CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 11 mai 1995 *

Les faits

1. Dans la présente affaire, la Commission demande à la Cour de déclarer qu'en exigeant que, pour être commercialisées en Allemagne, certaines denrées alimentaires contenant un ingrédient qui, dans ce pays, n'est pas traditionnellement utilisé dans ces denrées, comportent une mention supplémentaire indiquant l'utilisation de l'ingrédient en question, même si celui-ci figure déjà sur la liste des ingrédients inscrite sur l'emballage, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, 6 et 16 de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard [1] et en vertu des articles 30 et suivants du traité.

2. Les denrées alimentaires en question sont la sauce « hollandaise », la sauce « béarnaise » et certains produits de pâtisserie contenant un additif appelé « E 160 F ». En Allemagne, la sauce hollandaise est traditionnellement préparée avec du beurre et des oeufs, et la sauce béarnaise avec des oeufs, du beurre et des échalotes. Dans certains autres États membres, les oeufs et le beurre sont remplacés par des graisses végétales lorsque ces sauces sont produites de manière industrielle. A l'époque où la procédure administrative prévue à l'article 169 du traité a été engagée, les autorités allemandes interdisaient la commercialisation des sauces hollandaises et béarnaises qui contenaient des graisses végétales et non des oeufs. Par lettre du 9 octobre 1991, le gouvernement allemand a fait savoir à la Commission que l'interdiction serait supprimée. A la place de cette interdiction, les autorités allemandes exigent à présent que la sauce « hollandaise » et la sauce « béarnaise » comportent sur l'étiquette une mention supplémentaire précisant que le produit contient des graisses végétales. Ces autorités imposent également que l'étiquette des produits de pâtisserie contenant l'additif E 160 F indique ce fait de manière séparée lorsque la coloration jaune du produit est telle qu'elles estiment que les consommateurs seraient amenés à penser qu'ils contiennent des oeufs.

3. Les autorités allemandes fondent ces exigences supplémentaires en matière d'étiquetage sur l'article 17 de la loi du 15 août 1974, la Lebensmittel und Bedarfsgegenständegesetz (ci-après la « LMBG »). L'article 17,

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO 1979, L 33, p. 1.

paragraphe 2, de la LMBG interdit la vente de denrées alimentaires dépourvues d'un étiquetage suffisamment précis, lorsque ces denrées ont une composition qui ne correspond pas à l'usage commercial, d'une manière telle que cela diminue à un degré significatif leur utilité ou leur valeur, notamment lorsque leur apparence peut faire penser aux acheteurs qu'elles sont d'une qualité supérieure à leur qualité réelle. L'article 17, paragraphe 5, interdit la vente de denrées alimentaires sous une dénomination, une mention ou une présentation susceptible d'induire l'acheteur en erreur. En particulier, le consommateur peut être induit en erreur lorsque certains effets sont attribués aux denrées alimentaires, alors que l'état des connaissances scientifiques ne permet pas de leur attribuer ces effets, ou ne permet pas de le faire avec suffisamment de certitude. Semblablement, le consommateur peut être induit en erreur lorsque la dénomination, des mentions, la présentation, des représentations ou d'autres allégations sont utilisées pour indiquer leur origine, leur quantité, leur poids, leur date de fabrication ou d'emballage, leur durée de conservation ou d'autres éléments importants pour établir leur qualité, d'une manière susceptible d'induire en erreur. L'article 47, paragraphe 1, de la LMBG interdit l'importation en Allemagne de produits non conformes aux réglementations sur les denrées alimentaires en vigueur dans ce pays.

4. La LMBG a été modifiée par une loi du 18 décembre 1992. Cette loi a notamment inséré un nouvel article 47 a qui dispose qu'à partir du 1er janvier 1993 les denrées alimentaires auxquelles la LMBG s'applique et qui sont légalement fabriquées et commercialisées dans un autre État membre, ou qui sont originaires d'un pays tiers mais ont été légalement commercialisées dans un État membre, peuvent être importées et commercialisées en Allemagne, même si elles ne sont pas conformes à la législation applicable en vigueur en République fédérale d'Allemagne. Le nouvel article 47 a dispose également, en son paragraphe 4, que, lorsque les denrées alimentaires ne sont pas conformes à la LMBG, ce fait doit être mentionné sur l'étiquette d'une manière appropriée, dans la mesure où la protection des consommateurs l'exige.

