CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN
présentées le 17 mars 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

En application de la convention internationale sur l'emploi des appellations d'origine et dénominations des fromages, « la convention de Stresa », du 1er juin 1951, à laquelle sont notamment parties la France et les Pays-Bas, mais pas la République fédérale d'Allemagne, le droit français interdit la commercialisation de fromage sous la dénomination « Edam », à moins que sa teneur en matière sèche minimale soit de 52 % et celle en matière grasse de 40 %. Gérard Deserbais, le directeur de la société française Fromex SARL, a importé en France du fromage originaire de la République fédérale d'Allemagne, qui contenait 50,4 % de matière sèche et 34,3 % de matière grasse. Le fromage en question était préemballé et portait la dénomination (en français):

« Edam fromage allemand
30 % de matière grasse
importé par Fromex Strasbourg »

Eu égard à cette importation, l'intéressé a été poursuivi et inculpé d'usurpation de dénomination susceptible de créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur sur la nature et les qualités substantielles de la marchandise concernée. Le prévenu a interjeté appel devant la cour d'appel de Colmar en faisant valoir que le droit communautaire l'autorisait à importer le fromage en France sous la dénomination « Edam » au motif qu'il était loyalement produit et commercialisé sous cette dénomination en République fédérale d'Allemagne.

En vue de la solution du litige, la cour d'appel de Colmar a, par son arrêt du 30 octobre 1986, déféré à la Cour de justice la question préjudicielle suivante:

« Les articles 30 et suivants du traité CEE doivent-ils être interprétés de telle sorte que devrait être considérée comme une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent la réglementation nationale qui, ayant pour objet la protection d'une dénomination de vente,

1) réserve celle-ci à la production nationale ou à la production d'un autre État, à l'exclusion de la production d'autres États membres;

2) soumet le droit d'utiliser la dénomination de vente d'un fromage importé d'un État membre au respect d'une teneur minimale en matière grasse, lorsque le fromage importé est loyalement et traditionnellement produit et commercialisé dans son état d'origine selon des prescriptions techniques et qualitatives différentes? »

M. Deserbais s'appuie sur l'interprétation donnée à l'article 30 dans la jurisprudence de la Cour relative à la libre circulation des marchandises, affirme que les consommateurs étaient convenablement protégés par l'information figurant sur l'étiquette, et

* Traduit de l'anglais.

soutient qu'il convient de répondre à la question en ce sens que l'article 30 du traité CEE interdit à un État membre d'appliquer à des fromages de même type importés d'un autre État membre une réglementation nationale qui soumet le droit d'utiliser la dénomination de vente de ces fromages au respect d'une teneur minimale en matière grasse, lorsque les fromages importés sont loyalement et traditionnellement produits selon des prescriptions techniques et qualitatives différentes et commercialisés sous cette même dénomination dans leur état d'origine, et qu'une information convenable des acheteurs est assurée.

Selon le gouvernement néerlandais, bien que la dénomination « Edam » soit aujourd'hui applicable à des fromages fabriqués en dehors de la région d'Edam aux Pays-Bas, elle doit être réservée à des fromages qui satisfont à certaines prescriptions techniques et, en particulier, dont la teneur minimale en matière grasse est de 40 %. Il soutient que la convention de Stresa et le « Codex Alimentarius » représentent un effort international pour garantir le maintien des caractéristiques prescrites pour le fromage portant cette dénomination. Selon lui, le respect des techniques de production traditionnelles fixées et acceptées au niveau international pour le fromage « Edam » exige que les États membres de la Communauté économique européenne soient en mesure d'interdire les importations en provenance d'autres États membres de fromages dont la production n'est pas conforme à ces techniques, même si le consommateur est informé de la composition différente du produit. Il propose donc de répondre à la question en ce sens que le droit communautaire ne fait pas obstacle à des dispositions nationales qui soumettent l'utilisation d'une dénomination de fromage au respect de certaines caractéristiques telles que celles qui sont indiquées notamment dans la convention de Stresa et dans le « Codex Alimentarius ».

