CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 5 mars 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions préjudicielles qui vous sont posées par le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vous invitent à confronter les exigences de la libre circulation des marchandises, telles qu'elles sont reconnues par le traité CEE, aux nécessités de l'harmonisation des législations nationales, particulièrement en matière d'étiquetage.

2. Les faits sont simples. Denkavit Futtermittel GmbH (ci-après « Denkavit »), société de droit allemand, a pour principale activité l'importation et la vente sur le marché allemand d'aliments composés pour animaux en provenance des autres États membres de la Communauté et, notamment, des Pays-Bas. Elle a désiré importer de ce dernier État des aliments destinés aux animaux, sans observer l'obligation, instituée par l'article 13, paragraphe 2, du cinquième règlement allemand portant modification de la Futtermittelverordnung [1], d'indiquer le pourcentage de tous les ingrédients employés (déclaration dite « détaillée »). Le royaume des Pays-Bas n'exige pas, semble-t-il, la mention des ingrédients pour les aliments composés pour animaux [2]. Le Land Baden-Württemberg a refusé d'admettre la commercialisation de ces produits. Denkavit a fait valoir, devant le Verwaltungsgericht Stuttgart, que l'article 13, paragraphe 2, précité, était contraire à la directive 79/373/CEE [3]. Cette juridiction a fait droit à cette demande.

3. Saisi en appel, le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg a constaté la modification de la réglementation allemande applicable au litige. En effet, depuis le sixième règlement portant modification de la Futtermittelverordnung du 22 juin 1988 [4], l'article 13, paragraphe 2, de ce texte oblige désormais à l'indication des ingrédients utilisés, dans l'ordre d'importance pondérale décroissante (déclaration dite « simplifiée »). Denkavit a soutenu devant cette juridiction que la nouvelle version de l'article 13, paragraphe 2, serait également contraire aux prescriptions de la directive 79/373 et, à tout le moins, à celles de l'article 30 du traité CEE.

4. Le juge a quo vous a, en conséquence, posé trois questions préjudicielles qui visent, en premier lieu, l'interprétation des dispositions pertinentes de la directive 79/373, en second lieu, la compatibilité de ce texte au regard de l'article 30 du traité CEE, enfin, sa justification, le cas échéant, par le recours aux dispositions de l'article 36.

5. Examinons-les successivement.

* Langue originale: le français.

1 — Règlement du 2 janvier 1987 (BGBl. I, p. 94 et 423).

2 — Observations de Denkavit, p. 5 de la traduction française.

3 — Directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux (JO L 86, p. 30), modifiée, en premier lieu, par la directive 86/354/CEE du Conseil, du 21 juillet 1986 (JO L 212, p. 27); ces modifications sont sans influence sur la présente affaire.

4 — BGBl. I, p. 869.

6. La première question se réfère à l'article 5 de la directive 79/373. Selon le paragraphe 4 de cet article, « les États membres peuvent prescrire tout ou partie des seules indications supplémentaires suivantes: ...; b) les ingrédients ». Aux termes du paragraphe 7 du même article, « dans la mesure où les indications relatives aux ingrédients sont données, tous les ingrédients utilisés doivent être cités, soit en indiquant leur teneur, soit dans l'ordre d'importance pondérale décroissante dans l'aliment composé ». Le juge a quo vous demande en substance si ces dispositions instituent ou non une clause de « standstill » qui ne permettrait aux États membres de maintenir l'obligation d'indiquer les ingrédients qu'à la condition que leur droit interne connaisse déjà, à la date d'entrée en vigueur de la directive, semblable obligation. Le droit allemand a, semble-t-il, connu une période, du 1er juillet 1976 au 1er octobre 1985, durant laquelle l'indication des ingrédients n'était pas exigée [5].

