il est vrai qu'il est en principe loisible aux États membres d'autoriser ou d'interdire l'utilisation de telles matières grasses végétales, il n'en demeure pas moins que leur législation doit être compatible avec les autres principes du droit communautaire, tel le principe de la libre circulation des marchandises qui est énoncé à l'article 28 CE.

7. De l'avis de la Commission, il s'ensuit que la législation nationale relative à la commercialisation de produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao ne peut décider que pour ce qui concerne la fabrication sur le territoire national. Le respect de l'article 28 CE exige que la commercialisation des deux types de produits, à savoir le chocolat avec ou sans addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, soit en principe admise dans la Communauté sous la dénomination de vente «chocolat», sous réserve seulement que les teneurs minimales prévues par la directive 73/241 soient respectées et que les produits soient légalement fabriqués dans un État membre sous la dénomination «chocolat».

8. La Commission rappelle que la commercialisation sous la dénomination de vente «chocolat» de produits de chocolat qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est admise dans tous les États membres à l'exception de l'Italie et de l'Espagne. Dans six États membres, la fabrication de ces produits sous la dénomination «chocolat» est autorisée.

9. L'entrave à la libre circulation des marchandises n'est pas non plus supprimée, selon la Commission, du fait de la possibilité qui est laissée de commercialiser les produits en question sous la dénomination

«succédané de chocolat». La Commission considère au contraire que cette disposition constitue également une restriction injustifiée à la libre circulation des marchandises.

10. Selon la Commission, l'obligation de modifier la dénomination de vente a pour effet de majorer les frais de conditionnement et d'étiquetage. En outre, elle peut créer des conditions de commercialisation moins favorables. En effet, les produits portant les dénominations traditionnelles courantes seraient généralement plus appréciés par les consommateurs. En particulier l'utilisation d'une expression négative telle que «succédané de chocolat» pourrait avoir pour effet de déprécier le produit en question aux yeux du consommateur.

11. La Commission estime qu'une obligation de modifier la dénomination de vente serait à la rigueur justifiée si les produits de chocolat en cause étaient, de par leur composition ou fabrication, substantiellement différents de ceux qui sont généralement commercialisés dans la Communauté sous cette dénomination. Pareille hypothèse n'entrerait cependant pas en ligne de compte pour ce qui concerne l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, puisque ces produits sont déjà considérés comme «chocolat» par la directive 73/241.

12. De l'avis de la Commission, l'obligation de modifier la dénomination est en outre disproportionnée. L'objectif de protection des consommateurs pourrait être poursuivi de manière tout aussi efficace grâce à une information objective et neutre du consommateur. Cette solution représente, selon la Commission, un moyen beaucoup plus raisonnable que celui consistant à interdire la commercialisation sous la dénomination sous laquelle le produit en question est légalement fabriqué dans un État membre et à laisser la possibilité de commercialiser ce produit sous une autre dénomination de vente, qui plus est négative.

13. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en interdisant que les produits de chocolat contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, légalement fabriqués dans les États membres qui autorisent l'addition de telles matières, puissent être commercialisés en Italie sous la dénomination utilisée dans l'État d'origine et en prévoyant que ces produits ne peuvent être commercialisés que sous la dénomination «succédané de chocolat», la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE;

2) condamner la République italienne aux dépens.

2) *La République italienne*

14. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner la Commission aux dépens.

15. La République italienne considère que la réglementation en cause est compatible avec l'article 28 CE. Elle relève que l'article 14, paragraphe 2, sous a), de la directive 73/241 habilite expressément les États membres à maintenir leurs législations nationales, que celles-ci autorisent ou interdisent l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. L'interprétation faite par la Commission méconnaît cette disposition. Si les marchandises qui ne sont pas conformes à la réglementation de l'État d'importation pouvaient malgré tout être commercialisées sous la dénomination sous laquelle elles sont fabriquées dans le pays d'origine, cela reviendrait en définitive à permettre l'addition de matières qui est interdite en vertu de la législation nationale. Or, ce résultat serait en contradiction avec le sens même de la faculté prévue à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 73/241.