La Commission adopte une interprétation des règles sur la libre circulation des marchandises semblable à celle de M. Deserbais et, à propos de l'effet des conventions internationales, elle renvoie à l'article 234 du traité, à l'affaire 812/79, Burgoa (Rec. 1980, p. 2787, 2802), et à l'affaire 121/85, Conegate (Rec. 1986, p. 1007, 1024 et 1025), à l'appui de sa thèse suivant laquelle les conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du traité CEE ne peuvent pas être invoquées dans les rapports entre États membres pour justifier des restrictions dans le commerce intracommunautaire. Elle soutient qu'aucun argument ne peut par conséquent être tiré de la convention de Stresa pour exclure l'application des dispositions de l'article 30. Elle propose dès lors de répondre à la question en affirmant que doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative contraire à l'article 30 du traité CEE, une réglementation nationale qui, ayant pour objet la protection d'une dénomination de vente, interdit la commercialisation de fromages d'une teneur en matière grasse différente de celle prescrite — qui ont été importés d'un autre État membre, où ils ont été loyalement et traditionnellement commercialisés sous cette même dénomination mais selon des prescriptions de qualité différentes — et dont l'étiquetage et la présentation indiquent clairement leur composition et origine véritables.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, une entrave à la commercialisation qui se manifeste par une restriction à l'usage d'une certaine dénomination plutôt que par une interdiction frappant directement le produit peut néanmoins constituer une restriction au sens de l'article 30 du traité CEE. Voir, par exemple, l'arrêt du 26 novembre 1985 dans l'affaire 182/84, Miro (Rec. p. 3731), et l'arrêt du 12 mars 1987 dans l'affaire 178/84, Commission/Allemagne (« l'affaire de la bière », Rec. p. 1227).

Une législation nationale telle que la législation française en cause en l'espèce entrave effectivement ou peut entraver la vente de marchandises importées d'autres États membres, et constitue ainsi une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation selon la définition énoncée par la Cour dans sa jurisprudence, en particulier dans l'affaire 8/74, Dassonville (Rec. p. 837). Elle est en conséquence interdite par l'article 30 du traité CEE, à moins qu'elle ne relève d'une des exceptions prévue par l'article 36, ou, le cas échéant, d'une des « exigences impératives » reconnues par la Cour dans l'affaire 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Rec. 1979, p. 649) (l'affaire « Cassis de Dijon ») et les affaires ultérieures.

Comme l'admet le gouvernement néerlandais, la dénomination « Edam » a cessé depuis longtemps d'être réservée au fromage fabriqué dans la région d'Edam aux Pays-Bas, et elle ne saurait donc être considérée comme une appellation d'origine. En réalité, dans la convention de Stresa, le terme « Edam » ne figure pas parmi les « appellations d'origine », mais seulement parmi les « dénominations » de fromages qui bénéficient d'un moindre degré de protection. Il s'agit actuellement d'une dénomination correspondant à un type de fromage qui n'est plus limité géographiquement à son lieu de production.

Dans certaines de ses décisions, la Cour a jugé que les États membres ne sont pas autorisés à réserver un terme générique à une seule variété nationale au détriment d'autres variétés légalement fabriquées dans d'autres États membres: affaire 12/74, Commission/Allemagne (Rec. 1975, p. 181) (« Sekt » et « Weinbrand »), affaire 193/80, Commission/Italie (Rec. 1981, p. 3019) (« Vinaigre »), affaire 182/84, Miro (« Gin » ou « Genever ») et l'affaire de la bière. Il est difficile de dire quand une dénomination qui était à l'origine spécifique à une région devient un terme générique, mais il semble de toute évidence que le terme « Edam » est aujourd'hui devenu un terme générique et relève de la règle qui vient d'être énoncée. En tout état de cause, nous estimons que le terme « Edam » ne relève pas des dispositions de l'article 36 du traité CEE relatives à la protection de la propriété industrielle et commerciale.

Dans l'état actuel du droit communautaire, il n'existe pas de règles communautaires régissant les dénominations ou appellations d'origine des différentes espèces de fromages dans la Communauté. Comme la Cour l'a constaté au point 8 des motifs de l'arrêt « Cassis de Dijon », en l'absence d'une telle réglementation commune, « il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production et la commercialisation du (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 la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ».

