CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 5 juillet 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans cette affaire, la Commission demande à la Cour de constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en subordonnant à l'addition d'huile de sésame à réaction chromatique la commercialisation des huiles végétales comestibles autres que l'huile d'olive, ainsi que de la margarine et des graisses alimentaires solides d'origine animale et végétale autres que le beurre et les graisses de porc, importées d'autres États membres.

2. Il convient de relever qu'il existe une organisation commune des marchés tant dans le secteur des matières grasses [1] que dans le secteur du lait et des produits laitiers [2]. La Commission ne demande cependant pas à la Cour de constater que la République italienne aurait enfreint une quelconque disposition de ces organisations communes de marché. Sa demande est fondée exclusivement sur l'article 30 du traité CEE. Il est vrai que l'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives fait partie intégrante des deux organisations communes de marché [3].

3. Le gouvernement italien ne conteste pas que l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame aux produits concernés doit être regardée, en principe, comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'arrêt Dassonville [4].

De plus, les parties s'accordent à dire que cette mesure est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés concernés.

Enfin, les parties sont d'accord également pour considérer que le litige doit être tranché conformément à la jurisprudence constante de la Cour (voir, en premier lieu, l'arrêt « Cassis de Dijon » [5]) suivant laquelle, en l'absence d'une réglementation commune, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant de disparités des législations nationales doivent être acceptés, dans la mesure où ces prescriptions sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés et pour autant qu'elles soient nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à la protection des consommateurs et à la loyauté des transactions commerciales et que l'entrave qu'elles créent à la libre circulation des marchandises ne soit pas disproportionnée par rapport à l'objectif qu'elles poursuivent et à la réalisation concrète de celui-ci.

4. En l'espèce, la condition selon laquelle la mesure nationale doit être *nécessaire* pour

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Règlement (CEE) n° 136/66 du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO L 66, p. 3025).

2 — Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1968, L 148, p. 13).

3 — Voir l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base dans le secteur de l'huile et l'article 22, paragraphe 1, du règlement de base dans le secteur du lait.

4 — Arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, point 5 (8/74, Rec. p. 837).

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

satisfaire aux exigences impératives précitées revêt une importance particulière. Ainsi que nous l'avons exposé dans d'autres conclusions [6] (au point 8), cette condition présente deux aspects: la mesure concernée doit être pertinente, c'est-à-dire de nature à réaliser l'objectif poursuivi, et indispensable, parce qu'il n'existe pas d'alternative à la mesure concernée qui réalise également l'objectif poursuivi, mais d'une manière moins restrictive pour la libre circulation des marchandises.

La condition selon laquelle la mesure nationale doit être *proportionnelle* au but poursuivi présente également un intérêt en l'espèce. Cette condition oblige les États membres à renoncer, le cas échéant, à une mesure qui est « nécessaire » au sens susvisé, ou à s'accommoder d'une mesure moins efficace, lorsque la première mesure envisagée crée une entrave disproportionnée par rapport au but poursuivi (point 10 des conclusions précitées).

5. Selon le gouvernement italien, la mesure litigieuse est valide parce qu'elle tend à protéger les consommateurs et à garantir la loyauté des transactions commerciales. Le raisonnement suivi par la défense apparaît le plus clairement en ce qui concerne les huiles végétales comestibles autres que l'huile d'olive. A la fin des années 20, le législateur italien a interdit le mélange d'huile d'olive avec d'autres huiles végétales comestibles dans l'espoir de mettre fin, de cette façon, à une pratique frauduleuse consistant à vendre de tels mélanges — difficilement identifiables comme tels par les méthodes d'analyse dont on disposait à l'époque — comme huile d'olive pure. L'obligation d'ajouter de l'huile de sésame aux huiles végétales comestibles autres que l'huile d'olive a été introduite comme un prolongement de cette interdiction. Lorsque de l'huile de sésame est ajoutée en proportion suffisante à d'autres huiles végétales, il se produit, en effet, une coloration. L'huile d'olive pure peut, de ce fait, être distinguée « de visu » d'un mélange d'huile d'olive et d'autres huiles végétales. La mesure litigieuse serait, pour cette raison, nécessaire afin de lutter contre certaines pratiques frauduleuses destinées à tromper le consommateur dans le secteur de l'huile d'olive. Cet objectif ne pourrait pas être atteint au moyen d'un étiquetage approprié. La mesure rendrait, en outre, superflues les analyses de laboratoire dont le gouvernement italien, dans ses mémoires, met en doute la fiabilité dans l'état actuel de la technique. Elle servirait, enfin, les intérêts de la Communauté, étant donné que la consommation d'huile d'olive fait l'objet d'aides financées par le budget communautaire.

En ce qui concerne la margarine et les graisses alimentaires solides d'origine animale et végétale autres que le beurre et les graisses de porc, le raisonnement du gouvernement italien se borne à donner la justification suivante: empêcher que ces marchandises soient commercialisées sous l'appellation « beurre ».

6. Nous sommes d'accord avec la Commission pour dire que l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame à d'autres huiles végétales comestibles n'offre pas de protection efficace contre le mélange frauduleux d'huile d'olive avec d'autres huiles. Comme la Commission l'a fait observer justement, les huiles végétales non additionnées d'huile de sésame peuvent être achetées sans difficulté. En effet, l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame a uniquement trait aux huiles végétales destinées à la consommation directe, soit plus ou moins 50 % de la production, la Commission faisant, en outre, observer que

6 — Conclusions présentées le 20 mars 1990 dans l'affaire C-169/89, Procédure pénale contre Gourmetterie Van den Burg BV (arrêt du 23 mai 1990, Rec. p. I-2143, I-2151).

pour de telles huiles destinées à la consommation aucun contrôle relatif à l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame n'est effectué. De surcroît, d'autres huiles non coupées d'huile de sésame peuvent être achetées librement dans d'autres États membres.

