CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 6 décembre 2001 [1]

I — Introduction

1. La présente affaire concerne la libre circulation des produits de chocolat qui contiennent, outre le beurre de cacao, encore d'autres matières grasses végétales. Le royaume d'Espagne interdit la commercialisation sous la dénomination «chocolat» de ces produits qui sont légalement fabriqués dans d'autres États membres de la Communauté et impose que de telles marchandises soient commercialisées en Espagne sous la dénomination «succédané de chocolat».

II — Cadre juridique

1) *La réglementation communautaire*

La directive 73/241/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine [2]

Le septième considérant de ladite directive est ainsi libellé:

«considérant que l'emploi, dans les produits de chocolat, de matière grasse végétale autre que le beurre de cacao est admis dans certains États membres et qu'il y est largement fait usage de cette autorisation; qu'il ne peut toutefois être décidé dès à présent des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de ces matières grasses à l'ensemble de la Communauté, étant donné que les informations économiques et techniques disponibles à ce jour ne permettent pas d'arrêter une position définitive et que, par conséquent, la situation devra être réexaminée à la lumière des évolutions futures».

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 228, p. 23.

L'article 14, paragraphe 2, sous a), dispose:

«2. La présente directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales,

a) en vertu desquelles est actuellement admise ou interdite l'addition, aux différents produits de chocolat définis à l'annexe I, de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Le Conseil décide, sur proposition de la Commission, au terme d'un délai de trois ans [3] à compter de la notification de la présente directive, des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de ces matières grasses à l'ensemble de la Communauté;

b) [...]»

L'annexe I dispose:

«1. Au sens de la directive, on entend par:

[...]

1.16 *chocolat*

le produit obtenu à partir de cacao en grains, de cacao en pâte, de cacao en poudre ou de cacao maigre en poudre et de saccharose, avec ou sans addition de beurre de cacao, et contenant, sous réserve des définitions de chocolat vermicelle, de chocolat aux noisettes gianduja et de chocolat de couverture, au moins 35 % de matière sèche totale de cacao, au moins 14 % de cacao sec dégraissé et 18 % de beurre de cacao, ces pourcentages étant calculés après déduction du poids des additions prévues aux paragraphes 5 à 8;

[...]

7. a) Sans préjudice de l'article 14 paragraphe 2 sous a), les matières comestibles, à l'exception des farines, amidons et fécules, ainsi que des matières grasses et de leurs préparations ne provenant pas exclusivement du lait, peuvent être ajoutées au chocolat, au chocolat de ménage, au chocolat de couverture, au chocolat au lait, au chocolat de ménage au lait, au chocolat de couverture au lait et au chocolat blanc.

[...]»

3 — Cette réglementation a été arrêtée non pas trois années plus tard, comme cela était prévu, mais seulement lors de l'adoption de la directive 2000/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2000, relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (JO L 197, p. 19). Nous reviendrons sur cet aspect au point 23 ci-après.

2) *La réglementation espagnole*

2. La directive 73/241 a été transposée en droit espagnol par les décrets royaux n^{os} 822/1990 et 823/1990. L'article 2, paragraphe 16, du décret royal n° 822/1990, du 22 juin 1990, définit le «chocolat» comme étant le produit obtenu à partir de cacao en grains, de cacao en pâte, de cacao en poudre ou de cacao maigre en poudre et de saccharose, avec ou sans addition de beurre de cacao. Cette disposition correspond à l'annexe I, point 1.16, de la directive 73/241. L'article 4, paragraphe 1, dudit décret interdit l'addition au chocolat de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Le décret royal n° 823/1990, du 28 juin 1990, prévoit, à l'article 2, paragraphe 7, que les marchandises dans lesquelles le beurre de cacao est remplacé par d'autres matières grasses végétales doivent porter la dénomination «succédané de chocolat».

III — Procédure précontentieuse

3. Le 9 octobre 1989, le gouvernement espagnol a notifié à la Commission, en application de la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques [4], le projet relatif aux décrets royaux n^{os} 822/1990 et 823/1990 qui ont été ultérieurement adoptés. À la suite de cette notification, la Commission a émis un avis circonstancié conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, de la directive 83/189. Par lettre du 21 octobre 1992, à laquelle les autorités espagnoles ont répondu le 18 mars 1993, la Commission a de nouveau critiqué ce qui constituait, à son avis, une restriction apportée, en violation du droit communautaire, à la libre circulation de chocolat légalement fabriqué dans d'autres États membres. Malgré plusieurs contacts qui ont eu lieu entre les services compétents du gouvernement espagnol et de la Commission, aucun accord n'a pu ensuite être dégagé. La Commission a par conséquent rappelé sa position par lettre du 20 mars 1997. Cette lettre est restée sans réponse. Le 29 juillet 1998, la Commission a adressé au royaume d'Espagne un avis motivé dans lequel elle réitérait son grief tiré d'une violation du principe de la libre circulation des marchandises. Le gouvernement espagnol a répondu le 9 novembre 1998 que, à son avis, le décret royal n° 822/1990 était compatible avec la directive 73/241 et que la réglementation espagnole était par conséquent conforme au droit communautaire. Le 14 janvier 2000, la Commission a introduit un recours contre le royaume d'Espagne.