16. Le gouvernement italien estime en outre que la thèse de la Commission a pour effet d'établir une discrimination au détriment des opérateurs nationaux. Les entreprises produisant en Italie sont tenues de se conformer à la législation italienne en vertu de laquelle l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est interdite. De ce fait, elles subiraient un désavantage concurrentiel par rapport aux entreprises qui produisent dans d'autres États membres et qui pourraient commercialiser en Italie sous la dénomination «chocolat» des produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao.

17. Le gouvernement italien conteste que la législation en cause se traduise par une entrave à la libre circulation des marchandises. La commercialisation des produits contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est admise en Italie sous la dénomination «succédané de chocolat» («surrogato di cioccolato»).

18. De l'avis de la République italienne, l'obligation de modifier la dénomination de vente du produit est justifiée du point de vue de la protection des consommateurs. Du fait de l'addition d'autres matières grasses végétales, le produit subirait une modification tellement substantielle que sa commercialisation sous la dénomination traditionnelle «chocolat» ne serait plus légitime. Les consommateurs italiens qui s'attendent à ce que seuls les produits ne contenant pas d'autres matières grasses végétales que le beurre de cacao portent la dénomination «chocolat» risqueraient sinon d'être induits en erreur.

V — Analyse juridique

1) *Absence d'harmonisation communautaire*

19. Les parties sont en désaccord quant au point de savoir dans quelle mesure la commercialisation sous la dénomination de vente «chocolat» de produits de chocolat qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est régie par la directive 73/241. La Commission estime que tel n'est pas le cas et soutient que la commercialisation de produits de chocolat qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est une question qui doit s'apprécier au regard de l'article 28 CE. La République italienne considère au contraire que la directive 73/241 constitue une réglementation définitive en ce sens que les États membres ont été habilités à régler cette question, y compris moyennant une interdiction éventuelle de la commercialisation des produits non conformes à la législation nationale.

20. À l'appui de leur argumentation, les deux parties se réfèrent à l'article 14, paragraphe 2, sous a), de la directive, cité au titre II, sous 1), ci-dessus. Cet article dispose: «La présente directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales [...] en vertu desquelles est actuellement admise ou interdite l'addition, aux différents produits de chocolat définis à l'annexe I, de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao». Il n'est pas possible de répondre à la question qui oppose les parties en se fondant exclusivement sur le libellé de cette disposition. En effet, celui-ci indique simplement que la législation nationale existante n'est pas affectée par la directive pour ce qui concerne la licéité de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Sont donc réputées licites au regard du droit communautaire tant les dispositions qui autorisent cette utilisation que celles qui l'interdisent. Mais cela ne résout cependant pas la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu d'admettre dans un État membre la commercialisation de marchandises légalement fabriquées dans d'autres États membres sous la dénomination de vente «chocolat» qui ne satisfait pas à la législation nationale de cet État.

21. La phrase de l'article 14 que nous venons de citer doit cependant être lue en combinaison avec la phrase suivante de ce même article, dans laquelle une solution future de cette question est évoquée en ces termes: «Le Conseil décide, sur proposition de la Commission, au terme d'un délai de trois ans à compter de la notification de la présente directive, des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de ces matières grasses à l'ensemble de la Communauté; [...]». Il en résulte que la question de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao ne devait pas être réglée dans la directive 73/241, mais était réservée à un acte ultérieur. Sur ce point, il n'est donc guère possible de se rallier à la thèse du gouvernement italien qui voit dans la directive une réglementation définitive en vertu de laquelle les États membres seraient habilités à régler également en ce qui concerne les

produits légalement fabriqués dans d'autres États membres la question de la licéité de la commercialisation des produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. La réglementation y afférente est au contraire réservée à un acte communautaire à adopter ultérieurement.

22. La thèse qui est retenue en l'espèce est confirmée par le septième considérant de la directive 73/241. Selon ce considérant, la directive ne vise pas à décider des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, utilisation qui est admise dans certains États membres, à l'ensemble de la Communauté. Cela démontre que la directive ne représente précisément pas une réglementation définitive en ce qui concerne la libre circulation de produits de chocolat qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao.

