CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 22 octobre 1998 *

1. M. van der Laan, partie défenderesse au principal, est dirigeant d'une société commercialisant des produits à base de viande, la Th. S. v. d. Laan International, qui a son siège à Almelo, aux Pays-Bas. Il distribue en Allemagne, par l'intermédiaire de la société Bentheimer Fleischwarenvertriebs GmbH, établie à Bad Bentheim, trois produits à base de viande, dont la conformité avec la réglementation allemande forme l'objet du litige au principal.

2. Ces produits sont fabriqués aux Pays-Bas, où ils sont commercialisés légalement. Leurs étiquettes portent les mentions suivantes:

« Lupack

Jambon moulé hollandais, composé de morceaux d'épaule, sans lard ni couenne. Produit contenant 75 % de viande de porc.

Ingrédients: viande de porc, eau, sel, substances glucidiques, stabilisateur E 450 (a), antioxydant E 301, conservateur E 250.

Bristol

Produit à base de viande: jambon d'épaule hollandais [1] sans lard ni couenne.

Ingrédients: viande de porc, sel, substances glucidiques, stabilisateur E 450 (a), antioxydant E 301, conservateur E 250.

Benti

Jambon moulé hollandais, composé de morceaux d'épaule, sans lard ni couenne. Produit contenant 70 % de viande de porc.

* Langue originale: le français.

1 — Selon le jugement de renvoi, l'étiquette porte la mention: « Holländischer Vorderschinken » c'est-à-dire jambon d'épaule hollandais. Le mot « d'épaule » a été oublié dans la traduction en langue française du jugement de renvoi et il ne figure, dès lors, pas non plus dans le rapport d'audience.

Ingrédients: viande de porc, eau, sel, substances glucidiques, stabilisateur E 450 (a), antioxydant E 301, conservateur E 250. »

3. M. van der Laan s'est vu infliger une amende administrative de 7 500 DM par le Landkreis Grafschaft Bentheim. Le parquet territorialement compétent a ensuite demandé l'ouverture d'une procédure pénale.

4. Le Landkreis et le parquet estiment que la dénomination des produits en cause prête à confusion, et qu'ils présentent une différence telle par rapport aux usages commerciaux qu'un étiquetage selon l'article 17, paragraphe 1, point 2, sous b), du Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (loi allemande sur les denrées alimentaires de consommation courante, ci-après le « LMBG ») n'est plus possible. Le défendeur au principal aurait donc enfreint les dispositions nationales applicables, en particulier l'interdiction de tromperie inscrite à l'article 17, paragraphe 1, point 2, sous b), et point 5, du LMBG, en combinaison avec les lignes directrices applicables à la viande et aux produits à base de viande du code alimentaire allemand.

5. Les dispositions pertinentes du LMBG sont libellées de la façon suivante:

« Article 17: Interdictions destinées à protéger le consommateur contre les tromperies

1) il est interdit

...

2. b) de mettre professionnellement dans le commerce des denrées alimentaires qui s'écartent, du point de vue de leur constitution, des us et coutumes et dont la valeur, particulièrement la valeur nutritive ou de jouissance, ou l'utilisation, est diminuée de manière non négligeable sans étiquetage suffisant.

5. de mettre professionnellement dans le commerce des denrées alimentaires sous des dénominations, indications ou présentations susceptibles d'induire en erreur et, à titre général ou de manière isolée, de faire une publicité trompeuse ou d'autres déclarations de ce type. Une tromperie existe plus particulièrement

a) lorsqu'on donne aux denrées alimentaires des effets qu'ils n'ont pas d'après les connaissances scientifiques ou qui ne sont pas suffisamment établis scientifiquement,

b) lorsqu'on utilise des dénominations, indications, présentations, messages publicitaires ou autres déclarations de nature à induire en erreur, relatives à l'origine des denrées alimentaires, à leur quantité, à leur poids, à la date de leur fabrication ou de leur emballage, à leur durée de conservation ou à d'autres circonstances qui sont également déterminantes pour l'évaluation de la denrée,

c) lorsque des denrées alimentaires sont présentées comme si elles étaient un médicament.

...

Article 33: Code alimentaire allemand

1) Le code alimentaire allemand est un recueil de lignes directrices qui décrit la fabrication, la constitution ou d'autres caractéristiques des denrées alimentaires, qui sont importantes pour le caractère commercialisable de ces denrées.

2) Les lignes directrices sont adoptées par la commission du code alimentaire allemand, en tenant compte des normes internationales en matière de denrées alimentaires reconnues par le gouvernement fédéral.

3) Les lignes directrices sont publiées par le ministre fédéral, de commun accord avec les ministres fédéraux de la Justice, de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts et de l'Économie. La publication de lignes directrices peut être refusée ou retirée pour des motifs de droit ou de fait.

...

