ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

14 décembre 2000 *

Dans l'affaire C-99/99,

République italienne, représentée par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, et M. G. Castellani Pastoris, ambassadeur, en qualité d'agents, assistés de M. O. Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. P. Ruggeri Laderchi, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet l'annulation, à titre principal, du règlement (CE) n° 2815/98 de la Commission, du 22 décembre 1998, relatif aux normes commerciales de l'huile d'olive (JO L 349, p. 56), ou, à titre subsidiaire, des articles 1er et 2, paragraphes 1 et 2, troisième alinéa, ainsi que 3, paragraphes 2, troisième alinéa, et 3, dudit règlement,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur) et L. Sevón, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 12 juillet 2000, au cours de laquelle la République italienne a été représentée par M. O. Fiumara et la Commission par M. V. Di Bucci, membre du service juridique, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 septembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 mars 1999, la République italienne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation, à titre principal, du règlement (CE) n° 2815/98 de la Commission, du 22 décembre 1998, relatif aux normes commerciales de l'huile d'olive (JO L 349, p. 56, ci-après le «règlement attaqué»), ou, à titre subsidiaire, des articles 1er et 2, paragraphes 1 et 2, troisième alinéa, ainsi que 3, paragraphes 2, troisième alinéa, et 3, dudit règlement.

2 Le règlement attaqué a été arrêté sur la base du règlement n° 136/66/CEE du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, 172, p. 3025), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1915/87 du Conseil, du 2 juillet 1987 (JO L 183, p. 7, ci-après le «règlement n° 136/66»), et notamment de son article 35 bis. Cette disposition habilite la Commission à arrêter des normes de commercialisation pour, notamment, l'huile d'olive. Selon le paragraphe 1 dudit article, les normes peuvent porter «notamment sur le classement par qualité, sur l'emballage et sur la présentation». Aux termes du paragraphe 3 de la même disposition, lesdites normes sont arrêtées «compte tenu des nécessités techniques de production et de commercialisation ainsi que de l'évolution des méthodes pour la détermination des caractéristiques physico-chimiques et organoleptiques des produits visés [...]».

3 Le règlement attaqué réglemente les appellations d'origine relatives à l'huile d'olive destinée aux consommateurs des États membres.

4 L'article 1er, premier alinéa, du règlement attaqué prévoit:

«La désignation de l'origine de l'huile d'olive vierge extra et de l'huile d'olive vierge, visées aux points 1 a) et 1 b) de l'annexe du règlement n° 136/66/CEE, sur les emballages destinés aux consommateurs des États membres ou sur les étiquettes liées à ces emballages, est facultative. Dans le cas où l'opérateur utilise cette faculté, la désignation de l'origine est autorisée uniquement selon les dispositions du présent règlement.»

5 L'article 2 du règlement attaqué dispose:

«1. La désignation de l'origine concerne une zone géographique et ne peut mentionner que:

a) une zone géographique dont la dénomination a été enregistrée en tant qu'appellation d'origine protégée ou indication géographique protégée conformément au règlement (CEE) n° 2081/92

et/ou

b) au sens du présent règlement:

— un État membre,

— la Communauté européenne,

— un pays tiers.

2. Sans préjudice des règles nationales prises en vertu de la directive 79/112/CEE, l'étiquetage et la présentation de la désignation de l'origine pour le consommateur final sont indiqués conformément au présent paragraphe.

La désignation de l'origine est mentionnée sur l'emballage ou sur l'étiquette liée à celui-ci, au sens de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 79/112/CEE, de manière à être comprise facilement par le consommateur final.

Toute référence à une zone géographique sur l'emballage ou sur l'étiquette liée à celui-ci est considérée comme une désignation de l'origine assujettie aux dispositions du présent règlement, à l'exception:

— du nom de la marque ou de l'entreprise, dont la demande d'enregistrement a été introduite avant le 1er janvier 1999 conformément à la directive 89/104/CEE,

— de la désignation faite au titre du règlement (CEE) n° 2081/92.»

6 Aux termes de l'article 3 du règlement attaqué:

«1. Pour les huiles d'olive bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, la désignation de l'origine doit s'effectuer conformément aux dispositions prévues en vertu du règlement (CEE) n° 2081/92.

2. La désignation de l'origine au niveau d'un État membre ou de la Communauté européenne, dans les cas autres que ceux visés au paragraphe 1, correspond à la zone géographique dans laquelle une 'huile d'olive vierge extra' ou une 'huile d'olive vierge' a été obtenue.