23. C'est seulement avec l'adoption de la directive 2000/36[4] qu'est intervenue la réglementation annoncée à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 73/241. La directive 2000/36 prévoit que certaines matières grasses végétales autres que le beurre de cacao visées à l'annexe II de cette directive peuvent constituer jusqu'à 5 % du produit fini. Toutefois, ladite directive ne devant être transposée que d'ici le 3 août 2003, elle ne s'applique donc pas au présent litige.

4 — Directive précitée note 3.

24. À ce stade de l'analyse, il convient dès lors de constater que, s'il est vrai que la directive 73/241 établit une réglementation de l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat», cette même directive ne détermine cependant pas de manière définitive dans quelle mesure les produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao peuvent être commercialisés sous la dénomination de vente «chocolat». De ce point de vue, elle ne constitue qu'une harmonisation partielle de l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat».

25. En l'occurrence, les parties sont en désaccord quant à la conséquence juridique qu'il faut tirer de cette situation. Alors que la Commission considère que, en vertu de l'article 28 CE, les États membres sont tenus d'admettre que des marchandises légalement fabriquées dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat» puissent être commercialisées sur leur territoire sous la dénomination «chocolat» qui est utilisée dans l'État membre de provenance, la République italienne estime quant à elle que la directive 73/241 exclut un recours à l'article 28 CE, puisque sinon les États membres seraient privés de la faculté qui leur est laissée à l'article 14 de déterminer la licéité de l'utilisation desdites matières grasses.

26. Conformément à la jurisprudence résultant de l'arrêt dit «Cassis de Dijon», en l'absence d'une réglementation commune, il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui

concerne la production et la commercialisation d'un produit. «Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs». Toutefois, il n'y a lieu d'accepter que les obstacles aux échanges résultant de prescriptions qui poursuivent un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté [5].

27. Il découle de cette jurisprudence que les États membres sont certes habilités à régler les aspects qui ne sont pas du tout harmonisés ou qui ne le sont que partiellement [6]. Au nombre de ces aspects figure également, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat» pour les produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Ces réglementations doivent cependant être compatibles avec les dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des marchandises. Cela signifie que, dans la mesure où les prescriptions en cause se traduisent par une entrave à la libre circulation des marchandises, il y a lieu d'examiner si cette entrave est nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives et est, de ce fait, justifiée. La raison d'être de cette réserve réside dans le fait que, dans un tel cas, une interprétation contraire reviendrait à autoriser les États membres à cloisonner leur marché national pour ce qui concerne les produits non visés par les règles communautaires, en contradiction avec l'objectif de libre circulation poursuivi par le traité CE [7]. Compte tenu de la jurisprudence qui vient d'être évoquée, il convient donc de considérer que les dispositions de l'article 14, paragraphe 2, sous a), de la directive 73/241 n'ont pas pour effet d'exclure l'application des articles 28 CE et suivants.

28. Cette constatation n'est pas ébranlée par l'objection soulevée par le gouvernement italien, selon laquelle l'application de l'article 28 CE reviendrait à établir une discrimination au détriment des producteurs nationaux. Selon une jurisprudence constante, cet article n'a pas pour objet d'assurer que les marchandises d'origine nationale bénéficient, dans tous les cas, du même traitement que les marchandises importées et qu'une différence de traitement entre marchandises qui n'est pas susceptible d'entraver l'importation ou de défavoriser la commercialisation des marchandises importées ne relève pas de l'interdiction établie par cet article [8]. Quand bien même l'interprétation qui est retenue ici de l'article 14, paragraphe 2, sous a), de

5 — Arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649, points 8 et 14); du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15), et du 6 juillet 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923, point 12).

6 — Voir, pour ce qui concerne la détermination d'exigences linguistiques, arrêt du 3 juin 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175, point 35).

7 — Voir arrêt du 12 octobre 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749, point 47).