7. Les observations présentées par différents intervenants devant votre Cour sont assez divergentes quant à la réponse à apporter à cette première question. Le Conseil [6], le Land Baden-Württemberg et le gouvernement italien estiment que les dispositions claires et dépourvues d'ambiguïté de l'article 5 de la directive précitée ne limitent en aucune façon la faculté pour un État membre d'introduire dans son droit interne l'obligation d'indiquer les ingrédients dans l'ordre d'importance pondérale décroissante, même si cette obligation n'existait pas dans son ordre juridique au moment de l'entrée en vigueur de la directive. Au contraire, Denkavit ainsi que la Commission affirment que les objectifs, l'économie générale, les motifs de la directive et, particulièrement, son cinquième considérant conduisent à interpréter son article 5 comme instituant une obligation de « standstill ».

8. Avant d'aborder cette problématique, il convient de rappeler que la directive en cause participe d'un processus d'harmonisation des législations nationales qui tend à assurer progressivement la libre circulation dans la Communauté des aliments composés pour animaux. Elle ne saurait être considérée comme la dernière pierre de l'édifice. En effet, d'une part, son article 5 permet aux États membres d'instituer ou non des mentions supplémentaires obligatoires et, d'autre part, son article 15 dispose expressément que « la Commission, sur la base de l'expérience acquise, transmet au Conseil, au plus tard trois ans après la notification de la présente directive, des propositions de modifications à ladite directive en vue de réaliser la libre circulation des aliments composés des animaux et d'éliminer certaines disparités, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ingrédients et en matière d'étiquetage. Le Conseil statue sur ces propositions au plus tard cinq ans après la notification de la présente directive ». C'est dire le caractère inachevé de l'harmonisation à laquelle elle a entendu procéder. Celle-ci n'a pu franchir un pas supplémentaire qu'avec l'adoption de la directive 90/44/CEE [7] dont les second et troisième considérants constatent que, « aux termes de la législation communautaire actuelle, les États membres peuvent déroger, dans certains cas, aux règles communautaires, notamment en ce qui concerne l'étiquetage et le choix des ingrédients; ... qu'il convient, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, d'éliminer toutes les dérogations nationales qui peuvent freiner encore la libre circulation des aliments

5 — Denkavit, observations écrites, p. 7 de la traduction française.

6 — Observations écrites, point 12.

7 — Directive du Conseil du 22 janvier 1990 modifiant la directive 79/373/CEE concernant la commercialisation des aliments composés (JO L 27, p. 35).

composés ou qui créent des conditions de concurrence inégales ». Ainsi, le nouvel article 5 de la directive 79/373, tel qu'il résulte désormais de la directive 90/44, *oblige* les États membres à exiger [8] l'indication des ingrédients dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale [9]. A défaut de cette mention, les produits ne peuvent être commercialisés [10].

9. Il nous faut ainsi constater les deux traits essentiels de la directive 79/373, eu égard à sa place dans le processus d'harmonisation, à savoir son caractère *partiel* et *temporaire.*

10. Examinons, dès lors, si ses objectifs, son économie générale ou les motifs ayant présidé à son adoption conduisent à interpréter son article 5 comme ayant instauré une obligation de « standstill », étant entendu — ce qui n'est pas contesté par les parties intervenantes — que la lecture de cet article 5 établit qu'une telle obligation ne saurait être déduite *de son seul texte.*

11. Les objectifs de la directive, tels qu'ils résultent, notamment, des considérants 3 et 10, sont de protéger la santé des personnes et des animaux et de parvenir — de façon graduelle, ainsi que nous venons de le constater — à la libre circulation dans la Communauté des aliments composés pour animaux.

12. Or, le cinquième considérant cité par Denkavit et par la Commission n'a pas, à bien le lire, le sens qu'elles pensent pouvoir lui prêter. Il y est dit que, « en attendant l'adoption de dispositions complémentaires, il s'avère nécessaire, eu égard aux pratiques existant dans certains États membres, de prévoir — provisoirement — la possibilité d'exiger au niveau national une déclaration plus complète de la composition des aliments, en ce qui concerne les constituants analytiques et les ingrédients utilisés; que, toutefois, ces déclarations ne peuvent être exigées que dans la mesure où elles sont prévues par la présente directive ». Ce texte n'institue pas de lien nécessaire entre le fait « des pratiques existant dans certains États membres » et la possibilité d'exiger une déclaration sur la composition des aliments. Il constate simplement que certains États exigent cette déclaration et que d'autres ne l'exigent pas, et en tire la conséquence qu'il faut, en l'état, laisser au libre choix des États membres le soin d'imposer ou non une telle obligation. Enfin, le terme « provisoirement » peut tout autant signifier que la possibilité d'instaurer en droit interne une telle exigence sera plus tard abrogée ou, au contraire, deviendra non plus une faculté, mais une obligation.