Article 47-1. Produits en provenance d'autres États membres ou d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

1) Par dérogation à l'article 47, paragraphe 1, première phrase, des produits au sens de la présente loi, qui sont régulièrement fabriqués et mis dans le commerce dans un autre État membre de la Communauté ou un autre État partie à l'accord

sur l'Espace économique européen ou qui proviennent d'un État tiers et ont été régulièrement mis dans le commerce dans un État membre de la Communauté ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, peuvent être introduits et être mis dans le commerce dans le pays, même s'ils ne satisfont pas aux dispositions en matière de droit des produits alimentaires de la République fédérale d'Allemagne. La première phrase ne s'applique pas aux produits qui

1. ne sont pas conformes aux interdictions des articles 8, 24 ou 30 ou

2. ne satisfont pas à d'autres dispositions juridiques adoptées à des fins de protection de la santé, dans la mesure où le caractère commercialisable des produits en République fédérale d'Allemagne n'a pas été reconnu par la publication d'une décision de portée générale du ministre fédéral dans le Bundesanzeiger.

2) Des décisions de portée générale, conformément au paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, sont adoptées par le ministère fédéral en accord avec les ministères fédéraux de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, et de l'Économie, pour autant que des motifs impératifs de protection de la santé ne s'y opposent pas. Elles sont à demander par la personne qui a l'intention d'introduire les produits dans le pays. Dans l'appréciation des risques qu'un produit présente pour la santé, le ministère fédéral doit prendre en considération les connaissances de la recherche internationale ainsi que, pour les denrées alimentaires, les habitudes alimentaires en République fédérale d'Allemagne. Des décisions de portée générale, selon la première phrase, ont des effets en faveur de tous les importateurs des produits concernés en provenance d'autres États membres ou d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

3) Une description exacte du produit ainsi que les documents disponibles, nécessaires pour la décision, sont à joindre à la demande. La demande doit être tranchée dans un délai raisonnable. Si une décision définitive sur la demande n'est pas encore rendue après quatre-vingt-dix jours, le demandeur doit être informé des raisons qui en sont la cause.

4) Si des denrées alimentaires s'écartent des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en exécution de celle-ci, il convient de l'indiquer de manière appropriée, dans la mesure où cela est nécessaire pour la protection du consommateur. »

6. La *juridiction nationale* saisie des poursuites intentées à l'encontre de M. van der Laan sur la base des dispositions précitées a jugé que l'application qui en était faite par les autorités concernées était susceptible d'être contraire aux articles 30 et suivants du traité

CE et a donc déféré à la Cour la *question préjudicielle* suivante:

« L'application combinée de l'article 17, paragraphe 1, points 2 b et 5, de la loi régissant le commerce des denrées alimentaires et des points 2.19/2.3411 et suivants des lignes directrices applicables à la viande et aux produits à base de viande du code alimentaire allemand, telle qu'elle a été faite en l'espèce par le Landkreis Grafschaft Bentheim et par le parquet d'Osnabrück, est-elle contraire aux articles 30 et suivants du traité CE, c'est-à-dire à l'interdiction de discrimination édictée par ces dispositions? »

7. La Commission fait remarquer, à titre préliminaire, que la Cour n'a pas compétence pour se prononcer sur l'application du droit national, dès lors que l'on entend par « application » le rattachement d'une situation de fait concrète à une ou plusieurs normes nationales abstraites.

8. Dans cette acception du terme, l'« application » du droit national relève effectivement de la seule responsabilité des organes compétents selon le droit de l'État membre considéré.

9. Il n'en demeure pas moins que la question posée par la juridiction nationale revient à demander à la Cour si le droit communautaire doit être interprété comme s'opposant à l'interdiction de la commercialisation des produits importés décrits ci-dessus, en application des dispositions nationales précitées. Une telle question relève incontestablement de la compétence de la Cour.

10. Le *Landkreis Grafschaft Bentheim* et le *parquet d'Osnabrück* estiment que la commercialisation des produits litigieux viole le LMBG pour les raisons suivantes.

11. En premier lieu, ils font valoir que le produit appelé « Bristol » n'est pas un produit naturel mais un produit de salaison à base de viande moulée (« Formfleischkochpökelware ») qui, conformément aux lignes directrices du code alimentaire allemand concernant la viande et les produits à base de viande, aurait dû porter, comme les produits Lupack et Benti, une étiquette libellée « jambon moulé composé de morceaux d'épaule ». Or, comme nous l'avons vu, ce produit est étiqueté « Produit à base de viande: jambon d'épaule hollandais sans lard ni couenne ».

12. Les autres griefs des parties requérantes mettent en cause la composition des produits.

13. Elles relèvent, en effet, que le Lupack et le Benti ne contiennent respectivement que 75 et 70 % de viande de porc. Or, selon l'usage

général, les produits de salaison contiendraient 100 % de viande de porc. L'ordonnance de renvoi ne mentionne pas le pourcentage de viande de porc contenu dans le produit Bristol. Comme elle nous informe, cependant, que ce produit a une teneur en eau étrangère qui varie entre 3,7 % et 18 %, il ne saurait, lui non plus, être constitué à 100 % de viande de porc.