La convention de Stresa, avec ses spécifications relatives au fromage « Edam » notamment, a été signée par le Danemark, la France, l'Italie et les Pays-Bas, mais pas par les autres États membres. En République fédérale d'Allemagne notamment, il semble que la législation autorisant la fabrication de fromage « Edam » dont la teneur en matière grasse ne dépasse pas 30 % remonte à 1934: il y a cinquante-quatre ans. En outre, il semble qu'au cours des dernières années,

l'« Edam » ayant une teneur en matière grasse de 30 % a représenté un tiers de la production allemande de fromage « Edam ». Dans ces circonstances, nous n'estimons pas qu'une exigence impérative tenant à la loyauté des transactions commerciales puisse justifier l'interdiction par un État membre de la vente d'Edam ayant une teneur en matière grasse de 30 % en provenance d'un autre État membre.

Quant à la défense des consommateurs, il est constant dans la jurisprudence de la Cour (par exemple, l'affaire de la bière) qu'une interdiction totale de ce genre est hors de proportion avec le but de la protection des consommateurs contre les tromperies, dès lors que ce même but peut être atteint par des moyens moins restrictifs tels que l'étiquetage. Il nous semble que cette règle s'applique en l'espèce et il ressort de l'arrêt de renvoi que le fromage en question comportait un étiquetage approprié. Au surplus, la nécessité de protéger les consommateurs contre les tromperies doit être opposée à la règle selon laquelle il ne faut pas que la législation nationale « serve à cristalliser des habitudes de consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire »: arrêt dans l'affaire de la bière, point 32 des motifs.

Un simple étiquetage ne suffirait pas si le produit proposé était radicalement différent du produit habituellement reconnu en tant qu'« Edam » dans l'État membre importateur, par exemple du bleu ou du fromage crème. Ce n'est toutefois pas le cas en l'espèce. L'argument selon lequel la règle sur la libre circulation énoncée dans l'affaire Cassis de Dijon pourrait ouvrir les vannes à des produits importés portant des dénominations totalement inappropriées peut facilement contenir une exagération: premièrement, pour pouvoir bénéficier de la dénomination, les importations doivent avoir été « légalement produites et commercialisées » dans l'État membre exportateur. Dans la plupart des cas, cette condition devrait suffire à garantir que les marchandises en question ne portent pas une dénomination totalement inappropriée. Il nous semble qu'il en est ainsi en l'espèce. Deuxièmement, dans l'hypothèse exceptionnelle où la législation de l'État membre exportateur autorise effectivement la fabrication et la commercialisation d'un produit sous une dénomination susceptible de tromper sérieusement les consommateurs dans un État membre importateur, l'exigence impérative tenant à la protection des consommateurs interviendrait pour autoriser l'application de mesures plus restrictives qu'un simple étiquetage, toujours sous réserve du respect du principe de proportionnalité (« *nécessaire* pour satisfaire à des exigences impératives »: point 8 des motifs de l'arrêt « Cassis de Dijon »). Par conséquent, nous n'estimons pas que le fait d'appliquer le principe de la libre circulation énoncé dans l'affaire Cassis de Dijon au domaine des dénominations de fromages risquerait réellement d'enlever leur signification aux dénominations en question.

Il a été fait référence en l'espèce au critère du respect des « pratiques loyales et traditionnelles » des différents États membres, qui a été appliqué dans l'affaire 16/83, Prantl (Rec. 1984, p. 1299) et dans l'affaire Miro. Bien que nous ne doutions pas qu'il puisse être satisfait à ce critère dans l'affaire qui nous occupe, compte tenu de la longue tradition de production et de commercialisation en Allemagne d'« Edam » contenant moins de 40 % de matière grasse, nous estimons qu'il ne convient pas d'appliquer ce critère en l'espèce. Selon nous, dans une affaire telle que celle-ci, son application restreint sans nécessité les conditions de la libre circulation des marchandises énoncées à l'article 30 et développées dans l'affaire Cassis de Dijon. Comme nous l'avons

