CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 30 janvier 1985

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent recours en manquement pose le problème de la conformité aux dispositions de l'article 30 du traité CEE du Trade Descriptions (Origin Marking) (Miscellaneous Goods) Order du 2 février 1981 (ci-après l'Order).

Pour quatre catégories de produits:

— produits textiles et d'habillement,

— appareils électroménagers,

— chaussures,

— articles de coutellerie et couverts de table,

ce texte, de portée générale, subordonne la vente au détail à l'indication d'origine, c'est-à-dire du pays de fabrication ou de confection [1]. « Les produits doivent être marqués ou accompagnés » d'une telle indication [2]. Cette obligation est mise à la charge du détaillant. Quant au fournisseur, il lui incombe de délivrer à l'acquéreur, au plus tard au moment de la livraison, une indication écrite de l'origine des produits [3], sauf si ceux-ci sont eux-mêmes marqués ou accompagnés d'une telle indication [4]; en pareil cas, naturellement, le détaillant n'aura plus à remplir lui-même une obligation à laquelle il aura déjà été satisfait par le fournisseur.

2. La Commission en déduit que l'Order ouvre au détaillant une solution alternative lui permettant de se libérer de la charge de son obligation pour la répercuter en amont le long de la filière de distribution. Cette charge ne pèserait pas en fait sur le détaillant, mais sur les autres opérateurs et, en définitive, sur le fabricant lui-même.

Selon la Commission, l'Order imposerait aux exportateurs vers le Royaume-Uni des frais supplémentaires consécutifs au marquage lui-même et à la nécessité de prévoir des séries et des stocks spéciaux. Ainsi, la réglementation britannique, quoique indistinctement applicable aux produits nationaux et importés, constituerait en réalité à l'égard de ces derniers une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30.

Le Royaume-Uni réplique en substance que l'Order ne vise pas les importations, mais seulement la vente au détail sur le marché britannique. Il conteste l'effet de répercussion allégué par la Commission, donc le caractère entravant de l'Order. A cet égard, il fait notamment valoir que l'indication d'origine, comme la constitution de séries et de stocks spéciaux au stade de la fabrication, serait une pratique commerciale courante et qu'en toute hypothèse les frais ainsi engendrés seraient négligeables.

A titre subsidiaire — pour le cas où les dispositions de l'article 30 trouveraient en principe à s'appliquer en l'espèce —, le

1 — Article 1er (3).
2 — Article 2 (2) (a).
3 — Article 3 (2).
4 — Article 3 (1) (a).

Royaume-Uni soutient que l'Order serait justifié par le souci d'assurer la protection du consommateur. Faisant référence à votre jurisprudence « Cassis de Dijon » [5], le Royaume-Uni considère que l'Order serait nécessaire pour atteindre cet objectif qui constituerait une exigence impérative d'intérêt public permettant qu'il soit dérogé aux dispositions de l'article 30.

S'agissant d'une exception au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, la Commission considère que la protection du consommateur serait une notion d'interprétation restrictive. Elle n'autoriserait donc que des mesures destinées à éviter que le consommateur ne soit induit en erreur. Dans cette perspective, l'indication d'origine ne pourrait être considérée comme une condition de cette protection.

3. Le présent litige soulève ainsi deux questions que nous examinerons successivement:

— l'Order a-t-il pour effet d'entraver l'importation au Royaume-Uni des produits auxquels il s'applique;

— dans l'affirmative, l'obligation qu'il impose est-elle justifiée pour satisfaire une exigence impérative tenant, en l'espèce, à la défense des consommateurs;

I — Sur l'entrave aux échanges

4. Selon une jurisprudence constante, « toute réglementation ... des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives » [6]. Vous avez ainsi largement entendu la notion d'entrave. Il est indifférent, à cet égard, que l'entrave résulte d'une mesure discriminatoire ou d'une disposition qui, comme en l'espèce, s'applique indistinctement aux produits nationaux et importés [7].

Néanmoins, comme l'a souligné M. l'avocat général Reischl après avoir analysé votre jurisprudence, il faut, pour qu'il y ait entrave, que la mesure nationale critiquée engendre « des restrictions *spécifiques aux échanges* » [8]. Ce critère nous paraît avoir été retenu dans votre arrêt Blesgen [9] et confirmé dans votre décision Prantl. Vous y avez en effet considéré « qu'une réglementation nationale relative à la commercialisation d'un produit, même si elle s'applique sans distinction aux produits nationaux et importés, n'échappe pas à l'interdiction édictée à l'article 30 du traité si », avez-vous précisé, « elle comporte, *en fait*, des effets protecteurs en profitant à une production nationale typique et en défavorisant, dans la même mesure, diverses catégories de produits d'autres États membres» [10].

Ainsi, pour être qualifiée d'entrave aux échanges au sens de l'article 30, une mesure nationale indistinctement applicable doit avoir pour effet de défavoriser la commercialisation des produits importés par rapport à celle des produits nationaux et, par conséquent, revêtir un effet protecteur au bénéfice de ces derniers. Cette approche concrète manifeste votre volonté de prendre la mesure *effective* de l'altération — directe

5 — Affaire 120/78, Rewe-Zentral (Rec. 1979, p. 649).