IV — Moyens, arguments et conclusions des parties

1) *La Commission*

4. La Commission fait grief d'une violation de l'article 28 CE. Elle estime que l'inter-

4 — JO L 109, p. 8.

diction de commercialiser sous la dénomination «chocolat» des produits qui sont légalement fabriqués et commercialisés sous cette dénomination dans l'État membre de provenance constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. La réglementation espagnole entrave l'accès de ces produits au marché espagnol.

5. La Commission n'attaque expressément que les dispositions du décret royal n° 822/1990 qui édictent une interdiction de commercialisation sous la dénomination «chocolat». La disposition du décret royal n° 823/1990 qui impose la dénomination «succédané de chocolat» pour lesdits produits n'est pas directement attaquée.

6. L'interprétation que le gouvernement espagnol donne de la directive 73/241 aboutit, selon la Commission, à un partage des États membres, selon que ceux-ci autorisent la commercialisation de chocolat contenant des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao sous la dénomination «chocolat» ou qu'ils s'y opposent, à l'instar du royaume d'Espagne.

7. La Commission considère que l'obligation de modifier la dénomination de produits de chocolat en «succédané de chocolat» constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Cette disposition a pour effet d'empêcher la commercialisation du produit sous la dénomination sous laquelle il est légalement fabriqué dans un autre État membre.

8. De l'avis de la Commission, la réglementation en cause n'est pas une modalité de vente au sens de la jurisprudence Keck et Mithouard [5]. Cette réglementation porte en l'occurrence sur la dénomination, la composition et l'étiquetage du produit.

9. La Commission considère les dispositions espagnoles comme une entrave à la libre circulation des marchandises en particulier parce qu'elles imposent l'utilisation d'une dénomination qui s'accompagne d'une perception moins favorable du produit par le consommateur. Le terme «succédané» se réfère toujours à un produit auquel on n'a recours que pour remplacer un autre produit dont il ne réunit pas toutes les propriétés qui font la valeur du produit remplacé. Le simple fait d'imposer l'utilisation d'un terme moins apprécié constituerait déjà une entrave à la libre circulation des marchandises au sens de la jurisprudence Dassonville [6].

10. La Commission note que la nécessité de changer la dénomination engendre également des frais de conditionnement supplémentaires. Il s'ensuit également une entrave à la libre circulation des marchandises. Or, le droit communautaire exigerait seulement que le produit soit commercialisédans une

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

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

langue facilement comprise dans l'État membre de commercialisation.

11. La Commission estime que l'obligation de modifier la dénomination n'est pas non plus justifiée par des raisons tenant à la protection des consommateurs. Le produit ne s'écarte pas tellement, du point de vue de sa composition, de la marchandise généralement commercialisée sous cette même dénomination qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie. Ce produit répond en effet aux normes de composition du «chocolat» qui sont fixées par la directive 73/241. Les autres matières grasses végétales ne sont qu'ajoutées au produit en plus du beurre de cacao, mais ne remplacent pas celui-ci. Cette addition d'autres matières grasses végétales ne dénature pas le produit. Du reste, ce produit est accepté dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat». Seuls le royaume d'Espagne et la République italienne, dont la réglementation a été attaquée dans l'affaire connexe C-14/00, interdisent la commercialisation de ces produits sous la dénomination «chocolat» sous laquelle ils sont légalement fabriqués.

12. La Commission relève qu'il existe, du reste, d'autres mesures moins restrictives, garantissant de la même manière la protection des consommateurs, telles que l'étiquetage. Celui-ci pourrait en effet assurer une information neutre et objective du consommateur sur l'addition des autres matières grasses végétales, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un terme péjoratif.

13. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en interdisant que les produits de cacao et de chocolat auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, et qui sont légalement fabriqués dans les États membres autorisant l'addition de ces matières, puissent être commercialisés en Espagne sous la dénomination sous laquelle ils sont commercialisés dans l'État membre de provenance, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE;

2) condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

14. Le royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner la Commission aux dépens.

2) *Le royaume d'Espagne*

15. Le gouvernement espagnol considère que l'interdiction de commercialiser sous la dénomination «chocolat» des produits de chocolat auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao est compatible avec l'article 28 CE. La directive 73/241 ne régit pas la production de telles marchandises. En l'absence d'une harmonisation communautaire, les États membres sont habilités à régler cette question. C'est ce que le royaume d'Espagne a fait en adoptant les décrets royaux en cause.

16. Le gouvernement espagnol affirme que l'accès au marché espagnol de ces produits n'est pas rendu plus difficile par la réglementation litigieuse. Il est seulement prévu que ces marchandises doivent être commercialisées sous la dénomination «succédané de chocolat» («sucedáneo de chocolate»).

17. De l'avis de ce gouvernement, cette exigence ne constitue pas une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Il s'agirait au contraire d'une modalité de vente au sens de la jurisprudence Keck et Mithouard.

18. À supposer même que l'on considère cette exigence comme une entrave à la libre circulation des marchandises, celle-ci serait cependant justifiée par des raisons tenant à la protection des consommateurs. Il s'agit de fournir au consommateur une information sur la composition du produit moyennant l'utilisation d'expressions traditionnelles.