13. L'économie générale de la directive 79/373 milite également dans le sens d'un rejet de la thèse avancée par Denkavit et la Commission. Ainsi, l'article 8 du texte communautaire prévoit que « les États membres sont autorisés, pour autant que leurs dispositions nationales le prévoient au moment de l'adoption de la présente directive, à limiter la commercialisation des aliments composés à ceux:

— qui sont obtenus à partir de certains ingrédients,

8 — A l'exception des aliments composés destinés aux animaux familiers autres que les chiens et les chats pour lesquels l'indication est facultative [article 5, paragraphe 3, sous g), et paragraphe 1, sous d)].

9 — Article 5 quater, paragraphe 2, sous a), nouveau, de la directive 79/373.

10 — Article 5, paragraphe 1 nouveau, de la directive 79/373.

ou

— qui sont exempts de certains ingrédients ».

Outre le fait que cet article montre clairement comment est rédigée une clause de « standstill », il permet de comprendre l'économie générale de la directive. En ce qui concerne les ingrédients qui peuvent être utilisés, la sauvegarde de la santé des personnes et des animaux conduit à permettre d'exclure la commercialisation de certains aliments composés, mesure plus restrictive des échanges qu'une obligation d'étiquetage, mais qui se trouve compensée par l'existence d'une clause de « standstill ». En revanche, à l'égard des exigences en matière d'étiquetage, lesquelles, par nature, ont un effet moins restrictif sur les échanges, il n'est pas nécessaire de prévoir une telle clause.

14. Au surplus, admettre ici l'existence d'une clause de « standstill » conduirait à un résultat absurde. La République fédérale d'Allemagne, depuis l'entrée en vigueur de la directive 79/373, se serait vu interdire la possibilité de prévoir une telle obligation, alors que, à partir de la date prescrite par la directive 90/44, elle est désormais tenue de l'introduire dans son droit interne.

15. La Commission estime, enfin, qu'il n'est pas exclu que l'aggravation par une directive du Conseil des disparités existant entre les législations nationales constitue un motif d'invalidité. Aussi vous propose-t-elle d'interpréter la directive en ce sens qu'elle aurait institué une obligation de « standstill » afin de rendre le texte communautaire nécessairement compatible avec l'article 30, au besoin par le recours au principe de l'interprétation conforme au traité.

16. Votre jurisprudence estime, en effet, que,

« lorsqu'un texte du droit dérivé communautaire est susceptible de plus d'une interprétation, il convient de donner la préférence à celle qui rend la disposition conforme au traité, plutôt qu'à celle conduisant à constater son incompatibilité avec celui-ci » [11].

17. Il nous paraît, cependant, que le texte de l'article 5 de la directive 79/373 n'est pas « susceptible de plus d'une interprétation ». La Commission reconnaît elle-même que l'existence d'une clause de « standstill » ne saurait être déduite des *seuls termes* de cette disposition. Dès lors, il ne nous semble pas que votre jurisprudence doive recevoir ici application.

18. Tous ces éléments nous conduisent à vous proposer de répondre à la première question en ce sens que l'article 5, paragraphes 4 et 7, de la directive 79/373 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre introduise dans sa législation nationale l'obligation d'indiquer les ingrédients utilisés dans la fabrication des aliments composés pour animaux, dans l'ordre d'importance pondérale décroissante.

19. Nous examinerons ensemble les deuxième et troisième questions, dans la

11 — Arrêt du 13 décembre 1983, Commission/Conseil, point 15 (218/82, Rec. p. 4063); voir aussi arrêt du 20 mai 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613); arrêt du 28 mars 1979, Rivoira (179/78, Rec. p. 1147).

mesure où la première vise l'article 30 du traité CEE et la seconde l'article 36, tant est évident le lien entre ces deux articles.