La législation communautaire pertinente

5. L'article 5 de la directive 79/112/CEE du Conseil (ci-après la « directive ») dispose:

« 1. La dénomination de vente d'une denrée alimentaire est la dénomination prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui lui sont applicables et, à défaut, le nom consacré par les usages de l'État membre dans lequel s'effectue la vente au consommateur final ou une description de la denrée alimentaire et, si nécessaire, de son utilisation suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue.

2. Une marque de fabrication ou de commerce ou une dénomination de fantaisie ne peut se substituer à la dénomination de vente.

3. La dénomination de vente comporte ou est assortie d'une indication de l'état physique dans lequel se trouve la denrée alimentaire ou du traitement spécifique qu'elle a subi (par exemple: en poudre, lyophilisé, surgelé, concentré, fumé), au cas où l'omission de cette indication serait susceptible de créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur. »

6. Les parties pertinentes de l'article 6 sont libellées comme suit:

« 1. La liste des ingrédients est mentionnée conformément au présent article et aux annexes.

2. ...

3. ...

4. a) On entend par ingrédient toute substance, y compris les additifs, utilisée dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire et encore présente dans le produit fini éventuellement sous une forme modifiée.

b) Lorsqu'un ingrédient d'une denrée alimentaire a lui-même été élaboré à partir de plusieurs ingrédients, ces derniers sont considérés comme ingrédients de cette denrée.

c) Ne sont toutefois pas considérés comme ingrédients:

i) ...

ii) — les additifs:

— dont la présence dans une denrée alimentaire est uniquement due au fait qu'ils étaient contenus dans un ou plusieurs ingrédients de cette denrée et sous réserve qu'ils ne remplissent plus de fonction technologique dans le produit fini,

— qui sont utilisés en tant qu'auxiliaires technologiques;

— les substances utilisées aux doses strictement nécessaires comme solvants ou supports pour les additifs et les arômes.

...

5. a) La liste des ingrédients est constituée par l'énumération de tous les ingrédients de la denrée alimentaire, dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale au moment de leur mise en œuvre. Elle est précédée d'une mention appropriée comportant le mot 'ingrédients'.

...

6. Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales peuvent prévoir pour certaines denrées alimentaires que la mention d'un ou plusieurs ingrédients déterminés doit accompagner la dénomination de vente.

La procédure prévue à l'article 16 s'applique aux dispositions nationales éventuelles. »

7. Les parties pertinentes de l'article 16 sont libellées comme suit:

« Dans le cas où il est fait référence au présent article, la procédure suivante s'applique:

...

2. dans le cas où un État membre estime nécessaire d'arrêter une nouvelle législation, il communique à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées en précisant les motifs qui les justifient. La Commission consulte les États membres au sein du comité permanent des denrées alimentaires, lorsqu'elle juge cette consultation utile ou lorsqu'un État membre en fait la demande.

L'État membre ne peut prendre les mesures envisagées que trois mois après cette communication et à condition de ne pas avoir reçu un avis contraire de la Commission.

Dans ce dernier cas, et avant la fin du délai susvisé, la Commission engage la procédure prévue à l'article 17 afin de faire décider si les mesures envisagées peuvent être mises en application, le cas échéant moyennant des modifications appropriées. »

La violation de l'article 6 de la directive 79/112/CEE du Conseil

8. La Commission soutient, en premier lieu, que l'Allemagne aurait dû notifier les mesures prises pour imposer l'exigence supplémentaire en matière d'étiquetage: elle a omis de le faire et a par conséquent violé les articles 6, paragraphe 6, et 16, paragraphe 2, de la directive.

9. L'Allemagne soutient qu'elle n'a pas violé les articles 6, paragraphe 6, et 16 de la directive. Selon elle, les articles 17 et 47 a, paragraphe 4, de la LMBG ne sont pas des mesures nécessitant une notification au titre de l'article 6, paragraphe 6, de la directive: leur portée est bien plus large, puisqu'ils ne s'appliquent pas seulement aux denrées alimentaires; ils suivent la même philosophie que l'article 2 de la directive et, dans la pratique, ne produisent leurs effets que lorsque des mesures sont prises pour des cas particuliers. L'article 47 a de la LMBG a été notifié à la Commission conformément à la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques [2]. L'Allemagne fait également valoir que les mesures individuelles ne sont pas non plus couvertes par l'obligation de notification prévue par la directive: elles ne sont pas des « dispositions » au sens de la directive. Elle relève qu'il n'existe pas de législation nationale réglementant les ingrédients des denrées alimentaires en question. C'est uniquement en vertu d'un usage traditionnel que ces denrées alimentaires ne contiennent pas de graisses végétales ou, selon le cas, d'additif E 160 F.