14. Les parties requérantes au principal en concluent que, de ce seul fait, les produits litigieux s'écarteraient tellement des usages commerciaux qu'un étiquetage selon l'article 17, paragraphe 1, point 2, sous b), du LMBG ne serait plus possible, et que ces produits ne sauraient, dès lors, être légalement commercialisés en Allemagne.

15. Les autorités nationales invoquent également le fait que la teneur en protéines de viande musculaire est comprise entre 87,9 % et 88,1 % pour le Bristol et qu'elle est de 87,9 % dans le Benti, ce qui serait « très inférieur » aux 90 % requis par le code alimentaire allemand.

16. En outre, les échantillons examinés présentaient une teneur de protéines dans la partie maigre allant de 15 % à 18,2 % pour le Bristol et de 16,6 % à 17,2 % dans le cas du Lupack, ce qui serait « un écart non négligeable » par rapport au minimum de 19 % exigé par le code alimentaire allemand.

17. Enfin, les teneurs constatées d'eau étrangère, comprises entre 3,7 % et 18 % dans le Bristol et entre 8,7 % et 10,6 % dans le Lupack étaient très supérieures à la teneur nulle fixée pour les produits de salaison.

Appréciation

18. La question posée par le juge national revient donc à demander si l'article 30 du traité permet aux autorités nationales d'empêcher la commercialisation de produits de ce type, afin de protéger les consommateurs dont les attentes, en matière de tels produits, s'écarteraient sensiblement des caractéristiques des produits litigieux.

19. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour [2] que, en l'absence d'une réglementation commune de la commercialisation des produits concernés, les obstacles à la libre circulation intracommunautaire, résultant de disparités des réglementations nationales, doivent être acceptés dans la mesure où une telle réglementation, qui est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, peut être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité, comme la protection de la santé des personnes, ou à des exigences impératives tenant,

2 — Voir, par exemple, l'arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, dit « loi de pureté pour la bière » (178/84, Rec. p. 1227, point 28), ainsi que l'arrêt du 14 juillet 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489, point 15).

entre autres, à la défense des consommateurs. Encore faut-il qu'une telle réglementation soit proportionnée à l'objet visé. Si un État membre dispose d'un choix entre différentes mesures aptes à atteindre le même but, il lui incombe de choisir le moyen qui apporte le moins d'obstacles à la liberté des échanges.

20. Il convient de constater, en premier lieu, qu'il n'existe pas de règles communes ou harmonisées relatives à la fabrication ou à la commercialisation des produits à base de jambon, à l'exception des dispositions contenues dans la réglementation relative aux échanges intracommunautaires de produits à base de viande. (Voir la directive 92/5/CEE du Conseil, du 10 février 1992, portant modification et mise à jour de la directive 77/99/CEE relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande et modifiant la directive 64/433/CEE [3]). Cette réglementation ne définit cependant pas la composition des produits de salaison ou des jambons moulés composés de morceaux d'épaule.

21. Il ressort également du dossier que les produits en cause sont légalement fabriqués et commercialisés aux Pays-Bas.

22. Il est à souligner, en troisième lieu, qu'aucune considération relative à la santé publique n'est invoquée. La juridiction de renvoi rappelle même qu'une décision générale a été prise en date du 28 octobre 1992, permettant la commercialisation des produits en cause malgré la présence d'un additif non admis en Allemagne.

23. La Commission fait observer que les critiques formulées par les autorités allemandes à l'encontre de la proportion d'eau contenue dans les produits considérés, ainsi que leur teneur en protéines, ne trouvent pas de fondement dans les dispositions du code alimentaire allemand annexées à l'ordonnance de renvoi, alors que c'est celui-ci qui est censé codifier les us et coutumes et qui est invoqué par ces mêmes autorités au soutien de leur détermination des attentes du consommateur allemand.

24. Elle souligne, en outre, que le code alimentaire allemand ne contient que des lignes directrices (« Leitsätze »), dont la valeur obligatoire ne lui paraît pas certaine.

25. Au vu de ces éléments, on est, en effet, en droit de s'interroger sur la base juridique précise, en droit national, de l'action des parties requérantes au principal.

26. Je partage, toutefois, la conclusion de la Commission à cet égard, à savoir qu'il n'appar-

3 — JO L 57, p. 1.

tient pas à la Cour de déterminer si la position d'une des parties au litige au principal est fondée ou pas en droit national. La Cour est, en effet, seulement tenue de donner au juge national les éléments lui permettant de déterminer l'interprétation correcte du droit communautaire dans le contexte du litige dont il est saisi.