20. Examinons, au préalable, votre jurisprudence quant à la confrontation des nécessités de l'harmonisation au regard des exigences de la libre circulation des marchandises.

21. Il est, en premier lieu, incontestable que

« l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent, vaut ... non seulement pour des mesures nationales, mais également pour des mesures émanant des institutions communautaires » [12].

22. Cela signifie-t-il que les règles de la libre circulation des marchandises telles qu'elles sont interprétées vis-à-vis des mesures nationales doivent être appliquées selon des règles identiques à l'égard des directives d'harmonisation adoptées par le Conseil? Nous ne le pensons pas.

23. Dans votre arrêt du 24 octobre 1973 [13], où était en cause la compatibilité des montants compensatoires monétaires avec les articles 8, 9, 12 et 13 du traité, vous avez constaté que, bien que les montants compensatoires monétaires fussent constitutifs d'un cloisonnement du marché, ils cherchaient à éviter les perturbations dans les échanges consécutifs à la variation des taux de change, que, en outre, les distorsions de trafic dues à des causes monétaires étaient plus préjudiciables à l'intérêt commun, que ces montants tendaient à assurer le maintien de courants d'échanges normaux dans les circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire, qu'enfin ces mesures n'étaient pas unilatéralement décidées par les États membres et qu'elles avaient pour objet d'éviter la désorganisation du système d'intervention prévu par la réglementation communautaire [14].

24. Il semble que vous ayez eu égard notamment au *caractère temporaire et uniforme* [15] de la mesure, à ses objectifs, ainsi qu'à l'*intérêt général* de la Communauté, critère à propos duquel vous avez procédé à un « balancing test » entre les inconvénients des montants compensatoires monétaires et les avantages qu'on entendait obtenir de leur instauration.

25. Dans votre arrêt Bauhuis [16], vous avez examiné la compatibilité de la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964 [17], harmonisant les mesures de contrôles sanitaires sur certains animaux, au regard du principe de la libre circulation des marchandises et constaté que

« l'organisation de ces contrôles a été ... rendue obligatoire pour l'État membre expéditeur et ce en vue de rendre superflus des contrôles à la frontière unilatéralement organisés par l'État membre importateur » [18],

12 — Arrêt du 17 mai 1984, Denkavit Nederland, point 15 (15/83, Rec. p. 2171), où était invoqué l'article 34 du traité CEE; voir aussi arrêt du 20 avril 1978, SARL Les fils de Henri Ramel, point 35 (80/77 et 81/77, Rec. p. 927).

13 — Rewe-Zentrale (10/73, Rec. p. 1175).

14 — Point 20.

15 — Pour une autre application de ce critère, voir arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi, points 51 à 57 (5/77, Rec. p. 1555).

16 — Arrêt du 25 janvier 1977 (46/76, Rec. p. 5).

17 — Directive relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 1964, 121, p. 1977).

18 — Point 27.

que

« ces mesures ne sont pas unilatéralement imposées par chaque État membre, mais rendues obligatoires et uniformes pour l'ensemble des produits en cause » [19],

et que

« elles ne sont pas édictées par chaque État membre ..., mais par le Conseil dans l'intérêt général de la Communauté » [20],

pour en conclure que

« on ne saurait donc les considérer comme des mesures unilatérales entravant les échanges, mais plutôt comme des opérations destinées à favoriser la libre circulation des marchandises, notamment en neutralisant des obstacles pouvant résulter, pour cette libre circulation, des mesures de contrôle sanitaire prises en conformité avec l'article 36 » [21].

26. Là encore, vous avez pris en considération le caractère uniforme [22] de la mesure, ses objectifs et l'intérêt général de la Communauté [23].

19 — Point 29.

20 — Point 29.

21 — Point 30.

22 — Voir, à ce sujet, arrêt du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, point 11 (251/78, Rec. p. 3369), d'où il résulte que la même mesure sera appréciée différemment selon qu'elle est unilatérale ou qu'elle résulte d'une directive d'harmonisation.