8 — Arrêts du 5 décembre 2000, Guimont (C-448/98, Rec. p. I-10663, point 15), et du 18 février 1987, Mathot (98/86, Rec. p. 809, points 7 et 8).

la directive 73/241 se traduirait par conséquent par des désavantages concurrentiels pour les opérateurs économiques qui produisent en Italie, cet élément ne revêtirait pas d'importance au regard du droit communautaire.

29. À ce stade de l'analyse, il convient dès lors de retenir que l'adoption de la directive 73/241 n'a pas pour effet d'exclure le recours aux articles 28 CE et suivants.

2) *Compatibilité de la législation italienne avec l'article 28 CE*

30. Dans les développements qui suivent, il conviendra par conséquent d'aborder la question de savoir dans quelle mesure la législation italienne satisfait aux exigences des articles 28 CE et suivants.

31. Aux termes de l'article 28 CE, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres. Selon une jurisprudence constante, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire [9].

32. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure l'interdiction italienne de commercialiser sous la dénomination «chocolat» des produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao donne lieu à une entrave à la libre circulation des marchandises.

a) Existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

33. La loi n° 351/76 interdit que les produits auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, et qui sont légalement fabriqués sous la dénomination de vente «chocolat» dans d'autres États membres, soient commercialisés en Italie sous cette même dénomination. Les fabricants établis dans d'autres États membres sont par conséquent contraints de modifier la composition de leurs produits s'ils souhaitent les commercialiser en Italie sous la dénomination de vente «chocolat». La régle-

9 — Voir arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837, point 5), et Keck et Mithouard (précité à la note 5, point 11).

mentation en question limite par conséquent l'accès des produits légalement fabriqués dans d'autres États membres au marché italien et, partant, entrave leur libre circulation dans la Communauté [10]. Cela constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE.

34. Le gouvernement italien conteste cette conclusion en faisant observer qu'il est possible de commercialiser les produits en question en Italie sous la dénomination de vente «succédané de chocolat».

35. Selon la jurisprudence, il est incompatible avec l'article 28 CE et les objectifs d'un marché commun qu'une législation nationale réserve un terme générique à une variété nationale au détriment des autres variétés produites notamment dans d'autres États membres, en astreignant les producteurs de ces derniers à des dénominations inconnues ou moins appréciées par le consommateur [11].

36. Il est vrai que, en l'espèce, la dénomination de vente «chocolat» n'est pas réservée aux produits italiens. Elle peut au contraire être utilisée pour tous les produits qui ne contiennent pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Est cependant prohibée la commercialisation de produits qui ont été légalement fabriqués dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat», mais auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Traditionnellement, de tels produits de chocolat ne sont pas fabriqués en Italie. Les produits italiens ne sont donc pas affectés par l'interdiction, de sorte que la réglementation profite à un produit national typique et défavorise dans la même mesure des produits légalement fabriqués dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat». Un tel système constitue selon la jurisprudence susmentionnée une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative [12].

37. Pour ce qui concerne la possibilité de commercialiser les produits en question sous la dénomination de vente «succédané de chocolat», il faut noter que l'utilisation de cette dénomination renferme l'éventualité d'une perception négative par le consommateur. Le terme «succédané» n'est pas un terme objectif et neutre, permettant de fournir une simple information, à l'instar, par exemple, de la mention «contient des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao». L'ajout de l'expression «succédané de» implique qu'il s'agit non pas de chocolat mais seulement d'un produit de remplacement. Il se peut, par

10 — Pour des cas analogues qui portaient également sur la composition du produit, voir les arrêts du 9 décembre 1981, Commission/Italie (193/80, Rec. p. 3019, point 26), et du 22 septembre 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907, point 12).

11 — Arrêts du 16 décembre 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839, point 10); Commission/Italie (précité à la note 10, point 26); du 26 novembre 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731, point 22); du 14 juillet 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489, point 12), et Deserbais (précité à la note 10, point 12).