10. Selon nous, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'absence de notification des mesures adoptées pour la sauce béarnaise et la sauce hollandaise, puisque cette absence n'a pas été identifiée comme constituant une infraction dans l'avis motivé de la Commission relatif à ces produits (annexe 3 à la requête). En outre, la seule disposition de la directive mentionnée dans le dispositif de cet avis motivé est l'article 5. Selon une jurisprudence constante, c'est l'avis motivé de la Commission qui détermine la portée de la procédure ultérieure devant la Cour au titre

2 — JO L 109, p. 8.

de l'article 169 du traité; l'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur les mêmes motifs et moyens [3].

11. Selon nous, en omettant de communiquer les mesures qu'elle a prises en ce qui concerne l'étiquetage et la commercialisation de certains produits de pâtisserie, pour lesquels la mention supplémentaire de la présence de l'additif E 160 F a été imposée, l'Allemagne a violé l'article 6, paragraphe 6, de la directive.

12. L'article 6, paragraphe 6, de la directive impose de manière claire aux États membres l'obligation de notifier, conformément à la procédure définie à l'article 16, les dispositions nationales prévoyant que la mention d'un ingrédient déterminé doit accompagner la dénomination de vente de certaines denrées alimentaires. Ce que l'Allemagne soutient en réalité est que l'article 6, paragraphe 6, n'impose que la notification des mesures générales (« dispositions ») relatives aux denrées alimentaires, alors que les mesures qui visent de manière spécifique des produits ou des marques ne doivent pas être notifiées.

13. Nous ne sommes pas d'accord avec l'argument invoqué sur ce point par l'Allemagne, et ce pour deux raisons. Premièrement, nous ne pensons pas qu'une telle interprétation du mot « dispositions » soit étayée par le libellé du paragraphe pris dans son ensemble. L'article 6, paragraphe 6, parle de « certaines denrées alimentaires » et d'« un ou plusieurs ingrédients ». En d'autres termes, les dispositions nationales visées à l'article 6, paragraphe 6, ne sont pas seulement celles qui traitent de situations générales, mais aussi celles qui s'appliquent à des situations très spécifiques et précises. Lu dans son ensemble, cet article a précisément pour but d'imposer la notification des mesures du type de celles adoptées en l'espèce par les autorités allemandes. Dans chaque cas, les mesures adoptées s'appliquent à certaines denrées alimentaires et se réfèrent à un ingrédient.

14. Deuxièmement, une conclusion selon laquelle, en raison de la forme qu'elles prennent, des mesures réglementant des situations spécifiques ne doivent pas être notifiées, irait selon nous à l'encontre de l'objectif de l'article 6, paragraphe 6. L'objectif de la procédure de notification qui y est définie apparaît lorsqu'on examine le but de la directive elle-même. Ainsi que l'indiquent les premier et deuxième considérants du préambule, le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires contribue à la libre circulation de ces produits et à l'harmonisation des conditions de concurrence. Toutefois, il ressort clairement du huitième considérant du préambule que la directive n'a pas pour objet

3 — Voir, par exemple, l'arrêt du 7 février 1984, Commission/Italie (166/82, Rec. p. 459, point 16).

de poser des règles incluant « parmi les mentions obligatoires toutes celles qui doivent s'ajouter à la liste applicable en principe à l'ensemble des denrées alimentaires », et ce considérant déclare expressément que des dispositions communautaires complémentaires seront adoptées dans un deuxième stade. Semblablement, le quatrième considérant déclare que les règles à caractère spécifique visant certaines denrées alimentaires déterminées seulement doivent être arrêtées par la Communauté. Le neuvième considérant, ainsi que l'article 6, paragraphe 6, lui-même, prévoient expressément que les États membres peuvent adopter des mesures en l'absence de telles règles communautaires spécifiques. La Cour a déclaré que la directive ne constituait que la première étape d'un processus d'harmonisation qui tend à éliminer progressivement tous les obstacles à la libre circulation des denrées alimentaires résultant des différences qui existent entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage de ces produits [4]. La prémisse qui sous-tend la directive est que les dispositions nationales divergentes en matière d'étiquetage sont susceptibles d'entraver la libre circulation des produits et de fausser les conditions de concurrence. Par conséquent, si la directive permet expressément aux États membres de prendre des mesures en l'absence de dispositions communautaires détaillées, le corollaire est qu'il doit y avoir un mécanisme empêchant que des obstacles à la libre circulation et des distorsions de concurrence soient réintroduits: ce mécanisme consiste dans la procédure définie à l'article 6, paragraphe 6, combiné avec l'article 16 de la directive. Nous sommes donc d'avis qu'il n'est pas pertinent d'opérer une distinction entre les mesures nationales qui prennent une forme générale et celles qui prennent une forme spécifique ou détaillée. Une mesure spécifique et détaillée adoptée par un État membre est tout aussi susceptible d'entraver les échanges intracommunautaires pour un produit spécifique qu'une mesure rédigée en des termes plus généraux.