19. Selon le gouvernement espagnol, l'expression «succédané de chocolat» n'est pas de nature péjorative. Il s'agit au contraire d'une dénomination courante avec laquelle le consommateur espagnol serait déjà familiarisé depuis 1975. Les produits ainsi désignés ne seraient pas moins appréciés que les produits qui peuvent recevoir la dénomination «chocolat». L'expression «succédané de chocolat» est une expression neutre qui reflète une réalité objective, à savoir que le produit a été modifié du point de vue de sa qualité, de sa saveur, de sa consistance et de sa durabilité par rapport au chocolat. En l'espèce, la question qui importe n'est pas de savoir si les exigences minimales de la directive 73/241 en ce qui concerne la composition des produits de chocolat sont respectées, mais de savoir dans quelle mesure d'autres matières grasses végétales peuvent encore être ajoutées aux ingrédients qui sont énumérés dans ladite directive. Or, cette question ne serait pas réglée dans la directive 73/241.

20. Le gouvernement espagnol relève qu'il n'existe d'ailleurs aucune mesure moins restrictive qui permette d'assurer une pro-

tection équivalente des consommateurs. Une indication quant à la présence de «matières grasses végétales autres que le beurre de cacao» ne dirait rien au consommateur espagnol qui est en revanche familiarisé avec la dénomination «succédané de chocolat» depuis 1975.

21. Le gouvernement espagnol fait valoir enfin que l'utilisation de la dénomination qui est prescrite n'entraîne pas non plus une augmentation des frais de commercialisation pour l'opérateur économique. 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], dans la version résultant de la directive 97/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 1997, modifiant la directive 79/112 [8], a été transposée dans l'ordre juridique espagnol en ce sens que la marchandise mise en vente doit comporter un étiquetage en langue espagnole. Cette exigence s'applique également à l'indication de la composition du produit. Le gouvernement espagnol en conclut que, si lors du reconditionnement qui s'impose par voie de conséquence le terme «chocolat» est remplacé par l'expression «succédané de chocolat», cela n'implique pas des frais supplémentaires pour la commercialisation de ce produit.

V — Analyse juridique

1) *Absence d'harmonisation communautaire*

22. Les parties sont unanimes pour dire que la commercialisation des produits de chocolat qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao n'est pas régie par la directive 73/241. Il convient de souscrire à cette affirmation. Aux termes du septième considérant, la directive ne vise pas à décider des possibilités et des modalités de l'extension de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, utilisation qui est admise dans certains États membres, à l'ensemble de la Communauté. L'article 14, paragraphe 2, sous a), de la directive prévoit par conséquent expressément que celle-ci n'affecte pas les dispositions des législations nationales, «... en vertu desquelles est actuellement admise ou interdite l'addition, aux différents produits de chocolat définis à l'annexe I, de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao».

23. Ce n'est que par la directive 2000/36 [9] que le législateur communautaire — ainsi que l'article 14 de la directive 73/241 le prévoyait en réalité déjà pour 1976 — a établi que certaines matières grasses végétales autres que le beurre de cacao visées à l'annexe II de la directive 2000/36 peuvent constituer jusqu'à 5 % du produit fini. Toutefois, comme cette disposition doit

7 — JO L 33, p. 1.

8 — JO L 43, p. 21.

9 — Directive précitée note 3.

seulement être transposée d'ici le 3 août 2003, elle ne s'applique donc pas au présent litige.

24. Comme nous l'avons déjà constaté plus haut, la directive 73/241 ne règle pas le problème de l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao dans les produits de chocolat. D'où la question qui oppose les parties quant à la conséquence juridique qui en découle. Le royaume d'Espagne estime que, à la suite de l'adoption de ladite directive, il est loisible aux États membres de réglementer l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao dans les produits de chocolat, y compris en édictant le cas échéant une interdiction de commercialisation des produits sous la dénomination de vente «chocolat» lorsque ceux-ci ne sont pas conformes à la législation nationale. La Commission considère au contraire que, en vertu de l'article 28 CE, les États membres sont tenus d'admettre que des marchandises légalement fabriquées dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat» puissent être commercialisées sur leur territoire sous la dénomination «chocolat» qui est utilisée dans l'État membre de provenance.

25. La directive 73/241 ne détermine pas dans quelle mesure les produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao peuvent être commercialisés sous la dénomination de vente «chocolat». De ce point de vue, elle constitue non pas une réglementation définitive de l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat», mais seulement une harmonisation partielle.

26. Conformément à la jurisprudence résultant de l'arrêt dit «Cassis de Dijon», en l'absence d'une réglementation commune, il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production et la commercialisation d'un produit. «Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs». Toutefois, il n'y a lieu d'accepter que les obstacles aux échanges résultant de prescriptions qui poursuivent un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté [10].

27. Il découle de cette jurisprudence que les États membres sont certes habilités à régler les aspects qui ne sont pas du tout harmonisés ou qui ne le sont que partiellement [11]. Au nombre de ces aspects figure également, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat» pour les produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Ces réglementations

10 — Arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649, points 8 et 14); du 6 juillet 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923, point 12), et Keck et Mithouard (précité à la note 5, point 15).