23 — Cette jurisprudence a été appliquée, mutatis mutandis, aux frais des contrôles institués par la convention internationale des Nations unies pour la protection des végétaux, du 6 décembre 1951; arrêt du 12 juillet 1977, Commission/Pays-Bas (89/76, Rec. p. 1355).

27. Enfin, dans un arrêt plus récent [24], vous avez été confrontés à l'examen de la conformité avec l'article 30 de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976 [25], qui harmonisait partiellement les mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux.

28. Après avoir rappelé que les institutions communautaires sont tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires, vous avez déclaré:

« Il convient de constater que la directive en cause ne vise nullement à entraver ces échanges. Au contraire, elle cherche à supprimer *progressivement* des mesures prises unilatéralement par les États membres et qui étaient à l'époque justifiées, en principe, par l'article 36 du traité ... En même temps, la directive vise à renforcer, dans l'intérêt général de la Communauté, la protection de la production agricole contre les dégâts importants susceptibles d'être causés par des organismes nuisibles » [26].

Vous avez ajouté que,

« dans le cadre d'un tel exercice des pouvoirs conférés aux institutions communautaires par les articles 43 et 100 du traité, il faut nécessairement reconnaître à ces institutions une marge d'appréciation, notamment en ce qui concerne la possibilité de *ne procéder à une harmonisation que par étapes et de n'exiger qu'une suppression progressive* des mesures unilatérales prises

24 — Arrêt du 29 février 1984, Rewe-Zentrale (37/83, Rec. p. 1229).

25 — Directive concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux (JO L 26, p. 20).

26 — Point 19, souligné par nous.

par les États membres. Compte tenu des spécificités de la matière telles qu'elles sont exposées dans les considérants précités de la directive ainsi que *du caractère très partiel de l'harmonisation effectuée jusqu'ici,* il n'est aucunement établi que le Conseil, en permettant, par la disposition litigieuse, des contrôles par sondage jusqu'à concurrence d'un tiers des envois, a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation » [27].

29. A côté des critères que nous avons déjà mentionnés, vous avez eu égard, dans cette décision, au caractère partiel de l'harmonisation en cause. On peut, toutefois, avancer que ce critère est, en quelque sorte, une formulation différente de celui tiré du caractère temporaire de la mesure, critère que vous aviez utilisé à l'égard des montants compensatoires monétaires [28].

30. Certains commentateurs estiment d'ailleurs que, si les institutions communautaires doivent respecter le principe de la libre circulation des marchandises, votre jurisprudence leur reconnaît, néanmoins, une marge d'appréciation plus grande que celle des États membres [29]. On peut, d'ailleurs, faire remarquer que, si vous ne prenez jamais en compte les objectifs d'une législation nationale pour examiner sa compatibilité avec les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises, en revanche, vous y avez particulièrement égard lorsqu'est mise en cause une mesure communautaire [30].

31. Toutefois, s'il nous semble que le régime de l'article 30 à l'égard des mesures communautaires d'harmonisation ne saurait obéir obligatoirement aux mêmes règles que celles qui gouvernent votre jurisprudence vis-à-vis des mesures nationales, il n'en reste pas moins que l'on ne saurait harmoniser des manquements et que la mesure qui est rendue obligatoire dans tous les États membres ou, à titre temporaire, laissée à l'appréciation de ces États, doit être justifiée par l'un des objectifs de l'article 36 ou par les exigences impératives de votre jurisprudence dite « Cassis de Dijon » [31]. En effet, si dans vos arrêts Rewe-Zentrale [32] et Bauhuis [33] vous avez seulement fait référence au fait que la mesure d'harmonisation en cause avait pour objectif de favoriser la libre circulation des marchandises, c'est manifestement au motif que cette mesure était confrontée à l'interdiction des taxes d'effet équivalent, interdiction instituée par les articles 9 et 12 du traité qui ne comportent pas de dispositions similaires à celles de l'article 36 ou à celles que votre arrêt « Cassis de Dijon » a déduit de l'article 30. En revanche, dans votre arrêt du 29 février 1984, Rewe-Zentrale, vous avez pris soin de constater que les mesures de contrôle maintenues provisoirement par la directive 77/93 étaient justifiées par l'article 36 du traité [34].