27. Or, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que, lorsque sont en cause des produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, la protection des consommateurs peut généralement être assurée par des mesures moins restrictives qu'une interdiction, en particulier par le biais d'un étiquetage adéquat, fournissant une information appropriée quant à la composition du produit considéré.

28. Peut être cité, en ce sens, l'arrêt Deserbais [4], où la Cour a jugé que le droit communautaire s'oppose à ce que soit appliquée aux produits légalement produits et commercialisés dans un autre État membre la réglementation d'un État membre réservant la dénomination d'un type de fromage aux produits comportant une certaine teneur en matières grasses, alors que l'information du consommateur est suffisamment assurée.

29. La Cour a suivi le même raisonnement dans son arrêt Bonfait [5], où était en cause une réglementation néerlandaise ayant pour effet d'entraver l'importation de produits de charcuterie en provenance d'Allemagne, au motif qu'ils ne respectaient pas une teneur maximale en eau. En effet, elle a là aussi jugé que la protection des consommateurs était susceptible d'être assurée par un étiquetage adéquat.

30. Comme cette dernière affaire est, pour ainsi dire, symétrique à la présente, le même raisonnement devrait donc être appliqué. Ceci vaut d'autant plus que la juridiction de renvoi expose que les consommateurs allemands n'ont pas d'attente précise quant à la composition des produits en cause, étant donné qu'il ne s'agit pas de produits traditionnels.

31. Il y a, dès lors, lieu d'admettre, comme la Cour l'a fait dans son arrêt Commission/Allemagne [6], rappelé par M. van der Laan, que les consommateurs consulteront en premier lieu la liste des ingrédients. Si celle-ci fait

4 — Arrêt du 22 septembre 1988 (286/86, Rec. p. 4907).

5 — Arrêt du 13 novembre 1990 (C-269/89, Rec. p. I-4169).

6 — Arrêt du 26 octobre 1995 (C-51/94, Rec. p. I-3599).

clairement ressortir la composition du produit, le risque que les consommateurs soient induits en erreur est suffisamment minime pour que ne soit pas justifiée une entrave imposée à la commercialisation de ces produits.

32. Il nous faut donc déterminer si l'étiquetage des produits litigieux est de nature à assurer une information des consommateurs telle que l'article 30 du traité interdise aux autorités nationales d'entraver la commercialisation desdits produits.

33. Dans le domaine spécifique de l'étiquetage des denrées alimentaires, les exigences de l'article 30 du traité sont exprimées par 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 [7] (ci-après la « directive relative à l'étiquetage »), telle qu'elle a été modifiée par la directive 91/72/CEE de la Commission, du 16 janvier 1991 [8]. Il est, en effet, de jurisprudence constante que, si la mesure nationale en cause entre dans le champ d'application de normes de droit dérivé, c'est au regard de celles-ci qu'il convient de déterminer les exigences du droit communautaire.

34. La directive relative à l'étiquetage dispose en son article 2 que:

« 1. L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas:

a) être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment:

i) sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou d'obtention... »

L'article 3 stipule que:

« 1. L'étiquetage des denrées alimentaires comporte, dans les conditions et sous réserve

7 — JO 1979, L 33, p. 1.
8 — JO L 42, p. 27.

des dérogations prévues aux articles 4 à 14, les seules mentions obligatoires suivantes:

1) la dénomination de vente;

2) la liste des ingrédients;

... »

Aux termes de l'article 5, paragraphe 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 et aux collectivités 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. »

L'article 6, paragraphe 5, est libellé comme suit:

« 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'.

Toutefois:

— l'eau ajoutée et les ingrédients volatils sont indiqués dans la liste en fonction de leur importance pondérale dans le produit fini; la quantité d'eau ajoutée comme ingrédient dans une denrée alimentaire est déterminée en soustrayant de la quantité totale du produit fini la quantité totale des autres ingrédients mis en œuvre. Cette quantité peut ne pas être prise en considération si, en poids, elle n'excède pas 5 % du produit fini... »

Enfin, l'article 15 prévoit que:

« 1. Les États membres ne peuvent interdire le commerce des denrées alimentaires conformes aux règles prévues dans la présente directive, par l'application de dispositions nationales non harmonisées qui règlent l'étiquetage et la présentation de certaines denrées alimentaires ou des denrées alimentaires en général.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable aux dispositions nationales non harmonisées justifiées par des raisons:

— de protection de la santé publique,

— de répression des tromperies, à condition que ces dispositions ne soient pas de nature à entraver l'application des dispositions des définitions et règles prévues par la présente directive,

— de protection de la propriété industrielle et commerciale, d'indications de provenance, d'appellations d'origine et de répression de la concurrence déloyale. »

35. Le principe de base posé par la directive relative à l'étiquetage en son article 2, précité, est donc celui de l'interdiction de l'étiquetage de nature à induire le consommateur en erreur sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et notamment sur sa nature, son identité et sa composition. A cette fin, les articles 3 et 5 de la directive relative à l'étiquetage, précités, fixent un certain nombre de conditions que doit remplir l'étiquetage en ce qui concerne tant la dénomination de vente que la liste des ingrédients.