12 — Voir arrêt Commission/Italie (précité à la note 10, point 20).

conséquent, que le consommateur considère ce produit comme n'étant pas un produit à part entière ou qu'il l'apprécie moins que celui qui est commercialisé sous la dénomination de vente «chocolat». Il s'ensuit que la possibilité de commercialiser le produit sous la dénomination «succédané de chocolat» n'est pas de nature à exclure qu'une restriction à la libre circulation des marchandises résulte de l'interdiction en cause.

38. À ce stade de l'analyse, il convient dès lors de retenir que la réglementation italienne litigieuse donne lieu à une entrave à la libre circulation des marchandises. Cette entrave n'est compatible avec le droit communautaire que si elle est justifiée.

b) Justification de l'entrave à la libre circulation des marchandises

39. Dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation communautaire, il est de jurisprudence constante que les entraves au commerce intracommunautaire résultant de disparités des dispositions nationales doivent être acceptées dans la mesure où de telles dispositions sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés et qu'elles peuvent être justifiées comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à la protection des consommateurs. Cependant, pour qu'elles puissent être admises, il faut que les dispositions en cause soient proportionnées à l'objectif poursuivi et que cet objectif ne puisse pas être atteint par des mesures restreignant d'une manière moindre les échanges intracommunautaires [13].

40. La législation italienne est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés. La première condition est donc remplie.

41. Afin de justifier la réglementation en cause, le gouvernement italien invoque la protection des consommateurs. Il fait valoir que, aux yeux des consommateurs italiens, la dénomination «chocolat» ne vise que les produits qui ne contiennent pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. L'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao constituerait une modification substantielle du produit. Le fait d'autoriser la commercialisation de ces marchandises sous la dénomination de vente «chocolat» comporterait un risque de confusion ou d'erreur pour le consommateur.

42. La Cour a considéré la protection des consommateurs comme une exigence impérative qui est en principe susceptible de justifier une mesure restreignant la libre

13 — Arrêts Ruwet (précité à la note 7, point 50), et du 26 novembre 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039, point 17).

circulation des marchandises [14]. La deuxième condition évoquée plus haut est dès lors également remplie.

43. Il reste à vérifier dans quelle mesure la disposition en cause est nécessaire. La Commission estime qu'une information adéquate du consommateur, à faire figurer sur l'emballage du produit, constitue un moyen moins contraignant et tout aussi approprié pour atteindre le but poursuivi consistant à protéger le consommateur contre un risque d'erreur.

44. Selon la jurisprudence de la Cour, en l'absence d'harmonisation communautaire, sont compatibles avec les articles 28 CE et suivants les mesures nationales nécessaires pour garantir les dénominations correctes des produits, évitant toute confusion dans l'esprit du consommateur et assurant la loyauté des transactions commerciales [15]. Il convient donc d'examiner si la réglementation en cause, qui exige une modification de la dénomination du produit en «succédané de chocolat», est nécessaire à l'information des consommateurs.

45. L'interdiction de commercialisation sous la dénomination de vente «chocolat» et la possibilité de commercialiser les produits en question sous la dénomination «succédané de chocolat» sont susceptibles d'éviter une erreur au consommateur italien. Ce consommateur a l'assurance que, sous la dénomination «chocolat», il n'achète que des produits contenant exclusivement du beurre de cacao comme matière grasse végétale. Ainsi, il ne risque pas de confondre ces produits avec ceux auxquels d'autres matières grasses végétales ont été ajoutées. De ce point de vue, cette réglementation est susceptible de garantir la protection des consommateurs.

46. Pour que cette réglementation soit compatible avec le droit communautaire, encore faut-il qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire. La Commission propose comme mesure moins restrictive un étiquetage approprié — comportant des indications relatives aux ingrédients — des produits qui contiennent encore d'autres matières grasses végétales. Le gouvernement italien tient cette mesure pour insuffisante et objecte que le consommateur italien s'attend à ce que seuls les produits qui ne contiennent pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao portent la dénomination «chocolat».