15. Il s'ensuit que l'on ne peut invoquer l'usage du mot « dispositions » à l'article 6, paragraphe 6, pour exclure certaines mesures nationales du champ d'application de l'obligation de notification. Par conséquent, nous estimons qu'en omettant de notifier les mesures adoptées à propos de certaines exigences supplémentaires en matière d'étiquetage pour certains produits de pâtisserie, l'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 6, de la directive.

La violation de l'article 30 du traité

16. La Commission soutient que les mesures allemandes violent non seulement l'article 30 du traité, mais aussi l'article 5 de la directive. Elle demande donc à la Cour de déclarer que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces deux dispositions. Toutefois, selon nous, la question pertinente n'est pas celle de savoir s'il y a eu une violation de l'article 5 indépendamment de la violation

4 — Arrêt du 14 juillet 1994, Van der Veldt (C-17/93, Rec. p. I-3537, point 26).

alléguée de l'article 30 du traité, mais plutôt celle de savoir si l'Allemagne peut, sur la base de l'article 5, paragraphe 3, de la directive, justifier les mesures qu'elle a adoptées.

17. La Commission fait valoir que les exigences imposées par l'Allemagne en matière d'étiquetage constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives et violent par conséquent l'article 30 du traité. Elle soutient que les mesures allemandes ont pour effet de priver des denrées alimentaires importées de la dénomination commerciale qu'elles portent légalement dans leur État membre d'origine. Bien que l'importation et la commercialisation en Allemagne des denrées alimentaires en question ne soient pas interdites, les mesures allemandes entravent, à tout le moins de manière indirecte, leur importation et leur commercialisation dans ce pays. La Commission soutient que les mesures ne réussissent pas le test de proportionnalité qui doit être appliqué aux dispositions législatives réglementant la commercialisation de produits et prétendant satisfaire à des exigences impératives en matière de protection du consommateur. Pour se prononcer sur le point de savoir si les consommateurs ont besoin d'une protection, il faut présumer qu'ils sont attentifs au contenu de la liste des ingrédients qui figure sur les denrées alimentaires qu'ils achètent, et qu'ils ont connaissance de ce contenu. La Commission fait en outre observer que l'exigence en matière d'étiquetage a pour effet de déprécier les produits aux yeux du consommateur, alors que, dans ses arrêts Miro [5] et Commission/Allemagne [6], la Cour a décidé que les exigences en matière d'étiquetage ne devaient pas avoir un tel effet. Enfin, la Commission soutient que la liste des ingrédients elle-même assure un étiquetage adéquat des denrées alimentaires en question.

18. L'Allemagne fait valoir que les mesures en question, bien que constituant des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, sont justifiées pour des raisons de protection du consommateur. Selon elle, les consommateurs achètent fréquemment des denrées alimentaires sans procéder tout d'abord à un examen attentif du produit et des informations qui l'accompagnent. Par conséquent, lorsqu'elles décident si les consommateurs ont besoin d'une protection contre le risque d'être induits en erreur, les autorités doivent garder présents à l'esprit non seulement le fait que certains consommateurs sont attentifs, mais aussi celui que d'autres ne le sont pas. Bien que la liste des ingrédients figurant sur les denrées alimentaires doive en principe constituer la base de leur protection, les consommateurs des denrées qui font l'objet de la présente procédure peuvent être induits en erreur en ce qui concerne les ingrédients par la dénomination commerciale sous laquelle elles sont vendues. Selon l'Allemagne, les consommateurs attribuent des qualités particulières aux produits fabriqués avec des ingrédients déterminés ou avec une certaine quantité de ces ingrédients, de sorte que, lorsque ceux-ci sont remplacés dans les produits en question par d'autres ingrédients, ce fait doit être divulgué sur

5 — Arrêt du 26 novembre 1985 (182/84, Rec. p. 3731).