36. Examinons donc successivement ces deux points.

Quant à la dénomination des produits

37. Il est constant qu'aucune disposition de la Communauté ne fixe la dénomination des produits en cause.

38. La juridiction de renvoi nous signale qu'il s'agit, dans les trois cas, de « jambon moulé hollandais composé de morceaux d'épaule ».

39. Cette dénomination figure sur les produits Lupack et Benti, mais non sur le produit Bristol, dénommé « produit à base de

viande: jambon d'épaule hollandais, sans lard ni couenne ». Ceci peut, effectivement, créer l'impression qu'il s'agit d'un produit naturel constitué par un seul morceau de jambon d'épaule. Or, le jambon moulé est formé de morceaux d'épaule pressés ensemble pour imiter un jambon naturel. Ces deux produits sont donc indiscutablement de nature différente.

40. L'allusion à la provenance du produit Bristol contenue dans le qualificatif « hollandais » ne saurait pas non plus être considérée comme permettant au consommateur d'en déduire qu'il s'agit d'un jambon moulé.

41. D'un autre côté, l'étiquette précise « produit *à base* de viande ». Un consommateur, particulièrement avisé, pourrait peut-être en déduire que le Bristol n'est pas constitué purement et simplement d'un seul morceau de jambon d'épaule, mais qu'il comporte également d'autres ingrédients et qu'il a fait l'objet d'une préparation.

42. Il n'en reste pas moins que cette dénomination ne permet pas au consommateur moyen de se rendre compte facilement qu'il s'agit d'un jambon moulé.

43. Je partage donc l'avis de la Commission, selon lequel l'étiquetage du produit Bristol est effectivement de nature à induire le consommateur en erreur, au sens de l'article 2 de la directive relative à l'étiquetage.

Quant aux ingrédients

44. Il est, d'abord, reproché aux produits Lupack et Benti de ne pas contenir 100 % de viande de porc, mais seulement 75 % en ce qui concerne le premier et 70 % en ce qui concerne le second, alors qu'en Allemagne de pareils produits auraient toujours une teneur en viande de porc de 100 %.

45. Il est précisé que le produit Lupack contient une proportion d'eau ajoutée comprise entre 8,7 % et 10,6 %, et qu'il s'écarte donc des attentes des consommateurs allemands, aux yeux desquels cette teneur devrait être égale à zéro.

46. En ce qui concerne le produit Benti, le dossier ne fournit pas d'indications quant à la proportion d'eau ajoutée, mais on peut déduire de la teneur moindre du produit en viande de porc que sa teneur en eau ajoutée doit être au moins la même que celle du Lupack.

47. Il n'est, cependant, pas contesté que l'étiquetage des produits en cause mentionne sans aucune ambiguïté les ingrédients entrant dans la composition de ceux-ci, et, en particulier, la proportion de viande de porc et la présence d'eau parmi les ingrédients. Au sujet de cette dernière, il résulte d'une lecture combinée de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 5, sous a), de la directive relative à l'étiquetage, précités, que l'eau étrangère, en tant qu'ingrédient, doit figurer à ce titre sur l'étiquetage, dès lors que son poids excède 5 % du produit fini.

48. La directive relative à l'étiquetage stipule, en outre, que les ingrédients dont la mention est obligatoire doivent figurer dans l'ordre de leur importance pondérale. Le fait que l'étiquetage du Lupack et du Benti mentionne, en deuxième lieu, l'eau dans la liste des ingrédients permet donc au consommateur de savoir que celle-ci entre dans la composition du produit dans une proportion comprise entre 5 % et 25 % pour le Lupack et entre 5 % et 30 % pour le Benti et constitue le second ingrédient principal des produits après la viande de porc.

49. La présentation des ingrédients des deux produits susmentionnés n'encourt donc pas la critique au regard de la directive relative à l'étiquetage. Même s'il était établi que le consommateur allemand moyen avait une attente précise concernant l'absence d'eau dans les produits en cause, quod non, selon la juridiction de renvoi, il était en mesure de déterminer que le produit s'écartait de cette attente et le consommateur ne pouvait donc être trompé au sens de la directive relative à l'étiquetage.

50. En effet, la présence d'un ingrédient, l'eau ajoutée, non prévu par la réglementation allemande, ressort suffisamment clairement de la liste des ingrédients pour ne pas avoir à figurer dans la dénomination de vente.