47. L'argumentation du gouvernement italien est semblable à celle qu'il avait développée dans l'affaire concernant la dénomination de vente «vinaigre» («aceto»). Ce gouvernement avait alors fait valoir que la réglementation nationale en cause était nécessaire, puisque le consommateur italien considérait, en vertu d'une tradition plu-

14 — Arrêts Ruwet (précité à la note 7, point 50); du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227, point 30), et Smanor (précité à la note 11, point 18).

15 — Arrêts du 23 février 1988, Commission/France (216/84, Rec. p. 793, point 11), et du 26 octobre 1995, Commission/Allemagne (C-51/94, Rec. p. I-3599, point 31).

sieurs fois séculaire, tous les vinaigres comme vinaigres de vin. La Cour a écarté cette objection et constaté que, selon la nomenclature combinée du tarif douanier commun, le terme vinaigre est une qualification générique qu'une législation nationale ne saurait réserver aux seuls produits nationaux. Un étiquetage adéquat des variétés de vinaigres autres que le vinaigre de vin a été jugé comme étant en principe suffisant pour garantir la protection des consommateurs. La réglementation nationale a été considérée comme une entrave disproportionnée à la libre circulation des marchandises, puisqu'il était possible de recourir à une mesure moins contraignante, à savoir un étiquetage adéquat, pour assurer la protection des consommateurs [16]. De manière analogue, le gouvernement allemand s'était efforcé de justifier la «loi de pureté» pour la bière en faisant valoir que le consommateur associait la dénomination «Bier» (bière) à une boisson fabriquée à partir des seules matières premières énumérées dans l'article 9 du Biersteuergesetz. La dénomination générique «Bier» serait réservée aux produits fabriqués selon la «loi de pureté» en vue d'empêcher que le consommateur soit induit en erreur sur la nature du produit [17]. La Cour a également rejeté cette objection en relevant que les représentations des consommateurs qui varient d'un État membre à l'autre sont aussi susceptibles d'évoluer à l'intérieur d'un État membre, l'institution du marché commun étant d'ailleurs un facteur essentiel à cet égard. «Il ne faut pas que la législation d'un État membre 'serve à cristalliser des habitudes de consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire'» [18]. Dans ce cas également un étiquetage adéquat des bières qui ne sont pas fabriquées selon la «loi de pureté» a été tenu pour suffisant. La Cour a par ailleurs jugé qu'une disposition nationale subordonnant l'utilisation de la dénomination de vente «genièvre» à une teneur minimale en alcool est aussi incompatible avec l'article 28 CE et que les exigences de la loyauté des transactions commerciales peuvent également être prises en compte dans le respect des usages traditionnellement pratiqués grâce à un étiquetage adéquat des boissons ayant une teneur en alcool inférieure [19]. Dans des affaires analogues, portant sur la composition du produit, la Cour a également considéré qu'un étiquetage suffit à assurer la protection des intérêts des consommateurs [20]. Eu égard à cette jurisprudence bien établie, l'objection soulevée par le gouvernement italien, selon laquelle les consommateurs italiens s'attendent à ce qu'ils puissent acheter sous la dénomination «chocolat» seulement des produits ne contenant pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, ne paraît en principe pas de nature à justifier la réglementation litigieuse.

48. Toutefois, il convient également de relever que la Cour a estimé que la limite de ce qui peut être assuré grâce à un étiquetage adéquat est atteinte dans les cas où le produit en cause a subi une modification substantielle du point de vue

16 — Arrêt Commission/Italie (précité à la note 10, points 25 à 27).

17 — Voir arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (précité à la note 14, point 26).

18 — Ibidem, point 32.

19 — Arrêt Miro (précité à la note 11, points 20, 24 et 25).

20 — Arrêts Commission/Italie (précité à la note 10, point 23), du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (précité à la note 14, point 35) et Deserbais (précité à la note 10, points 10, 13 et 19). Dans l'arrêt Smanor, il s'agissait du traitement que le produit en cause a subi lors de sa fabrication (précité à la note 11, points 19 et suiv.).

de sa composition [21]. C'est ce qui fait l'objet de la réserve émise par le gouvernement italien qui considère l'addition d'autres matières végétales comme une modification substantielle du produit.

