CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 28 février 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 36 de la Milchgesetz (loi allemande sur le lait), sous le titre « Imitation du lait et des produits laitiers », dispose:

« 1) Il est interdit d'imiter le lait et les produits laitiers en vue d'une utilisation comme denrées alimentaires ou d'offrir, de mettre en vente, de vendre ou de mettre en circulation d'une autre façon de telles imitations.

2) Cette interdiction ne s'applique pas à la fabrication de la margarine. »

La Commission a considéré que l'interdiction prévue à l'article 36, paragraphe 1, de la loi allemande était incompatible avec l'article 30 du traité instituant la Communauté économique européenne, dans la mesure où elle restreignait l'importation et la vente en République fédérale d'Allemagne de succédanés du lait légalement produits et commercialisés dans d'autres États membres.

En conséquence, par recours introduit le 12 mars 1986, la Commission a conclu à ce qu'il plaise à la Cour constater que, en interdisant l'introduction sur le marché allemand des succédanés du lait légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

Par ordonnance du président de la Cour du 26 mai 1986, la procédure a été suspendue. Le 2 juillet 1987, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1898/87 (JO 1987, L 182, p. 36), qui prévoit en son article 5: « Jusqu'à la fin de la cinquième période d'application de l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, (c'est-à-dire le 31 mars 1989), les États membres peuvent, dans le respect des règles générales du traité, maintenir leur réglementation nationale qui restreint la fabrication et la commercialisation sur leur territoire des produits ne répondant pas aux conditions visées à l'article 2 du présent règlement. » L'article 2 définit les notions de « lait » et « produits laitiers » et détermine quel produit peut être dénommé « lait » et quelles dénominations peuvent être utilisées pour des produits laitiers.

Par ordonnance du 6 octobre 1987, le président de la Cour a ordonné la reprise de la procédure. Un mémoire en défense et une réplique ont été présentés, ainsi que des observations de la République française intervenant à l'appui des conclusions de la République fédérale d'Allemagne. Le 23 février 1988, la Cour a ensuite rendu dans l'affaire 216/84, Commission des Communautés européennes/République

* Langue originale: l'anglais.

française (Rec. p. 793), un arrêt dont la teneur est la suivante:

« En interdisant l'importation des succédanés de lait en poudre et de lait concentré, sous quelque dénomination que ce soit, et la vente de ces produits importés, la République française a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu de l'article 30 du traité CEE. »

Cet arrêt a résolu un certain nombre de points sur lesquels les parties avaient été jusque-là en désaccord. Seule la duplique et les observations orales à l'audience ont été présentées après le prononcé de l'arrêt dans l'affaire 216/84. Au lieu de répéter les arguments tels qu'ils ont été formulés initialement, nous pouvons donc examiner brièvement les points qui n'ont pas encore été résolus.

La République fédérale d'Allemagne a fait une remarque liminaire relativement à l'objet du recours, sur laquelle elle a particulièrement insisté au cours de l'audience, à savoir que l'interdiction en question concerne non pas les « succédanés » du lait, mais uniquement les produits qui « imitent » le lait. Tant qu'ils ne peuvent pas être confondus avec du lait, les succédanés ne sont pas frappés par l'interdiction. La Commission, toutefois, a clairement reconnu ce fait dans sa requête. De l'avis de la Commission, le point déterminant réside dans le fait qu'un produit constitue une « imitation » au regard de l'article 36 de la loi allemande, en raison de ses caractéristiques objectives (l'intention du producteur ou de l'opérateur ne revêtant aucune importance à cet égard), et la disposition interdit la commercialisation d'« imitations », même si elles sont clairement étiquetées comme n'étant pas du lait ou des produits laitiers. La distinction que le gouvernement allemand essaie d'établir ne nous paraît pas fondée. Chacune des parties admet que la disposition nationale a pour effet d'imposer une interdiction absolue de commercialisation des denrées alimentaires qui ressemblent au lait ou à des produits laitiers, mais n'en sont pas. Selon nous, l'objet du recours est clair, et les termes des conclusions sont de nature à couvrir l'interdiction nationale en question bien qu'on ait utilisé le terme « succédanés » au lieu du terme « imitations ».

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne soutient que le recours est irrecevable, parce que la Commission aurait dû reprendre ab initio la procédure administrative en application de l'article 169 à la suite de l'adoption du règlement (CEE) n° 1898/87. Or, il est clair que l'article 5 du règlement précité n'est applicable que « dans le respect », par la réglementation nationale en cause, des « règles générales du traité » (voir, en particulier, le point 22 des motifs de l'arrêt dans l'affaire 216/84), ce qui laisse ouverte la question de savoir si la disposition nationale est contraire à l'article 30 du traité. Étant donné que le règlement précité ne change pas le problème et que le recours de la Commission n'a pas été modifié en vue d'y faire référence, le recours reste, à notre avis, recevable.