51. La présentation des deux produits en cause, telle que décrite ci-dessus, est donc conforme à la directive relative à l'étiquetage sur ces deux points. Il n'est, dès lors, pas loisible aux autorités allemandes de juger qu'il existe en la matière un risque de tromperie du consommateur. Ceci est vrai même si ces autorités devaient estimer que les attentes de celui-ci le conduiraient à attribuer au produit en cause une autre composition que celle qui est la sienne. Le contenu réel ou supposé desdites attentes est indifférent dans le contexte de la directive relative à l'étiquetage.

52. En effet, un étiquetage qui indique la dénomination et les ingrédients entrant dans la composition d'un produit, conformément aux modalités définies à cette fin par la directive relative à l'étiquetage, ne saurait être considéré comme susceptible néanmoins d'induire en erreur en ce qui concerne la composition du produit.

53. Laisser ouverte une telle possibilité serait contraire à la primauté du droit communautaire et compromettrait la réalisation des objectifs de la directive relative à l'étiquetage, à savoir de « contribuer au fonctionnement du marché commun » en réduisant les entraves causées par les différences entre les disposi-

tions nationales relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires [9].

54. Il est vrai que les considérants de la directive relative à l'étiquetage font clairement apparaître le caractère non exhaustif de celle-ci [10]. Il en découle la possibilité pour les États membres de continuer, sous réserve du respect d'une procédure communautaire, d'adopter des mesures nationales en la matière [11].

55. L'article 15, précité, de la directive relative à l'étiquetage détermine les conditions dans lesquelles les États membres peuvent recourir à des mesures nationales additionnelles. Des trois hypothèses prévues par le paragraphe 2 de cette disposition, seule la deuxième, à savoir la répression des tromperies, nous intéresse en l'espèce. En effet, comme nous l'avons vu, il n'est pas allégué en l'espèce de danger pour la santé publique. La protection de la propriété intellectuelle ou celle des indications de provenance ou des appellations d'origine, citées en troisième lieu au paragraphe 2 de l'article 15, ne sont pas non plus invoquées.

56. Il est vrai que le Landkreis Grafschaft Bentheim évoque encore dans ses observations le désavantage concurrentiel subi par les producteurs nationaux, tenus de respecter une teneur nulle en eau ajoutée, alors que les producteurs établis dans d'autres États membres pourraient y échapper.

57. S'il est exact que la Cour a jugé que la loyauté des transactions commerciales est une exigence impérative de nature à justifier des restrictions aux importations [12], il n'en ressort pas moins de sa jurisprudence que cet intérêt ne justifie pas une interdiction de commercialisation lorsque, comme en l'espèce, sont en cause des produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre et que l'information du consommateur est assurée de façon convenable [13].

58. A ce stade de notre raisonnement, le problème se résume donc à la question de savoir si les règles nationales sur lesquelles se fonde l'action des autorités allemandes pourraient être considérées comme des règles nationales non harmonisées, justifiées par la répression des tromperies, au sens de l'article 15, paragraphe 2, de la directive relative à l'étiquetage.

59. En d'autres termes, les autorités allemandes pourraient-elles, malgré le fait que l'étiquetage des produits Benti et Lupack n'est pas de nature à induire en erreur au sens de l'article 2 de la directive relative à l'étiquetage,

9 — Voir les trois premiers considérants.

10 — Voir en particulier les dixième et quatorzième considérants.

11 — Voir le dixième considérant et l'article 15, précités.

12 — Voir, par exemple, l'arrêt loi de pureté pour la bière, précité, note 2.

13 — Voir, par exemple, l'arrêt Bonfait, précité, points 16 et 17.

considérer néanmoins que la répression des tromperies, invoquée à l'article 15, paragraphe 2, justifie, en l'espèce, d'imposer des exigences supplémentaires à ces produits, au motif qu'ils divergeraient de façon excessive des us et coutumes applicables en Allemagne? Les mesures nationales en cause seraient donc justifiées par le fait que, même si l'étiquetage en cause n'est pas objectivement trompeur, il serait susceptible d'induire en erreur le consommateur allemand moyen, du fait des attentes spécifiques et précises de celui-ci.

60. Dans un tel cas, il y aurait lieu d'examiner l'application de l'article 30 du traité aux mesures nationales litigieuses, et en particulier de déterminer si elles sont justifiées par l'exigence impérative de protection des consommateurs.

61. Une telle analyse n'est toutefois pas défendable en l'espèce.

62. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, la directive relative à l'étiquetage a pour objectif premier de déterminer les exigences auxquelles doit répondre l'étiquetage d'un produit pour ne pas pouvoir être considéré comme trompeur. Ses dispositions seraient privées de tout effet utile, si les autorités nationales étaient en droit de considérer un étiquetage conforme à la directive relative à l'étiquetage comme susceptible d'induire en erreur le consommateur au sujet de la composition du produit.