27 — Point 20, souligné par nous.

28 — Pour une opinion identique, voir Curral, J.: « Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization », *Yearbook of European Law,* 1984, p. 169, voir p. 195.

29 — Oliver, P.: *Free Movement of Goods in the EEC,* 2e édition, 1988, 4-13, p. 46.

30 — A côté des critères que nous avons cités, la doctrine y ajoute le respect du principe de proportionnalité (Oliver, P., précité, 4-16, p. 51; Curral, J., précité, p. 194), l'égalité de traitement entre les États membres (Curral, J., précité, p. 194); certains estiment que la charge de la preuve doit être renversée au profit des mesures communautaires qui seraient présumées compatibles alors que les mesures nationales créant des obstacles aux échanges intracommunautaires seraient présumées injustifiées (Oliver, P., précité, 4-17, p. 51).

31 — Arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentrale (120/78, Rec. p. 649).

32 — 10/73, précité.

33 — 46/76, précité.

34 — 37/83, précité, point 19.

32. L'avocat général M. Mayras, dans ses conclusions à propos de l'affaire De Peijper[35], avait sur ce point déclaré que

« la compétence résiduelle, d'ailleurs importante, laissée aux États membres par l'article 36 en matière de santé publique, ne saurait être élargie par la voie de directives adoptées au titre du rapprochement des législations (article 100). Les directives adoptées en application de cet article ne peuvent ... que coordonner les mesures existant dans les États membres; elles ne sauraient affecter la portée de l'article 36 »[36].

33. Dès lors, les questions posées par le juge a quo recouvrent en fait deux problématiques. D'une part, l'exigence de la mention des ingrédients sur l'étiquette des aliments composés est-elle justifiée au regard de l'article 36 ou des exigences impératives? D'autre part, l'option donnée aux États membres de maintenir ou d'introduire une telle exigence, en laissant ainsi subsister des disparités de législation, est-elle conforme à l'article 30? Il convient d'examiner successivement ces deux points.

34. Il est, en premier lieu, incontestable que l'obligation de faire figurer certaines mentions sur un produit, en ce qu'elle impose éventuellement au fabricant ou à l'importateur de modifier la présentation du produit, est de nature à rendre plus onéreuse sa commercialisation dans certains États membres et, dès lors, a un effet restrictif des échanges intracommunautaires. Votre jurisprudence est très claire en ce sens[37].

35. Il va sans dire, en second lieu, que la mesure en cause est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés.

36. Il convient donc, en troisième lieu, d'examiner si cette obligation d'indiquer les ingrédients entrant dans la composition des aliments composés pour animaux peut être justifiée par l'un des objectifs visés à l'article 36 ou par l'une des exigences impératives.

37. Dans un arrêt du 3 octobre 1985[38], vous avez déjà constaté que la directive 79/373 s'inscrivait

« dans le contexte de la politique agricole commune et dans celui de l'harmonisation des législations susceptibles d'avoir une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun »

et avait pour objet

« de contribuer de manière spécifique, dans le secteur considéré, à la réalisation de la libre circulation des marchandises »[39].

38. Dans un arrêt antérieur de quelques mois[40] et qui concernait également la directive 79/373, vous avez déclaré que celle-ci n'avait pas

« pour objet de régler le contrôle sanitaire des aliments composés »[41]

35 — 104/75, précité.

36 — P. 653.

37 — Arrêt du 16 décembre 1980, Fietje, points 8 à 10 (27/80, Rec. p. 3889); arrêt du 17 mars 1983, De Kikvorsch, point 10 (94/82, Rec. p. 947).

38 — Commission/Allemagne (28/84, Rec. p. 3097).

39 — Point 12.

40 — Arrêt du 27 mars 1985, Denkavit Futtermittel (73/84, Rec. p. 1013).