Quant au fond de l'affaire, il n'est pas contesté que la disposition nationale en question est une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, contraire à l'article 30 du traité. Le débat entre les parties porte sur le point de savoir si cette mesure est justifiée par les dispositions de l'article 36 ou par les exigences impératives que la Cour a admises dans l'affaire 120/78, Rewe (« Cassis de Dijon »,

Rec. 1979, p. 649, 662) et confirmées aux points 6 et 7 des motifs de l'arrêt rendu dans l'affaire 216/84. A cet égard, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, soutenu en ses conclusions par le gouvernement français, avance trois justifications possibles. Il soutient que l'article 36 de la loi allemande est justifié par les exigences impératives tenant à la défense du consommateur et à la protection de la loyauté des transactions commerciales, ainsi que par des exigences impératives de la politique agricole commune, c'est-à-dire qui assurent la défense du revenu des producteurs de lait communautaires en limitant la concurrence des produits de substitution à un moment où les règles communautaires elles-mêmes limitent la production de lait.

S'agissant de la défense des consommateurs et de la protection de la loyauté des transactions commerciales, les arguments du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne trouvent une réponse dans l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire 216/84. Ils sont, en outre, contredits par le fait que l'article 36, paragraphe 2, de la loi allemande autorise déjà la fabrication de margarine. Cela démontre que l'interdiction ne vise pas, ou pas principalement, à protéger le consommateur ou la loyauté des transactions commerciales, mais tend à interdire l'accès au marché à d'autres succédanés du lait, afin de protéger les ventes de lait et de produits laitiers. Même en admettant que le but principal de la disposition consiste à protéger les consommateurs ou la loyauté des transactions commerciales, une interdiction absolue de commercialisation telle que celle en cause en l'espèce serait disproportionnée. Ces objectifs pourraient être atteints par des mesures moins restrictives, telles que l'obligation de fournir une information adéquate concernant le produit: voir affaire 216/84, points 9 à 13 des motifs de l'arrêt, et l'arrêt du 2 février 1989 dans l'affaire 274/87, Commission des Communautés européennes/République fédérale d'Allemagne (affaire dite « des saucisses »), points 12 à 19 des motifs de l'arrêt.

Quant aux prétendues exigences impératives tenant à la politique agricole commune, il ressort de l'arrêt rendu dans l'affaire 216/84 (points 18 à 19 des motifs de l'arrêt), qui a été confirmé par l'arrêt rendu dans l'affaire 274/87 (points 21 et 22 des motifs de l'arrêt), qu'il incombe à la Communauté, et non à un État membre unilatéralement, de déterminer le régime approprié des succédanés du lait dans le cadre de la politique agricole commune, et que des mesures nationales ne peuvent pas aller à l'encontre d'un principe fondamental de la Communauté tel que celui de la libre circulation des marchandises. Il s'ensuit, à notre avis, qu'aucune des trois justifications avancées par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ne peut être retenue, et la mesure nationale en question est interdite en vertu de l'article 30 du traité.

Enfin, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, soutenu en ses conclusions par le gouvernement français, a fait valoir que le règlement (CEE) n° 1898/87 autorise le maintien de la disposition nationale. Toutefois, nous considérons que cette disposition, en tant qu'elle est contraire à l'article 30 du traité, ne peut pas être maintenue « dans le respect des règles générales du traité », comme l'exige l'article 5 du règlement précité, et qu'elle n'est donc pas justifiée par le règlement: voir point 22 des motifs de l'arrêt dans l'affaire 216/84. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a soutenu, à l'audience, que l'article 36 de la loi allemande avait perdu son caractère de disposition purement nationale, et que le règlement

lui avait conféré une dimension communautaire. Il ne nous paraît pas possible de concilier cet argument avec le libellé de l'article 5 du règlement précité, qui se réfère spécifiquement à des mesures nationales et, loin de viser à les inclure dans la réglementation communautaire, fixe un délai maximal pendant lequel elles peuvent être maintenues. Cet argument doit donc être également rejeté.

Avant de conclure, nous souhaiterions ajouter que la requête en l'espèce a été présentée par référence à l'avis motivé de la procédure précontentieuse, complété par certaines considérations supplémentaires. La réplique a été présentée de la même manière. Bien qu'il soit souhaitable que les mémoires soient succincts et évitent toute répétition inutile, il est également souhaitable, voire indispensable pour satisfaire aux dispositions de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, que la requête expose, fût-ce sommairement, l'essentiel des prétentions de la partie requérante.

En conclusion, nous considérons que la Commission est fondée à entendre la Cour déclarer que, en interdisant l'introduction sur le marché allemand des succédanés du lait légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE, et condamner la défenderesse aux dépens.