11 — Voir, pour ce qui concerne la détermination d'exigences linguistiques, arrêt du 3 juin 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175, point 35).

doivent cependant être compatibles avec les dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des marchandises. Cela signifie que, dans la mesure où les prescriptions en cause se traduisent par une entrave à la libre circulation des marchandises, il y a lieu d'examiner si cette entrave est nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives et est, de ce fait, justifiée. La raison d'être de cette réserve réside dans le fait que, dans un tel cas, une interprétation contraire reviendrait à autoriser les États membres à cloisonner leur marché national pour ce qui concerne les produits non visés par les règles communautaires, en contradiction avec l'objectif de libre circulation poursuivi par le traité CE [12]. Compte tenu de la jurisprudence qui vient d'être évoquée, il convient donc de considérer que les dispositions de l'article 14, paragraphe 2, sous a), de la directive 73/241 n'ont pas pour effet d'exclure l'application des articles 28 CE et suivants. Il conviendra dès lors d'aborder ci-après la question de savoir dans quelle mesure la législation espagnole satisfait aux exigences des articles 28 CE et suivants.

2) *Compatibilité de la législation espagnole avec l'article 28 CE*

28. Aux termes de l'article 28 CE, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres. Selon une jurisprudence constante, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire [13].

29. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure l'interdiction espagnole de commercialiser sous la dénomination «chocolat» des produits qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao donne lieu à une entrave à la libre circulation des marchandises.

a) Existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

aa) Délimitation à l'égard d'une modalité de vente

30. Le gouvernement espagnol conteste que la législation litigieuse constitue une restriction à la libre circulation des marchandises en faisant valoir qu'il ne faut y voir qu'une modalité de vente au sens de la jurisprudence Keck et Mithouard. Il considère que cette jurisprudence s'applique en l'espèce, puisqu'il s'agit de la dénomination sous laquelle le produit en question peut

12 — Voir arrêt du 12 octobre 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749, point 47).

13 — Voir arrêts Dassonville (précité à la note 6, point 5) ainsi que Keck et Mithouard (précité à la note 5, point 11).

être commercialisé. La réglementation litigieuse concerne indistinctement les fabricants tant nationaux qu'étrangers et affecte de la même manière la commercialisation des produits nationaux et de ceux importés, de sorte que, selon la jurisprudence précitée, on se trouve en présence de la réglementation licite d'une modalité de vente. La Commission estime au contraire que cette jurisprudence n'est pas applicable au présent cas d'espèce, puisqu'il s'agit en l'occurrence d'une question portant sur la dénomination, la composition et l'étiquetage du produit, qui ne relèvent pas de l'exception visée par la jurisprudence Keck et Mithouard.

31. Dans l'arrêt Keck et Mithouard, la Cour a modifié la jurisprudence Dassonville [14] et Cassis de Dijon [15], évoquée plus haut, en ce sens que des dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente ne sont pas susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres [16]. Dans ce cas, la Cour a considéré comme une modalité de vente une disposition interdisant de façon générale la revente à perte [17]. La Cour a précisé à cet égard dans l'arrêt Familiapress que l'interdiction de la vente de périodiques comportant des jeux dotés de prix est une réglementation portant sur le contenu même du produit en question et ne constitue donc pas une modalité de vente [18].

32. Les décrets espagnols en cause réservent l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat» aux produits qui contiennent comme matière grasse végétale exclusivement du beurre de cacao. Dans la mesure où les produits en question contiennent encore d'autres matières grasses végétales, il y a lieu de les commercialiser sous la dénomination de vente «succédané de chocolat». Lesdits décrets régissent donc la composition du produit commercialisé sous la dénomination «chocolat». Il ne s'agit dès lors pas, comme dans l'affaire Keck et Mithouard, de la manière dont un produit est commercialisé dans l'État d'importation sous la dénomination sous laquelle ce produit a été légalement fabriqué dans l'État de provenance. Comme dans l'affaire Familiapress, il s'agit au contraire de la composition même du produit. Celui-ci ne peut pas être commercialisé dans l'État d'importation, à savoir l'Espagne, sous la dénomination de vente «chocolat» sous laquelle il a été légalement fabriqué dans l'État de provenance. Cet élément s'oppose à ce que la réglementation espagnole soit considérée comme une modalité de vente.

33. Le point de vue du gouvernement espagnol selon lequel il s'agit d'une question de dénomination qui n'entrave pas la libre circulation des marchandises ne sau-

14 — Arrêt précité à la note 6.

15 — Arrêt précité à la note 10.

16 — Arrêt Keck et Mithouard (précité à la note 5, points 16 et 17).

17 — Ibidem, point 18.

18 — Arrêt du 26 juin 1997 (C-368/95, Rec. p. I-3689, point 11).

rait convaincre à la lumière de la jurisprudence actuelle. Dans l'arrêt Colim, la Cour a jugé que des mesures en vertu desquelles il est nécessaire de modifier l'emballage ou l'étiquette des produits importés ne constituent pas des modalités de vente au sens de la jurisprudence Keck et Mithouard [19]. À ce stade, il convient dès lors de constater que la réglementation espagnole ne constitue donc pas une modalité de vente et que, par conséquent, l'application des règles relatives à la libre circulation des marchandises n'est pas exclue.

ab) Existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

34. Les décrets royaux interdisent que le produit auquel ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, et qui est légalement fabriqué sous la dénomination de vente «chocolat» dans d'autres États membres, soit commercialisé en Espagne sous cette même dénomination. Ils astreignent les fabricants établis dans d'autres États membres à modifier la composition de leurs produits s'ils souhaitent les commercialiser en Espagne sous la dénomination de vente «chocolat». La réglementation en question limite par conséquent l'accès des produits légalement fabriqués dans d'autres États membres au marché espagnol et, partant, entrave leur libre circulation dans la Communauté [20]. Cela constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE.

35. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'interdiction en question n'exclut pas complètement la commercialisation de ces produits en Espagne. Les opérateurs ont la possibilité de commercialiser le produit sous la dénomination de vente «succédané de chocolat». Le gouvernement espagnol conteste par conséquent que l'on soit en présence d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

36. De l'avis de ce gouvernement, le changement de dénomination n'entraîne pas non plus de frais supplémentaires, puisque le produit doit de toute façon recevoir un nouvel emballage comportant des mentions en langue espagnole. Lors de cette opération, il serait possible de remplacer le terme «chocolat» par l'expression «succédané de chocolat».

37. La Cour a certes admis en principe que l'obligation de dénommer un produit dans la ou les langues du pays où la marchandise est commercialisée constitue une restriction à la libre circulation des marchandises qui

19 — Arrêt Colim (précité à la note 11, point 37).

20 — Pour des cas analogues qui portaient également sur la composition du produit, voir les arrêts du 9 décembre 1981, Commission/Italie (193/80, Rec. p. 3019, point 26), et du 22 septembre 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907, point 12).

est compatible avec l'article 28 CE [21]. Toutefois, la Cour a également jugé dans plusieurs arrêts qu'il serait incompatible avec l'article 28 CE et les objectifs d'un marché commun qu'une législation nationale puisse réserver un terme générique à une variété nationale au détriment des autres variétés produites notamment dans d'autres États membres, en astreignant les producteurs de ces derniers à des dénominations inconnues ou moins appréciées par le consommateur [22].

38. Il est vrai que, en l'espèce, la dénomination de vente «chocolat» n'est pas réservée aux produits espagnols. Elle peut au contraire être utilisée pour tous les produits qui contiennent exclusivement du beurre de cacao. Est cependant prohibée la commercialisation de produits qui ont été légalement fabriqués dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat», mais auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Traditionnellement, de tels produits de chocolat ne sont pas fabriqués en Espagne. Les produits espagnols ne sont donc pas affectés par l'interdiction, de sorte que la réglementation profite à un produit national typique et défavorise dans la même mesure des produits légalement fabriqués dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat». Un tel système constitue selon la jurisprudence susmentionnée une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative [23].

39. Pour ce qui concerne la possibilité de commercialiser les produits en question sous la dénomination de vente «succédané de chocolat», il faut noter que l'utilisation de cette dénomination renferme l'éventualité d'une perception négative par le consommateur. Le terme «succédané» n'est pas un terme objectif et neutre, permettant de fournir une simple information, à l'instar, par exemple, de la mention «contient des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao». L'ajout de l'expression «succédané de» implique qu'il s'agit non pas de chocolat mais seulement d'un produit de remplacement. Il se peut, par conséquent, que le consommateur considère ce produit comme n'étant pas un produit à part entière ou qu'il l'apprécie moins que celui qui est commercialisé sous la dénomination de vente «chocolat». Il s'ensuit que la possibilité de commercialiser le produit sous la dénomination «succédané de chocolat» n'est pas de nature à exclure qu'une restriction à la libre circulation des marchandises résulte de l'interdiction en cause.

40. À ce stade de l'analyse, il convient dès lors de retenir que la réglementation espagnole donne lieu à une entrave à la libre circulation des marchandises. Cette entrave n'est compatible avec le droit communautaire que si elle est justifiée.

b) Justification de l'entrave à la libre circulation des marchandises

41. Dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation communau-

21 — Arrêt du 9 août 1994, Meyhui (C-51/93, Rec. p. I-3879, point 21).

22 — Arrêts du 16 décembre 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839, point 10); Commission/Italie (précité à la note 20, point 26); du 26 novembre 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731, point 22); du 14 juillet 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489, point 12), et Deserbais (précité à la note 20, point 12).

23 — Voir arrêt Commission/Italie (précité à la note 20, point 20).

taire, il est de jurisprudence constante que les entraves au commerce intracommunautaire résultant de disparités des dispositions nationales doivent être acceptées dans la mesure où de telles dispositions sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés et qu'elles peuvent être justifiées comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à la protection des consommateurs. Cependant, pour qu'elles puissent être admises, il faut que les dispositions en cause soient proportionnées à l'objectif poursuivi et que cet objectif ne puisse pas être atteint par des mesures restreignant d'une manière moindre les échanges intracommunautaires [24].

42. La législation espagnole est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés. La première condition est donc remplie.

43. Afin de justifier la réglementation en cause, le gouvernement espagnol invoque la protection des consommateurs. Il fait valoir que, aux yeux des consommateurs espagnols, la dénomination «chocolat» ne vise que les produits qui ne contiennent pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. Les produits auxquels d'autres matières grasses végétales ont été ajoutées seraient connus en Espagne sous la dénomination «succédané de chocolat». La mesure en cause serait dès lors nécessaire pour mettre le consommateur à l'abri d'un risque de confusion ou d'erreur. La Commission rétorque que la protection des consommateurs ne fait pas partie des justifications éventuelles prévues à l'article 30 CE.