affirmé dans nos conclusions dans l'affaire 179/85, Commission/Allemagne (l'« affaire du pétillant de raisin »), « si le critère de 'l'usage loyalement et traditionnellement pratiqué' peut être adéquat dans une affaire comme l'affaire Prantl, dans laquelle se posait la question de l'indication indirecte d'origine, il ne nous semble pas qu'il soit nécessaire de s'y conformer en toutes circonstances. Si tel était le cas, cela entraverait le développement et la commercialisation de nouveaux produits. Le critère adéquat dans une affaire telle que l'espèce est, à notre avis, celui de l'arrêt 'Cassis de Dijon' — selon lequel le produit doit avoir été 'régulièrement produit et commercialisé' dans un État membre. Dans ce cas, il peut être commercialisé dans un autre État membre, sous réserve de l'observation des exigences impératives du type de celles indiquées par l'arrêt 'Cassis de Dijon' et des dispositions de l'article 30 du traité ». Bien que l'arrêt rendu dans l'affaire en question (4 décembre 1986) renvoie à nouveau au critère des « usages loyalement et traditionnellement pratiqués », dans l'arrêt rendu ultérieurement dans l'affaire de la bière (12 mars 1987), la Cour n'a pas utilisé le critère des « usages loyalement et traditionnellement pratiqués », mais elle a condamné la restriction allemande portant sur les bières étrangères, au motif qu'elles avaient été fabriquées et commercialisées légalement dans l'État membre d'origine. A notre avis, il conviendrait d'adopter une approche semblable en l'espèce.

Pour les raisons évoquées plus haut, nous estimons qu'aucune des exigences impératives pertinentes citées dans le cadre de l'arrêt « Cassis de Dijon » ni aucune des dispositions pertinentes de l'article 36 ne s'appliquent à une mesure nationale du type de celle qui est en cause en l'espèce. En conséquence, à notre avis, une interdiction du type de celle contenue dans la législation française en question ne peut pas s'appliquer à un produit tel que l'« Edam » allemand en cause étant donné qu'il a été légalement produit et commercialisé dans l'État membre d'origine.

Il reste à examiner si l'existence de la convention de Stresa modifie cette conclusion. Nous pensons que non.

Le gouvernement néerlandais a soutenu que la convention de Stresa ainsi que le « Codex Alimentarius » fixent des exigences de qualité reconnues au niveau international qui méritent d'être protégées par le droit communautaire. Puisqu'un certain nombre d'États membres, notamment la République fédérale d'Allemagne, n'ont pas accepté les normes ainsi proposées, il nous paraît difficile de dire qu'il s'agit de règles de droit communautaire qui dérogent à la règle contenue dans l'article 30 ou en limitent la portée.

Comme la Cour l'a constaté dans son arrêt rendu le 11 mars 1986 dans l'affaire Conegate/Customs and Excise (Rec. p. 1007, point 26 des motifs de l'arrêt et point 2 du dispositif), l'article 234 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une convention conclue antérieurement à l'entrée en vigueur du traité CEE (ce qui était le cas de la convention de Stresa) ne peut être invoquée pour justifier des restrictions dans le commerce entre États membres.

D'autres facteurs devraient être pris en considération si la dénomination en question était une appellation ou une dénomination d'origine.

En conséquence, nous estimons qu'il convient de répondre à la question déférée à la Cour de la manière suivante:

« Une réglementation nationale qui, ayant pour objet la protection d'une dénomination de vente,

1) réserve celle-ci à la production nationale ou à la production d'un autre État, à l'exclusion de la production d'autres États membres;

2) soumet le droit d'utiliser la dénomination de vente d'un fromage importé d'un État membre au respect d'une teneur minimale en matière grasse, lorsque le fromage importé est légalement produit et commercialisé dans son état d'origine selon des prescriptions techniques et qualitatives différentes

constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation contraire à l'article 30 du traité CEE. »

Il appartient à la juridiction nationale de statuer sur les frais exposés par M. Deserbais. Les frais de la Commission et du gouvernement néerlandais ne sont pas remboursables.