63. Le caractère non exhaustif de la directive relative à l'étiquetage, et donc la possibilité pour un État membre d'appliquer ou d'adopter des mesures nationales additionnelles, dans les conditions de fond et de procédure prévues aux articles 15 et 16 de la directive, n'affecte en rien cette conclusion.

64. En effet, cette liberté laissée aux États membres ne saurait être exercée d'une façon qui viderait de leur contenu les dispositions de la directive relative à l'étiquetage.

65. L'article 15, paragraphe 2, rappelle, d'ailleurs, que l'application des dispositions nationales non harmonisées relatives à la répression des tromperies ne doit pas être « de nature à entraver l'application des définitions et règles prévues par la présente directive ». Or, tel est, précisément, le résultat qui serait atteint si l'on appliquait des exigences nationales supplémentaires, relatives à l'indication de la composition du produit, à un étiquetage remplissant les exigences de la directive relative à cette indication.

66. Les mesures nationales admises par la directive relative à l'étiquetage dans le cadre de la « répression des tromperies » au sens de celle-ci ne peuvent donc concerner que des questions non réglées par la directive ou par d'autres dispositions de droit dérivé. En particulier, elles ne peuvent pas porter sur l'indication des ingrédients entrant dans la composition du produit sauf exception prévue par la directive.

67. Ainsi, au cas où les autorités allemandes estimeraient que le consommateur aurait besoin d'une information précise sur la proportion d'eau contenue dans de tels produits lorsque celle-ci est particulièrement importante, elles seraient en droit d'imposer une indication en ce sens, sous réserve du respect de certaines conditions posées par la directive relative à l'étiquetage. L'article 7 de celle-ci précise, à cet égard, que, en l'absence de dispositions communautaires, des dispositions nationales peuvent prévoir, pour certains ingrédients, l'indication obligatoire d'une quantité en pourcentage ou en valeur absolue. Ces dispositions sont adoptées conformément à la procédure prévue à l'article 16 de la directive, qui implique l'information de la Commission et des États membres, le respect d'un délai et l'accord de la Commission.

68. A défaut de dispositions adoptées conformément à cette procédure, force est de conclure que, en ce qui concerne les ingrédients entrant dans la composition des produits Lupack et Benti et la dénomination de ceux-ci, le droit communautaire ne permet pas aux autorités allemandes de faire valoir les griefs décrits ci-dessus.

69. Une remarque spécifique s'impose au sujet du produit Bristol. En effet, contrairement à ce qui est le cas pour les deux autres produits, l'étiquetage du Bristol n'énumère pas l'eau parmi les ingrédients. Cependant, comme nous l'avons vu ci-dessus, la directive relative à l'étiquetage exige sa mention, dès lors que l'eau constituerait 5 % du produit fini. L'absence de cette mention serait, dans ce cas, une violation de la directive, quelles que puissent, d'ailleurs, être les éventuelles attentes des consommateurs à ce sujet.

70. Il appartient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si, en l'espèce, la quantité d'eau ajoutée excède dans la majorité des cas 5 %, en poids, du produit fini. Cette juridiction nous a, en effet, d'ores et déjà signalé, dans l'ordonnance de renvoi, que la teneur en eau de ce produit varie entre 3,7 % et 18 %.

Quant à la teneur en protéines

71. Les autres griefs formulés par les requérants au principal concernent les taux de protéines des produits Lupack, Bristol et Benti, qu'il s'agisse du taux de protéines dans la partie maigre pour les deux premiers ou du taux de protéines de viande musculaire pour les deux derniers. Celles-ci, comme le souligne à juste titre la Commission, ne constituent pas un ingrédient du produit mais une qualité de celui-ci. Les taux en question n'ont donc pas à figurer sur la liste des ingrédients prévue aux articles 3 et 5 de la directive relative à l'étiquetage.

72. Il n'en demeure pas moins que les informations fournies à ce sujet doivent également respecter l'article 2, et donc ne pas être trompeuses. Elles ne doivent, par conséquent, pas laisser croire au consommateur que ces pro-

duits présentent un certain taux de protéines, alors que tel ne serait pas le cas en réalité.

73. L'étiquetage litigieux ne mentionnant pas les taux de protéines, le consommateur ne pourrait, en l'espèce, être induit en erreur que si, compte tenu de la nature des produits en cause, il avait une attente précise relative à ces taux et si l'étiquetage litigieux restait en défaut d'attirer l'attention du consommateur sur le fait que les produits Lupack, Benti et Bristol ne correspondraient pas à cette attente précise.

74. Or, la juridiction de renvoi fait observer que les consommateurs allemands n'ont pas d'attente précise quant à la composition des produits en cause. Il serait, dès lors, extrêmement étonnant qu'ils aient en revanche une attente précise relative au taux de protéines dans la partie maigre ou au taux de protéines musculaires.