6 — Arrêt du 12 mars 1987 (178/84, Rec. p. 1227).

l'étiquette. Par conséquent, une mention supplémentaire est nécessaire afin de compléter les informations qui peuvent être obtenues au moyen de la liste des ingrédients. Selon l'Allemagne, à supposer même que le consommateur attentif soit le point de référence approprié, il est possible que les consommateurs identifient certains produits avec des ingrédients particuliers dans une mesure telle qu'une mention supplémentaire sur l'étiquette doive être imposée afin d'attirer leur attention sur une composition différente. En ce qui concerne les denrées alimentaires qui font l'objet de la présente procédure, l'Allemagne soutient que le consommateur allemand identifie les produits avec les oeufs et le beurre d'une manière si forte que ces ingrédients deviennent une caractéristique de ces denrées alimentaires.

19. Selon la Commission, la jurisprudence de la Cour ne permet pas de restreindre l'utilisation d'une dénomination générique aux seuls produits fabriqués avec certains ingrédients. L'Allemagne, par contre, réplique qu'en l'espèce, il n'y a pas d'interdiction empêchant les denrées alimentaires en question de porter la dénomination sous laquelle elles sont légalement fabriquées dans un autre État membre. L'Allemagne soutient que le droit communautaire impose uniquement qu'un système national d'information obligatoire du consommateur ne comporte pas d'appréciations négatives pour les produits en question et ne fasse pas obstacle à l'évolution des représentations des consommateurs en ce qui concerne le produit [7].

7 — Arrêt Commission/Allemagne, précité, note 6 (points 32 et 35).

20. L'Allemagne fait valoir que l'indication supplémentaire selon laquelle les sauces sont fabriquées au moyen de graisses végétales permet au consommateur de comparer ce type de produit avec le produit familier dans ce pays. Semblablement, l'indication supplémentaire selon laquelle les produits de pâtisserie en question contiennent du E 160 F est nécessaire, parce que l'intense coloration jaune des produits finis porte, de manière trompeuse, les consommateurs à croire qu'ils sont fabriqués au moyen d'une forte concentration de jaunes d'oeufs. L'Allemagne observe que la mention supplémentaire n'est pas systématiquement exigée en ce qui concerne les produits de pâtisserie contenant du E 160 F, mais l'est seulement lorsque leur couleur est d'un jaune si intense que les autorités craignent que les consommateurs soient induits en erreur.

21. L'Allemagne conteste que l'exigence en matière d'étiquetage ait pour effet de déprécier le produit aux yeux du consommateur, puisque les ingrédients utilisés ne sont pas d'une valeur moindre, mais constituent seulement des succédanés. L'étiquetage a pour seul effet d'attirer l'attention du consommateur sur des ingrédients à la présence desquels il ne s'attend pas.

22. Enfin, l'Allemagne fait valoir que les mesures sont nécessaires pour protéger les producteurs nationaux contre la concurrence déloyale des producteurs de sauces béarnaises ou hollandaises qui utilisent non pas des oeufs et du beurre, mais des graisses végétales. Elle déclare que les graisses végétales

sont moins chères que les oeufs et le beurre et qu'en conséquence, ces producteurs bénéficient d'un avantage concurrentiel par rapport aux producteurs nationaux.

23. L'Allemagne a fait observer que la Commission avait adressé au Conseil une proposition tendant à modifier l'article 5 de la directive afin d'améliorer l'étiquetage dans le but de protéger le consommateur [8]. Nous ne pensons pas que cette proposition ait quelque portée directe que ce soit pour la présente procédure. Le fait que des négociations portant sur une modification de la directive soient en cours au sein du Conseil ne dispense pas les États membres de respecter les dispositions communautaires applicables tant que ne sont pas entrés en vigueur les textes discutés [9]. En toute hypothèse, il ne semble pas que, dans sa rédaction actuelle, la proposition aurait pour effet d'autoriser les mesures allemandes.