44. S'il est vrai que l'article 30 CE ne vise pas expressément la protection des consommateurs comme justification, la Cour a cependant considéré la protection des consommateurs comme une exigence impérative dont le droit communautaire admet en principe qu'elle puisse justifier une mesure restreignant la libre circulation des marchandises [25]. La deuxième condition évoquée plus haut est dès lors également remplie.

45. Il reste à vérifier dans quelle mesure la disposition en cause est nécessaire. La Commission estime qu'un étiquetage adéquat du produit sous la forme d'indications relatives au contenu constitue un moyen moins contraignant et tout aussi approprié pour atteindre le but poursuivi de la protection des consommateurs contre le risque d'erreur. Le gouvernement espagnol objecte à cet égard qu'une mention sur l'étiquette selon laquelle le produit contient des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao ne dirait rien au consommateur espagnol et ne constitue par conséquent pas un moyen tout aussi approprié pour protéger le consommateur contre un risque d'erreur.

24 — Arrêts Ruwet (précité à la note 12, point 50), et du 26 novembre 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039, point 17).

25 — Arrêts Ruwet (précité à la note 12, point 50); du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227, point 30), et Smanor (précité à la note 22, point 18).

46. Selon la jurisprudence de la Cour, en l'absence d'harmonisation communautaire, sont compatibles avec les articles 28 CE et suivants les mesures nationales nécessaires pour garantir les dénominations correctes des produits, évitant toute confusion dans l'esprit du consommateur et assurant la loyauté des transactions commerciales [26]. Il convient donc d'examiner si la réglementation en cause, qui exige une modification de la dénomination du produit en «succédané de chocolat», est nécessaire à l'information des consommateurs.

47. L'interdiction de commercialisation sous la dénomination de vente «chocolat» et la possibilité de commercialiser les produits en question sous la dénomination «succédané de chocolat» sont susceptibles d'éviter une erreur au consommateur espagnol. Ce consommateur a l'assurance que, sous la dénomination «chocolat», il ne peut acheter que des produits contenant exclusivement du beurre de cacao comme matière grasse végétale. Ainsi, il ne risque pas de confondre ces produits avec ceux auxquels d'autres matières grasses végétales ont été ajoutées. De ce point de vue, cette réglementation est susceptible de garantir la protection des consommateurs.

48. Pour que cette réglementation soit compatible avec le droit communautaire, encore faut-il qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire. La Commission propose comme mesure moins restrictive un étiquetage approprié des produits qui contiennent encore d'autres matières grasses végétales. Le gouvernement espagnol réplique à cet égard qu'un tel étiquetage ne dirait rien au consommateur espagnol, puisque celui-ci ne connaît pas en règle générale lesdites matières grasses. En revanche, l'expression «succédané de chocolat» lui serait familière.

49. L'argumentation du gouvernement espagnol est semblable à celle que le gouvernement italien avait développée dans l'affaire concernant la dénomination de vente «vinaigre» («aceto»). Ce gouvernement avait alors fait valoir que la réglementation nationale en cause était nécessaire, puisque le consommateur italien considérait, en vertu d'une tradition plusieurs fois séculaire, tous les vinaigres comme vinaigres de vin. La Cour a écarté cette objection et constaté que, selon la nomenclature combinée du tarif douanier commun, le terme vinaigre est une qualification générique qu'une législation nationale ne saurait réserver aux seuls produits nationaux. Un étiquetage adéquat des variétés de vinaigres autres que le vinaigre de vin a été jugé comme étant en principe suffisant pour garantir la protection des consommateurs. La réglementation nationale a été considérée comme une entrave disproportionnée à la libre circulation des marchandises, puisqu'il était possible de recourir à une mesure moins contraignante, à savoir un étiquetage adéquat, pour assurer la protection des consommateurs [27]. De manière analogue, le gouvernement allemand s'était efforcé de justifier la «loi de

26 — Arrêts du 23 février 1988, Commission/France (216/84, Rec. p. 793, point 11), et du 26 octobre 1995, Commission/Allemagne (C-51/94, Rec. p. I-3599, point 31).

27 — Arrêt Commission/Italie (précité à la note 20, points 25 à 27).