49. Il convient dès lors d'apprécier si l'adjonction de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao entraîne une modification substantielle de la composition du produit, de sorte qu'un étiquetage adéquat ne peut plus être considéré comme suffisant à assurer au consommateur une information convenable et à le protéger contre le risque d'erreur.

50. À cet égard, relevons tout d'abord que la Cour, dans une jurisprudence entretemps très abondante concernant l'utilisation des dénominations de vente des denrées alimentaires, a toujours pris pour référence un consommateur avisé dont on peut raisonnablement penser et aussi exiger qu'il s'informe personnellement [22]. Ainsi, selon cette jurisprudence, il y a lieu d'admettre que les consommateurs, dont la décision d'acheter est déterminée par la composition des produits en cause, lisent d'abord la liste des ingrédients. La Cour a toutefois reconnu que, dans certains cas, les consommateurs peuvent être induits en erreur [23]. De ce point de vue, la réserve émise par le gouvernement italien est en principe fondée. Toutefois, selon la jurisprudence actuelle, ce risque doit être considéré comme minime et ne peut pas justifier des entraves à la libre circulation des marchandises [24]. On ne discerne en l'occurrence aucune raison de s'écarter en l'espèce de cette jurisprudence bien établie.

51. Par ailleurs, une interdiction d'utiliser une dénomination de vente ne sera en tout état de cause tenue pour justifiée que lorsque le produit en question s'écarte tellement, du point de vue de sa composition, des marchandises généralement commercialisées sous cette dénomination dans la Communauté qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie ou variété [25]. Le gouvernement italien soutient que l'addition d'autres matières grasses végétales modifie tellement le produit qu'une commercialisation sous la dénomination «chocolat» aurait pour effet d'induire le consommateur en erreur.

52. Aux termes du point 1.16 de l'annexe I de la directive 73/241, on entend par «chocolat» le produit obtenu à partir de cacao en grains, de cacao en pâte, de cacao en poudre ou de cacao maigre en poudre et de saccharose, avec ou sans addition de beurre de cacao, mais contenant au moins 18 % de beurre de cacao. Cela porte à considérer le beurre de cacao comme un élément essentiel du chocolat au sens de la directive 73/241.

21 — Arrêt Deserbais (précité à la note 10, point 13).

22 — Voir arrêt Ruwet (précité à la note 7, point 53).

23 — Arrêt du 26 octobre 1995, Commission/Allemagne (précité à la note 15, point 34).

24 — Ibidem.

25 — Arrêts Smanor (précité à la note 11, point 21) et Deserbais (précité à la note 10, point 13).

53. Il convient en outre de souligner que les autres matières grasses végétales qui sont ajoutées aux produits de chocolat sont qualifiées d'«équivalents de beurre de cacao» par la directive 2000/36. Même si cette directive, ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, n'est pas applicable en l'espèce, le régime qu'elle prévoit peut cependant servir à démontrer que les matières grasses végétales en cause en l'espèce peuvent remplacer la composante beurre de cacao. Or, comme nous venons de le rappeler, le beurre de cacao constitue selon la directive 73/241 un élément essentiel du chocolat. Cela pourrait porter à considérer également comme un élément essentiel les produits qui — au-delà de la nécessaire teneur minimale en beurre de cacao — peuvent remplacer le beurre de cacao en tant qu'équivalents, avec cette conséquence que leur adjonction devrait se traduire par une modification substantielle du produit.

54. N'oublions cependant pas que les produits dont la commercialisation sous la dénomination «chocolat» est interdite en Italie respectent les teneurs minimales en cacao prescrites par la directive 73/241. Il s'agit donc de savoir si l'addition de diverses autres matières grasses végétales à un produit qui respecte les teneurs minimales en beurre de cacao prescrites par la directive 73/241 implique une modification substantielle de la composition de ce produit. De ce point de vue, les considérations selon lesquelles le beurre de cacao constitue d'après la directive 73/241 un élément essentiel des produits de chocolat et que les équivalents de beurre de cacao devraient également être considérés comme des éléments essentiels ne sont en définitive pas décisives pour ce qui concerne la question qui est soulevée en l'espèce.