24. Il importe de souligner d'emblée que l'Allemagne n'a pas contesté que les sauces en question, lorsqu'elles sont fabriquées avec des graisses végétales, restent, selon le cas, de la sauce hollandaise ou de la sauce béarnaise, ni que les produits de pâtisserie contenant du E 160 F sont toujours du même type que les produits de pâtisserie ne contenant pas cette substance. Les parties conviennent également que les sauces hollandaises et béarnaises contenant des graisses végétales sont communément et légalement commercialisées dans d'autres États membres. Les deux parties sont d'accord pour dire que l'Allemagne est le seul État membre où il existe une sensibilité particulière du consommateur en ce qui concerne l'inclusion des ingrédients dans les denrées alimentaires en cause. Il s'ensuit que la contestation porte sur le point de savoir si les mesures adoptées sont nécessaires pour protéger le consommateur allemand du risque d'être induit en erreur en ce qui concerne la composition des produits en question.

25. La présente affaire constitue une suite de celles dans lesquelles la Cour a décidé qu'une interdiction de la commercialisation ou de l'importation d'un produit était contraire à l'article 30 du traité, mais que l'étiquetage pouvait constituer une alternative compatible avec cet article [10]. La Cour a en effet déclaré qu'« il est constant que l'étiquetage est un des moyens les moins restrictifs pour la libre circulation de ces produits dans la Communauté » [11].

26. La Commission a également fait valoir que, même si la procédure définie à l'article 16 de la directive avait été suivie, l'exigence supplémentaire en matière d'étiquetage

8 — JO 1992, C 122, p. 12.

9 — Voir l'arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne (C-317/92, Rec. p. I-2039, point 5).

10 — Voir, notamment, les arrêts du 9 décembre 1981, Commission/Italie (193/80, Rec. p. 3019, point 27), et du 14 juillet 1988, 3 Glocken et Gertraud Kritzinger (407/85, Rec. p. 4233, point 16).

11 — Arrêt du 20 juin 1991, Denkavit Futtermittel (C-39/90, Rec. p. I-3069, point 24).

n'aurait pas été justifiée au titre de l'article 5, combiné avec l'article 2, paragraphe 1. L'article 2, paragraphe 1, dispose entre autres que l'étiquetage ne doit pas être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment sur la composition du produit et son mode de fabrication ou d'obtention. Selon la Commission, l'omission d'une indication supplémentaire aux termes de laquelle les denrées alimentaires en question sont fabriquées avec des graisses végétales ou avec du colorant E 160 F n'induirait pas les consommateurs en erreur au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, puisque ces substances figureraient sur la liste des ingrédients que celle-ci impose. Selon l'Allemagne, les mesures en question sont justifiées au titre de l'article 5, paragraphe 3, de la directive. L'article 5, paragraphe 3, prévoit expressément que la dénomination de vente d'un produit doit être assortie d'une indication de l'état physique dans lequel se trouve la denrée alimentaire, au cas où l'omission de cette indication serait susceptible de créer une confusion dans l'esprit des consommateurs.

27. Nous proposons d'examiner ce point en même temps que la question de savoir si les mesures adoptées par les autorités allemandes sont proportionnées. En effet, lorsqu'un État membre impose l'adjonction d'une indication visée à l'article 5 de la directive, le principe de proportionnalité n'en doit pas moins être respecté. La Cour a décidé que les directives devaient être interprétées à la lumière des règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises [12]. Ainsi, un État membre ne peut pas justifier des exigences supplémentaires en matière d'étiquetage sur la base de l'article 5 de la directive lorsque ces exigences sont disproportionnées et entraînent des restrictions à la libre circulation des marchandises.

28. Pour déterminer si les mesures imposées par les autorités allemandes qui font l'objet de la présente procédure sont contraires à l'article 30 du traité, il y a lieu de répondre successivement à trois questions:

i) Les mesures imposées peuvent-elles être qualifiées de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives interdites par l'article 30 du traité?

ii) Les mesures peuvent-elles être justifiées par une exigence impérative qui prime les exigences de la libre circulation des marchandises?

et

iii) Les mesures sont-elles proportionnées à l'objectif qu'elles prétendent réaliser?

12 — Arrêts du 9 juin 1992, Delhaize et Le Lion (C-47/90, Rec. p. I-3669, point 26), et du 2 février 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Rec. p. I-317, point 12).