6 — Affaire 8/74, Dassonville, point 5 (Rec. 1974, p. 837).

7 — Conclusions de M. l'avocat général Reischl dans l'affaire 75/81, Blesgen (Rec. 1982, p. 1211), et plus particulièrement p. 1235.

8 — Conclusions de M. l'avocat général Reischl, précitées, p. 1238 (c'est nous qui soulignons).

9 — 75/81, précité, points 8 à 10; 193/80, Italie (Rec. 1981, p. 3019), point 20; voir également 286/81, Oosthoek (Rec. 1982, p. 4575), point 15.

10 — 16/83, Prantl (13 mars 1984), point 21 (c'est nous qui soulignons).

ou indirecte, actuelle ou potentielle — des échanges intracommunautaires.

5. Dès lors, il appartient à la Commission, puisqu'elle vous demande de faire application des dispositions de l'article 30 à une mesure nationale indistinctement applicable, de démontrer qu'elle emporte une *restriction spécifique aux échanges.* En l'état, cette preuve n'est pas rapportée.

En effet, au soutien de son action, la Commission invoque essentiellement votre arrêt « Souvenirs d'Irlande », deux procédures en manquement contre l'État français mais radiées — cet État s'étant conformé à l'avis motivé de la Commission — et, enfin, deux lettres émanant respectivement d'un détaillant britannique en appareils électroménagers et du « Groupement des industries françaises des appareils d'équipement ménager ».

La référence à l'affaire « Souvenirs d'Irlande » ne nous paraît pas, à cet égard, pertinente. En effet, cette affaire concernait une mesure discriminatoire puisqu'elle imposait aux *seuls* produits importés une indication d'origine par l'apposition de la mention « foreign ». De plus, dans votre arrêt, vous aviez expressément réservé « la question soulevée par la Commission », laquelle avait soutenu qu'« il ne suffirait pas que l'apposition d'une mention d'origine soit également exigée pour les produits nationaux » [11], pour que la réglementation en cause satisfasse aux exigences de l'article 30. Pour la même raison, aucun enseignement utile ne nous paraît en l'occurrence pouvoir être tiré des deux « affaires françaises », qui concernaient elles aussi exclusivement des produits importés.

S'agissant des lettres produites par la Commission, il y a lieu de faire les observations suivantes: elles concernent les produits *d'un seul* des quatre secteurs visés par l'Order — l'électroménager — et importés *d'un seul* État membre, la France. Au surplus, la lettre émanant du Groupement professionnel français, relative aux conséquences de l'Order, ne comporte que des affirmations qui ne sont étayées d'aucun élément accréditant la réalité des « pressions » exercées par les distributeurs britanniques, ni des modifications imposées à « tous les constructeurs ». La seconde lettre, produite par la Commission à votre demande expresse, est encore moins significative dans la mesure où elle n'émane que d'un détaillant isolé.

Les éléments devant servir à forger votre conviction sont, en vérité, sans grande consistance. Soyons clair. Nous ne disons pas que l'Order n'a eu ni ne pourra avoir aucun effet entravant. Nous disons simplement qu'en l'état actuel la Commission n'a nullement établi l'effet allégué de répercussion sur les échanges ni, a fortiori, son caractère restrictif.

Pour cette raison, l'action intentée nous paraît devoir être rejetée. Si vous ne deviez pas partager notre analyse, il vous appartiendrait d'examiner le moyen invoqué à titre subsidiaire par le Royaume-Uni.

II — Sur la protection des consommateurs

6. Selon votre jurisprudence, « 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 défense des consommateurs » [12].

11 — Affaire 113/80, Irlande (Rec. 1981, p. 1625), point 16.

12 — Affaire 120/78, précitée, point 8.

La question qui se pose dès lors est de savoir si l'obligation de l'indication d'origine dont s'agit est nécessaire pour satisfaire à la protection des consommateurs.

7. Le Royaume-Uni le soutient en prétendant qu'une telle nécessité relève de l'appréciation exclusive de l'État membre et qu'en l'occurrence des sondages d'opinion auraient manifesté l'existence chez les consommateurs britanniques du besoin de connaître, avant tout achat, l'origine des produits concernés. Aussi bien, il y aurait un rapport incontestable entre l'origine géographique d'un produit et ses qualités intrinsèques (chaussures d'Italie, parfums de France, par exemple). Enfin, l'indication obligatoire de l'origine constituerait le moyen le moins entravant pour les échanges et serait donc conforme au principe de proportionnalité.

La Commission fait valoir que la notion de protection du consommateur est de nature à justifier une dérogation au principe fondamental de libre circulation des marchandises et que, dès lors, elle doit être interprétée restrictivement. Comme telle, elle ne peut être laissée à l'appréciation de chaque État membre. Ainsi, elle estime que la protection du consommateur ne peut justifier que des mesures destinées à éviter que celui-ci soit induit en erreur. Elle invoque, à cet égard, l'avis exprimé par le Comité économique et social sur une proposition de directive relative à l'indication d'origine de certains produits textiles et d'habillement, par lequel celui-ci avait considéré qu'une telle indication ne correspondait pas à un véritable manque à combler dans l'intérêt du consommateur [13].