41 — Point 12.

et que ce soin était encore dévolu aux États membres. Vous avez, en effet, rappelé l'article 3 du texte en cause, aux termes duquel

« les États membres prescrivent que des aliments composés ne peuvent être commercialisés que s'ils sont sains, loyaux et de qualité marchande. Les États membres prescrivent que les aliments composés ne peuvent présenter aucun danger pour la santé animale ni pour la santé humaine et ne peuvent être présentés ou commercialisés d'une manière qui soit de nature à induire en erreur »,

pour en déduire que

« cet article se borne ... à imposer aux États membres l'obligation générale de prendre toutes dispositions utiles, ... *en vue d'imposer le respect de certaines normes de qualité, d'assurer le contrôle sanitaire des aliments et de garantir la loyauté des transactions,* quelle que soit l'origine des règles applicables » [42].

39. Ainsi, vous avez déjà jugé que les objectifs de la directive 79/373 participaient, à la fois, de l'exigence de la loyauté des transactions commerciales et de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux visée à l'article 36 du traité CEE.

40. Il semble, cependant, que la mesure particulière qu'est l'obligation d'indiquer les ingrédients répond essentiellement à la nécessité d'assurer la loyauté des transactions commerciales et la protection du consommateur. L'on peut estimer, en effet, que l'obligation d'indiquer les ingrédients permet à l'utilisateur de savoir quelles sont les substances (notamment céréales, viandes, légumes) qui entrent dans la composition du produit et d'en tenir compte pour l'alimentation de ses animaux. C'est en vain que Denkavit se réfère ici à votre arrêt Provide [43]. Dans cette affaire, la directive en cause *ne permettait pas* l'indication des ingrédients à l'égard des produits cosmétiques. Vous avez à ce propos seulement constaté que l'exigence d'une telle mention serait « de nature à entraver les échanges intracommunautaires par l'obligation qu'elle implique de modifier le conditionnement sous lequel les produits sont légalement commercialisés dans certains États membres » [44]. Comme nous venons de le signaler, il est incontestable qu'une obligation de porter certaines mentions sur le produit a un effet restrictif sur les échanges intracommunautaires. Votre arrêt Provide n'a, cependant, jamais entendu juger que toute obligation en matière d'étiquetage ne pourrait être justifiée par des exigences impératives ou par les objectifs visés à l'article 36 du traité.

41. Denkavit indique, d'ailleurs, les raisons de fait qui semblent fonder son hostilité à la mesure en cause. Étant spécialisée dans les aliments pour les animaux jeunes, plus sensibles aux maladies que les autres, elle aurait engagé des frais importants pour la mise au point, au terme d'une recherche scientifique coûteuse, de ces aliments. Ainsi, l'obligation d'indiquer les ingrédients serait contraire au secret des affaires. Elle précise, toutefois, dans l'exégèse à laquelle elle se livre de la directive 90/44, que le nouvel article 5 quater permet, dans son paragraphe 3, de remplacer l'indication des ingrédients par celle « des catégories regroupant plusieurs

42 — Point 12, souligné par nous.

43 — Arrêt du 23 novembre 1989 (C-150/88, Rec. p. 3891).

44 — Point 18.

ingrédients », ce qui, à ses yeux, sauvegarde la propriété industrielle et commerciale [45]. Elle omet, cependant, de rappeler que la directive 79/373, dans son article 5, paragraphe 7, autorise déjà les États membres à « regrouper les ingrédients par catégorie ou maintenir des catégories existantes et admettre que l'indication des ingrédients soit remplacée par celle des catégories ». L'argument avancé est, dès lors, dénué de pertinence.

42. Enfin, il faut reconnaître aux institutions communautaires, lorsqu'elles procèdent aux harmonisations des législations nationales rendues nécessaires pour assurer l'établissement du marché intérieur, et notamment la libre circulation des marchandises, un large pouvoir d'appréciation [46] dans le choix des mesures permettant d'assurer la sauvegarde des objectifs visés à l'article 36 ou des exigences impératives, sous réserve bien évidemment du respect du principe de proportionnalité. Notons, d'ailleurs, que l'article 100 A, paragraphe 3, du traité, tel qu'il résulte de l'Acte unique européen, engage la Commission à prendre pour base, dans ses propositions en matière, notamment, de protection des consommateurs, un « niveau de protection élevé ». Ainsi, les institutions communautaires peuvent légitimement considérer que l'indication des ingrédients pour des produits cosmétiques doit être prohibée, dès lors qu'elle ne permet pas réellement aux utilisateurs d'estimer les effets du produit, qu'en revanche une telle indication est utile dans le cas d'aliments composés pour animaux pour lesquels l'éleveur est à même d'apprécier l'intérêt du produit pour son exploitation.