55. Il convient en revanche de tenir compte du fait que, ainsi que la Commission l'a indiqué sans être contredite sur ce point, les produits en cause sont légalement fabriqués dans six États membres sous la dénomination «chocolat». La Commission a en outre exposé sans être démentie que la commercialisation de ces marchandises sous la dénomination «chocolat» n'est interdite qu'en Espagne et en Italie. Selon la Commission, tous les autres États membres autorisent la commercialisation desdits produits sous la dénomination de vente «chocolat». Ces éléments militent en faveur de la thèse que l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao n'entraîne pas une modification tellement substantielle de la composition du produit que celui-ci ne saurait être considéré comme relevant de la catégorie chocolat.

56. On observera en outre que l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao jusqu'à 5 % au maximum du poids total est expressément autorisée dans la directive 2000/36 qui a été déjà évoquée à maintes reprises. Certes, cette réglementation, comme nous l'avons indiqué plus haut, n'est pas applicable au présent cas d'espèce. Toutefois, la nouvelle réglementation peut être considérée comme l'expression du fait que le marché et, partant, notamment les consommateurs acceptent l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat» pour les marchandises qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. À cet égard, on ne saurait bien entendu passer sous silence les vives polémiques qui se sont engagées à ce sujet dans le public lors de l'élaboration de la directive 2000/36. Mais cette future réglementation de la situation

porte à croire que l'addition d'autres matières grasses végétales ne constitue pas une modification tellement substantielle du produit qu'il ne serait plus justifié de considérer ce produit comme relevant de la catégorie chocolat.

57. Ce résultat est confirmé par la nomenclature combinée (NC) du tarif douanier commun. Le chocolat y est visé avec d'autres préparations alimentaires contenant du cacao sous le code NC 1806. Les produits qui contiennent du cacao sont visés aux sous-positions 1806 20 10, 1806 20 30 et 1806 20 50. Toutes les autres positions tarifaires qui utilisent en partie expressément le terme «chocolat», telle la position 1806 90, ne font pas référence à une teneur en beurre de cacao ou autres matières grasses végétales. Cela porte à considérer la dénomination de vente «chocolat» comme un terme générique dont l'utilisation ne dépend pas de l'addition ou de l'absence de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao.

58. En conséquence, il convient dès lors de retenir que l'addition d'autres matières grasses végétales à des produits qui respectent les teneurs minimales en cacao prévues par la directive 73/241 n'entraîne pas une modification tellement substantielle du produit en cause qu'il ne serait plus justifié de considérer ce produit comme relevant de la catégorie chocolat. À la lumière de la jurisprudence susmentionnée, l'obligation de modifier la dénomination de ces marchandises qui sont légalement fabriquées dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat» n'apparaît pas justifiée.

59. Les réserves émises par le gouvernement italien en raison de préoccupations légitimes tenant à la protection des consommateurs doivent être prises en compte en veillant à ce que le consommateur soit informé de manière suffisamment claire sur l'addition de ces autres matières grasses.

60. En somme, il y a donc lieu de constater que l'interdiction d'utiliser la dénomination de vente «chocolat» ne constitue pas la mesure la moins restrictive qui permette d'informer le consommateur italien que le produit en cause contient des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. L'exigence d'un étiquetage adéquat du produit affecte moins la libre circulation des marchandises. De ce point de vue, la réglementation italienne est disproportionnée et, partant, non susceptible de justifier l'entrave à la libre circulation qui a été relevée. Dans ces conditions, il y a lieu de faire droit au recours de la Commission.

VI — Dépens

61. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République italienne ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne, il y a lieu de condamner celle-ci aux dépens.

VII — Conclusion

62. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) En interdisant que les produits de chocolat — qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao et qui sont légalement fabriqués dans les États membres autorisant l'addition de telles matières — puissent être commercialisés en Italie sous la dénomination sous laquelle ils sont commercialisés dans l'État membre de provenance, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.»