Toutefois, dans le cas de coupages 'd'huiles d'olive vierges extra' ou 'd'huiles d'olive vierges' dont plus de 75 % proviennent d'un même État membre ou de la Communauté, l'origine prépondérante peut être désignée si elle est suivie de la mention 'sélection d'huiles d'olive vierges (extra) dont plus de (75) % ont été obtenus en (au) (désignation de l'origine)'.

Au sens du présent paragraphe, une huile d'olive vierge extra ou une huile d'olive vierge est considérée comme obtenue dans une zone géographique, uniquement si cette huile est extraite des olives dans un moulin situé dans la zone en question.

3. Dans le cas d'une huile d'olive vierge extra ou d'une huile d'olive vierge importée d'un pays tiers, la désignation de l'origine est déterminée conformément aux dispositions en matière d'origine non préférentielle visées aux articles 22 à 26 du règlement (CEE) n° 2913/92.»

7 À l'appui de son recours, le gouvernement italien invoque deux moyens tirés respectivement

— de la violation et d'une application erronée des articles 35 bis du règlement n° 136/66, 2, paragraphe 1, de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1), ainsi que 22 et 24 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1), et

— de la violation et d'une application erronée de la première directive 89/104/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, rapprochant les législations des États membres sur les marques (JO 1989, L 40, p. 1).

Sur le premier moyen

8 Le gouvernement italien soutient que la Commission a usé de manière illogique et erronée du pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 35 bis du règlement n° 136/66 lorsqu'elle a décidé que l'origine au niveau d'un État membre ou de la Communauté d'une «huile d'olive vierge extra» ou d'une «huile d'olive vierge» doit être définie en fonction du lieu d'obtention de cette huile, à savoir le lieu où celle-ci est extraite des olives. Ce choix serait «en nette contradiction avec la politique adoptée en matière de régime de désignation d'autres produits».

9 En premier lieu, le gouvernement italien fait valoir que ce critère méconnaît le principe du rattachement territorial consacré, selon lui, par la réglementation

communautaire en matière d'origine des produits agricoles. Il se réfère à cet égard, notamment, à la directive 79/112, à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO L 208, p. 1), qui rattache les appellations d'origine et les indications géographiques à la région dont est originaire le produit agricole concerné, ainsi qu'au règlement (CEE) n° 2392/89 du Conseil, du 24 juillet 1989, établissant les règles générales pour la désignation et la présentation des vins et des moûts de raisins (JO L 232, p. 13), qui précise dans son douzième considérant que, pour la qualité du vin ou du moût, les conditions naturelles du lieu où est situé le vignoble sont déterminantes.

10 En deuxième lieu, le gouvernement italien prétend que les deux motifs invoqués par la Commission pour justifier le choix dudit critère sont dénués de logique et incohérents.

11 Le premier motif, selon lequel les techniques d'extraction influencent la qualité et le goût des huiles vierges, serait en contradiction avec l'affirmation, figurant au premier considérant du règlement attaqué, selon laquelle les usages ou les pratiques agricoles influencent la qualité et le goût des huiles obtenues. En tout état de cause, la culture des olives constituerait la phase essentielle du processus de production.

12 Le second motif de la Commission, selon lequel le lieu d'extraction de l'huile coïnciderait avec celui de la récolte des olives, étant donné que les transports d'olives d'un pays à l'autre seraient très réduits, serait erroné.

13 En troisième lieu, le gouvernement italien soutient que les mesures arrêtées par la Commission violent l'article 2, paragraphe 1, de la directive 79/112 en ce qu'elles sont de nature à induire les consommateurs en erreur quant à l'origine de l'huile.

14 En quatrième lieu, le gouvernement italien fait valoir que c'est de manière erronée que l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué se réfère aux articles 22 à 26 du règlement n° 2913/92. En effet, l'application du critère mentionné à l'article 24 de celui-ci, à savoir la détermination de l'origine d'une marchandise en fonction du lieu de la dernière transformation qu'elle a subie, pourrait conduire à ce que le mélange d'huiles de différentes provenances opéré dans un État membre donné suffise à lui seul à conférer à une huile l'appellation d'origine de cet État.

15 À titre liminaire, la Commission rappelle que, dans la poursuite des objectifs de la politique agricole commune, les institutions jouissent d'un pouvoir discrétionnaire et que le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier l'absence d'erreur manifeste, de détournement de pouvoir ou de dépassement manifeste des limites du pouvoir d'appréciation (arrêt du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 25).