(i) L'interdiction des mesures d'effet équivalent

29. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'exigence d'indiquer certaines informations supplémentaires sur l'emballage des produits vendus a pour effet de rendre plus difficiles les importations des produits originaires d'autres États membres qui n'exigent pas une telle indication, et une telle exigence relève, en principe, de l'interdiction de l'article 30 du traité [13]. Cela reste vrai après l'arrêt Keck et Mithouard [14], dans lequel la Cour a déclaré ce qui suit:

« ... constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 30, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, *leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement*), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises » (souligné par nous).

30. Dans la présente affaire, il est clair que les exigences supplémentaires en matière d'étiquetage imposées par les autorités allemandes relèvent de l'interdiction de l'article 30 du traité. Ces exigences contraignent le producteur ou l'importateur à modifier le conditionnement ou l'étiquetage des denrées alimentaires en question, parce que les informations supplémentaires imposées par les autorités allemandes ne le sont pas dans d'autres États membres. Les mesures affectent par conséquent les échanges intracommunautaires [15].

(ii) La justification des mesures

31. La Cour a déclaré à maintes reprises qu'il résulte de l'article 30 du traité qu'une réglementation nationale adoptée en l'absence de règles communes ou harmonisées et applicable sans distinction aux produits nationaux et aux produits importés d'autres États membres, où ils sont légalement fabriqués et commercialisés, n'est compatible avec le traité que dans la mesure où

13 — Arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837); du 20 février 1979, Rewe-Zentrale (120/78, Rec. p. 649), et, plus récemment, du 14 juillet 1994, Van der Veldt (C-17/93, Rec. p. I-3537, point 23).

14 — Arrêt du 24 novembre 1993 (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15).

15 — Arrêts du 13 décembre 1990, Pall (C-238/89, Rec. p. I-4827, point 13), et Verband Sozialer Wettbewerb, précité, note 12 (points 18 et 19).

elle est nécessaire pour satisfaire à des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 ou à des exigences impératives tenant, notamment, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs [16]. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, la directive ne constitue pas une harmonisation complète des règles applicables à l'étiquetage de la nature de celles qui sont en cause dans la présente procédure.

32. Les États membres peuvent par conséquent invoquer l'exigence impérative de la protection du consommateur pour justifier des mesures adoptées en matière d'étiquetage, pour autant que ces mesures respectent le principe de proportionnalité.

(iii) La proportionnalité des mesures

33. Un État membre ne peut invoquer, en matière d'étiquetage, l'exigence impérative de la protection du consommateur pour justifier une mesure restreignant l'importation que si aucune autre mesure moins restrictive du point de vue de la libre circulation des marchandises n'est susceptible d'atteindre le même objectif [17].

34. La Cour a déclaré que:

« Si une réglementation nationale concernant un produit déterminé comprend l'obligation d'utiliser une dénomination suffisamment précise pour permettre à l'acheteur de connaître la nature du produit et de le distinguer des produits avec lesquels il pourrait être confondu, il peut certainement être nécessaire, pour donner aux consommateurs une protection efficace, d'étendre cette obligation également aux produits importés, même de manière à imposer la modification des étiquettes originaires de certains de ces produits. » [18]

35. Le gouvernement allemand a fait observer qu'il n'y a pas, en Allemagne, de règles en vigueur en ce qui concerne la composition des produits en cause dans la présente procédure. Les exigences supplémentaires en matière d'étiquetage sont imposées par les autorités allemandes parce qu'elles pensent que le consommateur allemand identifie fortement les denrées alimentaires en question avec les oeufs et le beurre et présume que l'additif E 160 F n'est pas utilisé dans leur fabrication.

36. Selon nous, les exigences imposées par les autorités allemandes pour les sauces béarnaises et hollandaises et pour les produits de

16 — Arrêt du 11 mai 1989, Commission/Allemagne (76/86, Rec. p. 1021, point 13).

17 — Ibidem.

18 — Arrêts du 16 décembre 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839, point 11), et Commission/Allemagne, précité, note 16 (point 17).

pâtisserie contenant du E 160 F vont au-delà de ce que requiert la protection du consommateur. Plusieurs facteurs conduisent à cette conclusion.