pureté» pour la bière en faisant valoir que le consommateur associait la dénomination «Bier» (bière) à une boisson fabriquée à partir des seules matières premières énumérées dans l'article 9 du Biersteuergesetz. La dénomination générique «Bier» serait réservée aux produits fabriqués selon la «loi de pureté» en vue d'empêcher que le consommateur soit induit en erreur sur la nature du produit [28]. La Cour a également rejeté cette objection en relevant que les représentations des consommateurs qui varient d'un État membre à l'autre sont aussi susceptibles d'évoluer à l'intérieur d'un État membre, l'institution du marché commun étant d'ailleurs un facteur essentiel à cet égard. «Il ne faut pas que la législation d'un État membre 'serve à cristalliser des habitudes de consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire'» [29]. Dans ce cas également un étiquetage adéquat des bières qui ne sont pas fabriquées selon la «loi de pureté» a été tenu pour suffisant. La Cour a par ailleurs jugé qu'une disposition nationale subordonnant l'utilisation de la dénomination de vente «genièvre» à une teneur minimale en alcool est aussi incompatible avec l'article 28 CE et que les exigences de la loyauté des transactions commerciales peuvent également être prises en compte dans le respect des traditions grâce à un étiquetage adéquat des boissons ayant une teneur en alcool inférieure [30]. Dans des affaires analogues, portant sur la composition du produit, la Cour a également considéré qu'un étiquetage suffit à assurer la protection des intérêts des consommateurs [31]. Eu égard à cette jurisprudence bien établie, l'objection soulevée par le gouvernement espagnol, selon laquelle, aux yeux des consommateurs espagnols, la dénomination «chocolat» désigne traditionnellement des produits ne contenant pas de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, ne paraît en principe pas de nature à justifier la réglementation litigieuse.

50. Toutefois, il convient également de relever que la Cour a estimé que la limite de ce qui peut être assuré grâce à un étiquetage adéquat est atteinte dans les cas où le produit en cause a subi une modification substantielle du point de vue de sa composition [32].

51. La question se pose dès lors de savoir si l'adjonction de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao entraîne une modification substantielle de la composition du produit, de sorte qu'un étiquetage adéquat ne peut plus être considéré comme suffisant à assurer au consommateur une information convenable et à le protéger contre le risque d'erreur.

52. À cet égard, relevons tout d'abord que la Cour, dans une jurisprudence entretemps très abondante concernant l'utilisa-

28 — Voir arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (précité à la note 25, point 26).

29 — Ibidem, point 32.

30 — Arrêt Miro (précité à la note 22, points 20, 24 et 25).

31 — Arrêts Commission/Italie (précité à la note 20, point 23); du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (précité à la note 25, point 35) et Deserbais (précité à la note 20, points 10, 13 et 19). Dans l'arrêt Smanor, il s'agissait du traitement que le produit en cause a subi lors de sa fabrication (précité à la note 22, points 19 et suiv.).

32 — Arrêt Deserbais (precité à la note 20, point 13).

tion des dénominations de vente des denrées alimentaires, a toujours pris pour référence un consommateur avisé dont on peut raisonnablement penser et aussi exiger qu'il s'informe personnellement [33]. Ainsi, selon cette jurisprudence, il y a lieu d'admettre que les consommateurs, dont la décision d'acheter est déterminée par la composition des produits en cause, lisent d'abord la liste des ingrédients. La Cour a toutefois reconnu que, dans certains cas, les consommateurs peuvent être induits en erreur [34]. De ce point de vue, la réserve émise par le gouvernement espagnol est en principe fondée. Toutefois, selon la jurisprudence actuelle, ce risque doit être considéré comme minime et ne peut pas justifier des entraves à la libre circulation des marchandises [35]. On ne discerne en l'occurrence aucune raison de s'écarter en l'espèce de cette jurisprudence bien établie.

53. Par ailleurs, une interdiction d'utiliser une dénomination de vente ne sera en tout état de cause tenue pour justifiée que lorsque le produit en question s'écarte tellement, du point de vue de sa composition, des marchandises généralement commercialisées sous cette dénomination dans la Communauté qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie ou variété [36]. Le gouvernement espagnol soutient que l'addition d'autres matières grasses végétales modifie tellement le produit du point de vue de sa qualité, de sa saveur, de sa consistance et de ses conditions de conservation qu'une commercialisation sous la dénomination «chocolat» aurait pour effet d'induire le consommateur en erreur. La Commission considère au contraire que, par rapport au chocolat contenant exclusivement du beurre de cacao, le produit n'est pas substantiellement modifié, puisque notamment les pourcentages de cacao prévus par la directive 73/241 sont encore toujours respectés.

54. Aux termes du point 1.16 de l'annexe I de la directive 73/241, on entend par «chocolat» le produit obtenu à partir de cacao en grains, de cacao en pâte, de cacao en poudre ou de cacao maigre en poudre et de saccharose, avec ou sans addition de beurre de cacao, mais contenant au moins 18 % de beurre de cacao. Cela porte à considérer le beurre de cacao comme un élément essentiel du chocolat au sens de la directive 73/241.

55. Il convient en outre de souligner que les autres matières grasses végétales qui sont ajoutées aux produits de chocolat sont qualifiées d'«équivalents de beurre de cacao» par la directive 2000/36. Même si cette directive, ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, n'est pas applicable en l'espèce, le régime qu'elle prévoit peut cependant servir à démontrer que les matières grasses végétales en cause en l'espèce peuvent remplacer la composante beurre de cacao. Or, comme nous venons de le rappeler, le beurre de cacao constitue

33 — Voir arrêt Ruwet (précité à la note 12, point 53).

34 — Arrêt du 26 octobre 1995, Commission/Allemagne (précité à la note 26, point 34).

35 — Ibidem.

36 — Arrêts Smanor (précité à la note 22, point 21) et Deserbais (précité à la note 20, point 13).

selon la directive 73/241 un élément essentiel du chocolat. Cela pourrait porter à considérer également comme un élément essentiel les produits qui — au-delà de la nécessaire teneur minimale en beurre de cacao — peuvent remplacer le beurre de cacao en tant qu'équivalents, avec cette conséquence que leur adjonction devrait se traduire par une modification substantielle du produit.