75. En outre, même si l'on admettait l'existence d'attentes du consommateur relatives aux taux de protéines des jambons moulés, il serait extraordinaire que ces attentes soient d'une précision telle que le consommateur s'estimerait trompé en achetant un produit dont les taux pertinents seraient inférieurs de 2 %, voire moins, par rapport au chiffre retenu par les autorités allemandes.

76. On peut, d'ailleurs, observer dans le même sens que les dispositions du code alimentaire allemand incluses au dossier ne mentionnent pas une telle exigence, alors que celui-ci est censé refléter les us et coutumes.

77. J'en déduis donc que l'absence d'étiquetage relatif aux taux de protéines dans la partie maigre des produits en cause ou au taux de viande musculaire ne constitue pas une violation de la directive relative à l'étiquetage. Celle-ci ne contenant pas de dispositions précises concernant les indications relatives à ces taux, il y a lieu, conformément au raisonnement exposé précédemment, de déterminer, au regard des exigences de l'article 30 du traité, si les dispositions allemandes relatives à ces taux sont susceptibles d'être considérées comme des dispositions nationales additionnelles, non harmonisées, entrant dans le champ d'application de l'article 15, précité, de la directive relative à l'étiquetage et ne concernant pas des matières déjà réglées par celle-ci.

78. J'estime que la protection des consommateurs ne saurait justifier, en l'espèce, une exigence d'étiquetage supplémentaire, visant à attirer l'attention du consommateur sur l'écart entre son éventuelle attente relative aux taux de protéines des jambons moulés et les caractéristiques des produits litigieux.

79. En effet, les écarts invoqués par les autorités allemandes entre les taux mesurés et la norme appliquée par elles, à supposer même que celle-ci corresponde véritablement à une attente des consommateurs, sont extrêmement faibles et, dès lors, suffisamment insignifiants pour ne pas devoir être spécifiquement signalés au consommateur. Comme l'expose la Commission, un raisonnement de minimis est à appliquer en l'espèce.

80. De plus, une situation dans laquelle un étiquetage conforme aux dispositions de la directive relative à l'étiquetage, qui, soulignons-le, vise en premier lieu à protéger le consommateur des tromperies, pourrait néanmoins être considéré comme trompeur au sens d'une disposition nationale doit logiquement demeurer exceptionnelle, comme l'implique, d'ailleurs, le libellé de l'article 15, paragraphe 2. En effet, il en ressort que les dispositions nationales éventuelles ne sont applicables qu'à titre subsidiaire. Les conditions d'application des dispositions nationales doivent, dès lors, être d'interprétation stricte. En l'espèce, le dossier ne fournit pas d'éléments permettant de considérer que nous sommes dans une telle situation exceptionnelle.

81. Il y a lieu de noter que la Commission rappelle, à des fins d'exhaustivité, qu'il semble découler du dossier que l'étiquetage des produits en cause n'inclut pas une référence visible et lisible à la norme ou législation nationale qui autorise la dénomination de vente utilisée.

82. Une telle exigence découle pourtant de la directive 92/5 qui stipule en son annexe B, chapitre V (Conditionnement, emballage et étiquetage), que:

« 4. Doivent, en plus des exigences 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 ainsi que la publicité faite à leur égard ... figurer, de manière visible et lisible sur le conditionnement ou sur l'étiquette des produits à base de viande, les mentions ... suivantes:

...

— la dénomination de vente suivie de la référence à la norme ou législation nationale ... qui l'autorise ».

83. Il ressort, cependant, explicitement de la question préjudicielle que celle-ci se limite aux griefs formulés par les autorités nationales et n'inclut donc pas le défaut ci-dessus. Il est, d'ailleurs, possible que celui-ci figure parmi les autres infractions aux règles allemandes en matière d'étiquetage, infractions au sujet desquelles la juridiction de renvoi précise expressément qu'elles ne font pas l'objet du renvoi préjudiciel.

Conclusion

84. Au vu de ce qui précède, je vous propose de donner la réponse suivante à la juridiction de renvoi:

« 1) L'article 30 du traité CE s'oppose à ce que la réglementation d'un État membre entrave la mise sur le marché de denrées alimentaires légalement fabriquées et commercialisées dans un autre État membre pour des raisons tirées de la protection et de l'information des consommateurs, dès lors que celles-ci sont assurées au moyen d'un étiquetage conforme aux dispositions 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, notamment celles qui concernent la dénomination des produits et la liste des ingrédients.

2) L'emploi d'une dénomination de vente qui ne permet pas à l'acheteur dans le pays de commercialisation de déterminer la nature effective de la denrée alimentaire est contraire aux articles 2 et 5 de la directive 79/112.

Si de l'eau a été ajoutée à la denrée alimentaire et que la quantité ajoutée représente, en poids, plus de 5 % du produit fini, il y aura infraction à l'article 3 en combinaison avec l'article 6 de la directive 79/112, si l'indication 'eau' est absente de la liste des ingrédients. »