16 En ce qui concerne le premier argument de la République italienne, la Commission fait valoir que la tentative de la requérante pour extrapoler de la législation un concept unique de l'origine des différents produits agricoles est stérile.

17 S'agissant du deuxième argument, la Commission, d'une part, souligne l'importance du pressage pour la qualité de l'huile. D'autre part, elle constate que, le transport des olives nécessitant certaines précautions, il est beaucoup plus coûteux que celui de l'huile obtenue à partir de ces mêmes olives. Le risque que des olives ne provenant pas d'Italie soient importées aux fins de pressage dans cet État membre, en vue de bénéficier de l'appellation d'origine, serait donc négligeable. Si des circonstances nouvelles devaient néanmoins entraîner le développement de ces transports, la Commission assure qu'elle pourrait modifier le règlement attaqué en vue d'obvier aux perturbations qui en résulteraient sur le marché au détriment des consommateurs.

18 En réponse au troisième argument, la Commission soutient que ce n'est que pour les huiles dont l'appellation d'origine se réfère au territoire de tout un État membre ou de la Communauté que le règlement attaqué mentionne le lieu d'extraction. En effet, la diversité des climats, des pratiques agricoles et des variétés cultivées dans chacun des États membres serait telle que ces éléments ne pourraient avoir une influence claire sur les caractéristiques du produit. Dans ces conditions, le fait de savoir qu'une huile est produite à partir d'olives provenant d'un État membre ne fournirait au consommateur aucune indication supplémentaire quant à la qualité du produit.

19 Quant au quatrième argument, la Commission fait valoir que le renvoi au règlement n° 2913/92, effectué à l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué, vise exclusivement à déterminer quel est le pays tiers d'origine dans le cas d'huiles en provenance d'un pays tiers.

20 La Commission ajoute que le critère retenu par le règlement attaqué facilite les contrôles. Tandis que le nombre de producteurs d'olives serait très élevé, celui des pressoirs, déjà soumis à un ensemble d'obligations et de contrôles dans le cadre de la réglementation communautaire, serait plus limité.

21 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'article 3, paragraphe 2, du règlement attaqué ne concerne que la désignation de l'origine de l'«huile d'olive vierge extra» et de l'«huile d'olive vierge» au niveau d'un État membre ou de la Communauté européenne.

22 Il convient de relever que le règlement attaqué a été arrêté sur la base de l'article 35 bis du règlement n° 136/66. Au paragraphe 1 de cette disposition, le Conseil a conféré à la Commission le pouvoir d'arrêter des normes de commercialisation pour, notamment, l'huile d'olive. Conformément au paragraphe 3 de ce même article, la Commission, en arrêtant ces mesures suivant la procédure dite des «comités de gestion», doit tenir compte «des nécessités

techniques de production et de commercialisation ainsi que de l'évolution des méthodes pour la détermination des caractéristiques physico-chimiques et organoleptiques» des produits en cause.

23 Contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, ni l'article 35 bis ni aucune autre disposition du règlement n° 136/66 n'apporte d'autre limite au pouvoir d'appréciation de la Commission en ce qui concerne la détermination de l'origine des produits concernés.

24 La directive 79/112 ne contient aucune indication à cet égard. Quant aux critères spécifiques définis par le règlement n° 2081/92 en matière d'indications géographiques et d'appellations d'origine des produits agricoles, ils se réfèrent à des aires géographiques déterminées et homogènes et ne sauraient être transformés en règles générales, applicables quelles que soient l'étendue et l'hétérogénéité des zones concernées. De même, les règles fixées par le règlement n° 2392/89, à propos des vins et des moûts de raisins, ont été établies eu égard aux propriétés spécifiques de ces produits et ne sauraient être considérées comme étant d'application générale à tous les produits agricoles. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible de tirer de la réglementation invoquée par le gouvernement italien un principe général selon lequel l'origine des différents produits agricoles devrait être impérativement et uniformément fixée en fonction de la zone géographique dans laquelle ceux-ci ont été cultivés.

25 Dès lors, il y a lieu de considérer que, pour réglementer, dans le cadre des compétences que lui confère l'article 35 bis du règlement n° 136/66, la désignation de l'origine de l'huile d'olive, la Commission disposait d'un large pouvoir d'appréciation.

26 S'agissant d'une évaluation d'une situation économique complexe, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, lorsque, comme en l'espèce, la Commission jouit d'une liberté d'appréciation importante, le juge communautaire, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne saurait substituer

ses appréciations en la matière à celles de l'autorité compétente, mais doit se limiter à examiner si ces dernières sont entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (arrêt du 25 juin 1997, Italie/Commission, C-285/94, Rec. p. I-3519, point 39).