56. Il faut toutefois rappeler que les produits dont la commercialisation sous la dénomination «chocolat» est interdite en Espagne respectent les teneurs minimales en cacao prescrites par la directive 73/241. Si l'on considère le beurre de cacao comme une composante essentielle du chocolat, il faut constater que même les produits qui ne répondent pas aux prescriptions espagnoles contiennent cette composante. De ce point de vue, nous ne sommes donc pas en présence d'une modification substantielle du produit chocolat. Il s'agit tout au plus de savoir si l'addition de diverses autres matières grasses végétales à un produit qui respecte les teneurs minimales en beurre de cacao prescrites par la directive 73/241 implique une modification substantielle de la composition de ce produit. Cela n'est cependant guère concevable, puisque les éléments minimaux tenus pour essentiels sont tous présents dans ledit produit. L'adjonction d'autres matières grasses végétales ne saurait par conséquent avoir eu pour effet une modification substantielle par rapport au produit initial parce qu'elle représente non pas un moins mais un plus par rapport à ce produit de base.

57. Il convient en revanche de tenir compte du fait que, ainsi que la Commission l'a indiqué sans être contredite sur ce point, les produits en cause sont légalement fabriqués dans six États membres sous la dénomination «chocolat». La Commission a en outre exposé sans être démentie que la commercialisation de ces marchandises sous la dénomination «chocolat» n'est interdite qu'en Espagne et en Italie. Selon la Commission, tous les autres États membres autorisent la commercialisation desdits produits sous la dénomination de vente «chocolat». Ces éléments militent en faveur de la thèse que l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao n'entraîne pas une modification tellement substantielle de la composition du produit que celui-ci ne saurait être considéré comme relevant de la catégorie chocolat.

58. On observera en outre que l'addition de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao jusqu'à 5 % au maximum du poids total est expressément autorisée dans la directive 2000/36 qui a été déjà évoquée à maintes reprises. Certes, cette réglementation, comme nous l'avons indiqué plus haut, n'est pas applicable au présent cas d'espèce. Toutefois, la nouvelle réglementation peut être considérée comme l'expression du fait que le marché et, partant, notamment les consommateurs acceptent l'utilisation de la dénomination de vente «chocolat» pour les marchandises qui contiennent des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. À cet égard, on ne saurait bien entendu passer sous silence les vives polémiques qui se sont engagées à ce sujet dans le public lors de l'élaboration de la directive 2000/36. Mais cette future réglementation de la situation porte à croire que l'addition d'autres matières grasses végétales ne constitue pas

une modification tellement substantielle du produit qu'il ne serait plus justifié de considérer ce produit comme relevant de la catégorie chocolat.

59. Ce résultat est confirmé par la nomenclature combinée (NC) du tarif douanier commun. Le chocolat y est visé avec d'autres préparations alimentaires contenant du cacao sous le code NC 1806. Les produits qui contiennent du cacao sont visés aux sous-positions 1806 20 10, 1806 20 30 et 1806 20 50. Toutes les autres positions tarifaires qui utilisent en partie expressément le terme «chocolat», telle la position 1806 90, ne font pas référence à une teneur en beurre de cacao ou autres matières grasses végétales. Cela porte à considérer la dénomination de vente «chocolat» comme un terme générique dont l'utilisation ne dépend pas de l'addition ou de l'absence de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao.

60. En conséquence, il convient dès lors de retenir que l'addition d'autres matières grasses végétales à des produits qui respectent les teneurs minimales en cacao prévues par la directive 73/241 n'entraîne pas une modification tellement substantielle du produit en cause qu'il ne serait plus justifié de considérer ce produit comme relevant de la catégorie chocolat. À la lumière de la jurisprudence susmentionnée, l'obligation de modifier la dénomination de ces marchandises qui sont légalement fabriquées dans d'autres États membres sous la dénomination «chocolat» n'apparaît pas justifiée.

61. Les réserves émises par le gouvernement espagnol en raison de préoccupations légitimes tenant à la protection des consommateurs doivent être prises en compte en veillant à ce que le consommateur soit informé de manière suffisamment claire sur l'addition de ces autres matières grasses.

62. En définitive, il y a donc lieu de constater que l'interdiction d'utiliser la dénomination de vente «chocolat» ne constitue pas la mesure la moins restrictive qui permette d'informer le consommateur espagnol que le produit en cause contient des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao. L'exigence d'un étiquetage adéquat du produit affecte moins la libre circulation des marchandises. De ce point de vue, la réglementation espagnole est disproportionnée et, partant, non susceptible de justifier l'entrave à la libre circulation qui a été constatée. Dans ces conditions, il y a lieu d'accueillir le recours de la Commission.

VI — Dépens

63. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le royaume d'Espagne ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne, il y a lieu de condamner celui-ci aux dépens.

VII — Conclusion

64. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) En interdisant que les produits de cacao et de chocolat — auxquels ont été ajoutées des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao, et qui sont légalement fabriqués dans les États membres autorisant l'addition de ces matières — puissent être commercialisés en Espagne sous la dénomination sous laquelle ils sont commercialisés dans l'État membre de provenance, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.»