13 — Avis publié au JO C 185 du 27. 7. 1981, p. 32.

8. Comme nous venons de le rappeler en citant votre arrêt « Cassis de Dijon », en l'absence d'une réglementation commune en la matière, il est permis aux États membres de définir les conditions de commercialisation sur leur territoire des produits nationaux et importés. Néanmoins, les obstacles aux échanges qui pourraient en résulter ne sauraient être laissés à l'appréciation discrétionnaire de chaque État. En effet, votre jurisprudence est à cet égard sans ambiguïté. De tels obstacles ne sont justifiés que s'ils sont « *nécessaires* pour satisfaire à des *exigences impératives* » [14], au nombre desquelles figure la défense des consommateurs.

S'agissant d'une dérogation au principe de la libre circulation des marchandises, vous vous êtes réservé le pouvoir d'en contrôler la mise en œuvre. Ainsi avez-vous jugé, dans l'affaire 113/80, que l'obligation d'apposer la mention « foreign » ne pouvait être justifiée par « l'intérêt des consommateurs » et que celui-ci « et la loyauté des transactions commerciales *seraient suffisamment sauvegardées* s'il était laissé aux fabricants nationaux la possibilité d'utiliser des moyens adéquats tels que l'apposition, à leur gré, de leur marque d'origine sur leurs propres produits ou leurs conditionnements » [15]. Ce faisant, vous avez à la fois jugé que la nécessité de la mesure nationale de protection des consommateurs n'échappe pas à votre contrôle et que l'indication d'origine n'est pas en soi, du moins lorsqu'elle est laissée à l'initiative des opérateurs économiques, contraire au droit communautaire.

9. Il s'agit donc de déterminer en l'espèce si la protection des consommateurs britanni-

14 — Affaire 120/78, précitée, point 8 (c'est nous qui soulignons).

15 — Affaire 113/80, précitée, point 16 (c'est nous qui soulignons).

ques rend *nécessaire* une mesure nationale *imposant* pour *tous* les produits intéressés, quelle que soit leur provenance, l'indication du pays de fabrication ou de confection. Or, vous avez jugé « qu'en ce qui concerne plus spécialement les indications de provenance, la localisation géographique de l'origine d'un produit doit imprimer à celui-ci une qualité et des caractères spécifiques de nature à l'individualiser » [16].

Il doit donc s'agir, comme le disait M. l'avocat général Capotorti dans ses conclusions dans l'affaire « Souvenirs d'Irlande », de « produits typiques » pour lesquels, à défaut de l'indication d'origine, l'acquéreur risquerait d'être induit en erreur dans sa décision d'achat. En pareil cas, poursuit M. Capotorti, « une protection appropriée du consommateur est donc certainement nécessaire, et par conséquent légitime conformément au droit communautaire » [17].

Le critère du produit typique individualisé du fait de sa provenance nous paraît offrir la garantie indispensable à la justification d'une dérogation fondée sur la protection du consommateur. Or, par son champ d'application particulièrement extensif, l'Order n'obéit pas à ce critère. Ainsi, et les exemples pourraient en être multiples, sous la rubrique « produits textiles et d'habillement », on vise toute une série d'articles parmi lesquels les « vêtements de toute matière, textiles ou non ». De même entrent dans ce champ d'application toutes les chaussures sous la rubrique portant le même nom.

S'agissant d'une disposition d'une aussi vaste portée, l'obligation légale d'indiquer l'origine britannique ou de tout autre État membre sur des produits qui ne présentent pas nécessairement les caractéristiques ci-dessus rappelées ne nous paraît pas justifiée par la protection du consommateur. Plus encore, l'origine composite de nombre de produits concernés risque de rendre l'indication de provenance inutile ou même trompeuse pour ceux que l'on entend protéger. Nous doutons donc qu'une mesure aux effets aussi aléatoires puisse être considérée comme nécessaire à cette protection.

Il y aurait donc lieu, si vous estimez que l'Order est une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, d'écarter la justification invoquée par le Royaume-Uni.

10. Sur la base de l'ensemble de ces considérations, nous proposons à la Cour:

— à titre principal, de rejeter le recours en manquement dirigé par la Commission contre le maintien par le Royaume-Uni d'un arrêté imposant aux détaillants britanniques l'obligation d'indiquer l'origine des produits par eux commercialisés;

— à titre subsidiaire, pour le cas où vous considéreriez que cette obligation constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30 du traité, de rejeter la justification tirée par le gouvernement du Royaume-Uni de la nécessité d'assurer la protection des consommateurs.

16 — Affaire 12/74, Commission/Allemagne (Rec. 1975, p. 181), point 7, p. 195.

17 — Affaire 113/80, précitée, conclusions, p. 1646.