37. Premièrement, le gouvernement a déclaré que les consommateurs allemands avaient vraisemblablement une sensibilité accrue à la composition des produits en question. Il n'a pas affirmé que la présence de graisses végétales ou de l'additif E 160 F modifiait les caractéristiques des produits d'une manière à ce point fondamentale qu'ils ne pouvaient être considérés comme étant d'une nature semblable à ceux qui ne contiennent pas ces ingrédients. Au contraire, le gouvernement admet que les produits peuvent valablement être appelés sauce béarnaise ou sauce hollandaise. Semblablement, le gouvernement admet que la présence de l'additif E 160 F ne nécessite pas de modification dans la dénomination des produits de pâtisserie. Le gouvernement reconnaît ainsi que les consommateurs allemands ne seraient pas induits en erreur au point de penser que les produits en question sont substantiellement différents. Il se borne à affirmer que les consommateurs ne s'attendraient pas à ce que ces ingrédients soient présents dans des produits de ce type.

38. Deuxièmement, la présence de graisses végétales ou de l'additif E 160 F serait en tout cas indiquée sur la liste des ingrédients que l'article 6 de la directive impose. Il convient également de garder présent à l'esprit le fait que la présence de l'additif E 160 F est réglementée par le règlement (CEE) n° 262/79 de la Commission, du 12 février 1979, relatif à la vente à prix réduit de beurre destiné à la fabrication de produits de pâtisserie, de glaces alimentaires et autres produits alimentaires [19], et en particulier par le deuxième tiret de l'article 5, paragraphe 2, ainsi que par l'annexe II, point II, sous a), de ce règlement. La première de ces deux dispositions rend même l'utilisation de l'additif E 160 F obligatoire dans certaines circonstances.

39. Troisièmement, nous sommes d'avis que les consommateurs qui sont suffisamment sensibles à la composition des denrées alimentaires qu'ils achètent liront d'abord la liste des ingrédients figurant sur l'emballage. Nous ne sommes pas d'accord avec la thèse selon laquelle les consommateurs sont à ce point inattentifs que, lorsque la composition d'un produit s'écarte d'une certaine norme perçue comme traditionnelle, un étiquetage supplémentaire est nécessaire au motif que la liste des ingrédients ne suffit pas. Si tel était le cas, l'exigence même d'une liste des ingrédients, imposée par l'article 6 de la directive, serait inutile. Nous sommes d'accord avec l'avocat général M. Tesauro qui, dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire X, a déclaré que le consommateur moyen n'était « pas totalement incapable de discernement » [20]. Si un consommateur est suffisamment sensible à la composition des denrées alimentaires en question, au point de se

19 — JO L 41, p. 1.

20 — Arrêt du 16 janvier 1992 (C-373/90, Rec. p. I-131, p. I-145).

sentir circonvenu ou induit en erreur lorsqu'il découvre que des graisses végétales ou du E 160 F étaient présents, il faut alors conclure qu'un tel consommateur lirait la liste des ingrédients. Tel est le cas, que l'on prenne comme point de référence un consommateur allemand, pouvant être particulièrement sensible à la composition des denrées alimentaires en cause dans la présente affaire, ou le consommateur moyen dans d'autres États membres.

40. Enfin, à supposer que les consommateurs allemands ne s'attendent pas à trouver des graisses végétales ou du E 160 F dans les produits en cause et que la présence de ces ingrédients donne aux producteurs qui les utilisent un avantage concurrentiel par rapport à des producteurs plus traditionnels qui ne le font pas, ces derniers sont libres de souligner les qualités et les ingrédients traditionnels de leurs produits. De cette manière, ils attireront les consommateurs qui sont sensibles à la présence de ces ingrédients et sont disposés à payer un prix supérieur. Par conséquent, nous ne pouvons accepter la thèse selon laquelle les mesures sont nécessaires pour protéger les producteurs allemands utilisant comme ingrédients des oeufs et du beurre contre une concurrence déloyale pratiquée par des concurrents utilisant à la place des graisses végétales, qui sont des ingrédients moins coûteux.

Conclusion

41. Pour les raisons qui précèdent, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

1) déclarer qu'en ne notifiant pas à la Commission l'exigence en vertu de laquelle certains produits de pâtisserie contenant l'additif « E 160 F » doivent, pour être commercialisés sur son territoire, porter une dénomination commerciale comportant une indication supplémentaire mentionnant la présence de cet additif, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard;

2) déclarer qu'en exigeant que la sauce béarnaise et la sauce hollandaise fabriquées avec des graisses végétales, ainsi que certains produits de pâtisserie contenant l'additif « E 160 F », portent, pour être commercialisés en Allemagne, une dénomination commerciale comportant une mention supplémentaire indiquant l'utilisation de la substance concernée, même si celle-ci figure déjà sur la liste des ingrédients inscrite sur l'emballage, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité;

3) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.