Dans ces circonstances, il est peu vraisemblable qu'un producteur qui veut enfreindre l'interdiction de procéder à des mélanges sera naïf ou ignorant au point de mélanger à l'huile d'olive des huiles végétales auxquelles de l'huile de sésame a été ajoutée plutôt que d'autres huiles végétales non additionnées d'huile de sésame et disponibles librement dans le commerce. L'obligation d'adjonction d'huile de sésame n'offre donc pas la certitude qu'une huile non colorée, commercialisée comme huile d'olive, est réellement de l'huile d'olive pure. Elle constitue, en revanche, à l'égard du commerçant honnête une entrave sérieuse aux échanges intracommunautaires, étant donné qu'elle soumet l'importation en Italie de marchandises en libre pratique dans d'autres États membres à une modification de la composition de ces marchandises.

Il ressort de ces constatations que la mesure litigieuse n'est *pas* à même de réaliser l'objectif poursuivi (éviter d'abuser les consommateurs) de manière efficace — c'est-à-dire d'une manière *pertinente*, ayant un lien de causalité suffisant avec cet objectif. La mesure n'est, dès lors, pas, pour cette raison déjà, « nécessaire » (voir le point 4 ci-dessus).

7. En outre, le gouvernement italien n'a pas réussi davantage à nos yeux à faire admettre que l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame était nécessaire, au sens d'indispensable, parce que l'objectif fixé ne pouvait pas être atteint par d'autres moyens comportant moins d'entraves aux échanges ni que cette obligation était, de surcroît, proportionnelle au but fixé.

Dans ce contexte, nous souhaitons d'ailleurs souligner que nous avons des difficultés à partager le doute exprimé par le gouvernement italien au sujet de la possibilité de déterminer de manière scientifiquement fiable, à l'aide des techniques d'analyse actuelles, la composition d'un mélange d'huile d'olive et d'autres huiles végétales, compte tenu du fait que ces techniques sont prescrites par un règlement communautaire pour rechercher la présence d'autres huiles dans l'huile d'olive[7]. A l'audience, le représentant du gouvernement italien n'a d'ailleurs plus évoqué cet argument. Il prétend toutefois que la mesure italienne rendrait superflues les analyses de laboratoire.

Cette dernière affirmation nous semble contestable. Le seul résultat que pourrait avoir l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame imposée par l'Italie est de rendre inutiles les analyses par sondage d'huiles auxquelles de l'huile de sésame a été ajoutée, parce que la couleur de ces huiles permet déjà de constater qu'il ne s'agit pas d'huile d'olive pure. Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, il s'agit alors, par hypothèse, d'un commerçant honnête qui a respecté l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame et au sujet duquel il est permis de penser que, même à défaut d'obligation d'ajouter de l'huile de sésame, il aurait mis les marchandises concernées en vente non pas comme huile d'olive pure, mais sous leur dénomination exacte. Dans cette hypothèse, l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame est cependant tout aussi superflue qu'une

7 — Voir l'article 1er du règlement (CEE) n° 1058/77 de la Commission, du 18 mai 1977, relatif aux caractéristiques des huiles d'olive et de certains produits contenant de l'huile d'olive et modifiant la nomenclature du tarif douanier commun en ce qui concerne l'huile d'olive (JO L 128, p. 6).

analyse par sondage, et un étiquetage correct suffit pour empêcher que le consommateur soit abusé [8].

Nous en arrivons ainsi à la conclusion additionnelle que, même si la mesure nationale litigieuse était pertinente, ce qui n'est pas le cas, le gouvernement italien n'a *pas* réussi à faire admettre qu'elle était également *indispensable.*

8. Pour être complet, nous ajouterons qu'il n'a pas été démontré non plus que la mesure nationale qui constitue une entrave sérieuse aux échanges communautaires était *proportionnelle* à l'objectif poursuivi, en l'occurrence la protection des consommateurs contre le mélange frauduleux de produits alimentaires. Il convient d'ailleurs de tenir compte également de cette exigence dans l'hypothèse où il s'agirait de prendre en considération des analyses (même effectuées par sondage) en tant que mesure de contrôle. Dans ce cas également, il faudrait démontrer que de telles analyses par sondage sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés et ne sont pas multipliées au point d'être disproportionnées par rapport au but poursuivi.

9. Il n'est guère besoin d'examiner l'obligation d'ajouter de l'huile de sésame à la margarine et aux graisses alimentaires solides autres que le beurre et les graisses de porc. La défense du gouvernement italien est par trop sommaire. Il justifie uniquement cette obligation d'ajouter de l'huile de sésame par l'argument selon lequel on empêche de la sorte que les marchandises concernées soient commercialisés sous l'appellation « beurre ».

A défaut d'autres arguments et moyens de preuve du côté du gouvernement italien, nous partons du principe que ce qui a été dit plus haut pour l'huile d'olive est valable également pour ces produits-ci.

Conclusion

10. En résumé, nous suggérons à la Cour de:

1) constater que, en subordonnant à l'addition d'huile de sésame à réaction chromatique la commercialisation des huiles végétales comestibles autres que l'huile d'olive, ainsi que de la margarine et des graisses alimentaires solides d'origine animale et végétale autres que le beurre et les graisses de porc, importées d'autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

2) condamner la République italienne aux dépens.

8 — Voir l'arrêt du 10 novembre 1982, Rau (261/81, Rec. p. 3961), dans lequel la Cour a jugé que des normes d'étiquetage pouvaient éviter la confusion entre le beurre et la margarine de manière aussi efficace que des mesures contraignantes relatives à l'emballage des produits en question.