45 — Rappelons-le, elle aussi visée à l'article 36 du traité.

46 — 10/73, 46/76 et 37/83, précités.

43. La mesure en cause, pour conclure sur ce point, paraît donc être de celles qui sont justifiées au regard des exigences impératives de la loyauté des transactions commerciales et de la protection du consommateur.

44. Examinons maintenant la compatibilité de la directive 79/373 à l'article 30 en ce que cette directive aurait « aggravé » les disparités de législations nationales. Cette difficulté est sans doute, en l'espèce, plus simple à résoudre.

45. En premier lieu, les mesures harmonisées sont, nous venons de le constater, justifiées au titre d'exigences impératives. Ces mesures, en l'absence d'harmonisation, l'auraient été également si elles avaient été le fait d'un législateur national. Dès lors, même si la directive laisse subsister des disparités de législations et permet à certains États membres dont le droit interne ne prévoyait pas cette obligation de l'introduire, il n'en demeure pas moins que, pour reprendre les termes mêmes de votre jurisprudence,

« les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant »

de ces disparités

« doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, ... à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs » [47].

47 — 120/78, précité, point 8.

46. En second lieu, l'on peut sérieusement contester que la directive en cause ait eu pour effet d'« aggraver » les disparités de législations. En effet, son article 5, paragraphe 4, donne une *liste limitative* des mentions que les États membres peuvent exiger, en plus de celles rendues obligatoires par le paragraphe 1 du même article. L'harmonisation a, donc, essentiellement porté sur le *nombre* et la *nature des mentions,* dont le principe même de l'exigence est encore temporairement laissé à l'appréciation des États membres. En pratique, l'opérateur économique connaît, désormais, l'intégralité des mentions qui pourront être exigées par tel ou tel État membre et peut donc, s'il choisit de les faire toutes figurer sur ses produits, être assuré que ces derniers pourront circuler librement dans toute la Communauté. Il n'est plus obligé de procéder à une recherche fastidieuse des prescriptions établies par les différents droits des États membres et ne se trouve plus à la merci d'une modification de ces législations. Le caractère limitatif des mentions autorisées lui permet de prendre, en toute sécurité, les mesures de conditionnement de ses produits qui s'imposent. En ce sens, la directive 79/373 favorise manifestement la libre circulation des marchandises.

47. Enfin, le fait que cette harmonisation partielle soit, bien évidemment, moins satisfaisante pour l'établissement d'un marché intérieur qu'une mesure d'harmonisation totale, telle que celle réalisée par la directive 90/44, est néanmoins justifié, selon votre arrêt Rewe-Zentrale [48], par la possibilité reconnue aux institutions communautaires

« de ne procéder à une harmonisation que par étapes et de n'exiger qu'une suppression progressive » [49]

des disparités de législations.

48. L'examen des deuxième et troisième questions préjudicielles ne révèle donc pas d'éléments de nature à remettre en cause la validité de l'article 5 de la directive 79/373. C'est en ce sens que nous vous proposons de répondre au juge a quo.

49. Nous concluons donc à ce que vous disiez pour droit:

« 1) Les dispositions de l'article 5, paragraphes 4 et 7, de la directive 79/373/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux doivent être interprétées en ce sens qu'elles permettent à un État membre, même lorsque ses dispositions nationales ne le prévoyaient pas au moment de l'adoption de la directive, d'introduire dans son droit interne l'obligation d'indiquer tout ou partie des mentions figurant à l'article 5, paragraphe 4.

2) L'examen de ces dispositions n'a révélé aucun élément de nature à remettre en cause leur validité. »

48 — 37/83, précité.
49 — Point 20.