27 En l'occurrence, le gouvernement italien n'a pas démontré l'existence d'une telle erreur ou d'un tel détournement. Les motifs exposés par la Commission dans la motivation du règlement attaqué et explicités dans le cadre de la présente procédure pour justifier le choix du lieu d'obtention de l'huile pour désigner l'origine d'une «huile d'olive vierge extra» ou d'une «huile d'olive vierge», lorsque cette origine se réfère à un État membre ou à la Communauté européenne, ne sont ni dénués de logique ni incohérents.

28 D'une part, la Commission a pris en considération le fait que la manière dont l'huile est extraite des olives joue un rôle important pour la qualité de l'huile, en particulier pour son goût, son parfum et sa couleur. Elle a considéré que ce rôle est plus important que celui joué par les conditions climatiques et l'environnement du lieu où sont cultivées les olives de même que par les différentes variétés d'olives cultivées. Cette appréciation est fondée sur le fait que ces éléments varient considérablement d'un État membre à un autre, ainsi que dans un même État membre, et qu'ils ne peuvent donc avoir, pour des huiles dont l'origine se réfère à tout le territoire d'un État membre ou de la Communauté européenne, qui sont celles visées par l'article 3, paragraphe 2, du règlement attaqué, une influence clairement identifiable sur leurs caractéristiques physico-chimiques et organoleptiques.

29 D'autre part, la Commission a tenu compte du fait que les transports d'olives entre pays sont réduits, eu égard aux coûts engendrés par la nécessité de prendre certaines précautions afin d'éviter des pertes importantes de qualité.

30 Au vu de ces considérations, il ne saurait être soutenu que le choix du lieu d'obtention de l'huile comme critère de détermination, au niveau d'un État

membre ou de la Communauté, de l'origine d'une « huile d'olive vierge extra » ou d'une « huile d'olive vierge » méconnaît les exigences d'une bonne information du consommateur. En outre, ainsi que la Commission le soutient, ce critère facilite considérablement les contrôles.

31 Enfin, la conjonction de ce critère avec celui de « la dernière transformation ou ouvraison substantielle », prévu à l'article 24 du règlement n° 2913/92, ne saurait donner lieu aux abus évoqués par le gouvernement italien. En effet, le renvoi à ce règlement, effectué à l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué, ne concerne que la détermination du lieu retenu pour fixer la désignation de l'origine d'une huile importée d'un pays tiers. Pour être commercialisée en qualité de marchandise originaire d'un État membre ou de la Communauté, une « huile d'olive vierge extra » ou une « huile d'olive vierge » doit donc satisfaire aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, du règlement attaqué.

32 Dans ces circonstances, le moyen tiré d'une violation et d'une application erronée des articles 35 bis du règlement n° 136/66, 2, paragraphe 1, de la directive 79/112 ainsi que 22 et 24 du règlement n° 2913/92 doit être rejeté.

Sur le second moyen

33 Le gouvernement italien soutient que, en prévoyant à l'article 2, paragraphe 2, troisième alinéa, premier tiret, du règlement attaqué que les marques dont la demande d'enregistrement a été introduite avant le 1er janvier 1999 échappent à l'application des dispositions dudit règlement, la Commission a fait une application erronée de la directive 89/104. En effet, une telle exception serait de nature à permettre de véritables abus en raison du fait qu'elle autorise l'enregistrement de marques postérieurement à la publication du règlement attaqué.

34 Selon la Commission, un enregistrement de mauvaise foi d'une marque avant le 1er janvier 1999, dans le but d'éluder l'application du règlement attaqué, serait contraire à l'article 3 de la directive 89/104 et donc illégal.

35 À cet égard, il suffit de constater que le risque d'enregistrements abusifs au cours de la période allant du 24 décembre 1998, date de la publication du règlement attaqué, au 1er janvier 1999 apparaît théorique compte tenu, d'une part, de la brièveté de cette période et, d'autre part, de la longueur et de la complexité des procédures nécessaires à l'enregistrement d'une marque. En l'absence de tout commencement de preuve produit par le gouvernement italien, la simple allégation par ce dernier d'un tel risque ne suffit pas à établir l'existence d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir de la Commission.

36 Le moyen tiré d'une application erronée de la directive 89/104 doit donc être écarté.

37 Aucun des deux moyens invoqués par la République italienne au soutien de son recours n'étant fondé, celui-ci doit dès lors être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

38 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 Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 décembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola