CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 19 février 1998 *

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, le Rechtbank van koophandel te Hasselt demande à la Cour d'interpréter la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques [1], dans sa version modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 [2].

2. Le litige au principal trouve son origine dans les actions émanant de deux sociétés, Colim NV d'une part, et Bigg's Continent Noord NV d'autre part, qui se reprochent mutuellement de vendre différents produits qui ne comportent pas du tout d'étiquetage dans la langue de la région, soit le néerlandais, ou comportent un étiquetage insuffisant dans cette langue, en violation de la législation belge en la matière.

II — Les dispositions nationales

3. La loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (*Moniteur belge* du 29 août 1991), dont le texte est joint en annexe aux observations écrites de la partie demanderesse au principal, comporte des dispositions relatives à la vente de produits aux consommateurs en général et relatives à certaines formes spécifiques de vente, telles que les ventes en soldes, les ventes à distance, les ventes en dehors de l'établissement du vendeur, etc., des dispositions relatives aux appellations d'origine, à la publicité, au respect des usages honnêtes, aux prestations de services aux consommateurs, etc.

4. Le chapitre II, intitulé «De l'information du consommateur», comporte, entre autres, des dispositions relatives à l'indication obligatoire des prix des produits vendus (section 1), et à l'indication des quantités (section 2). Dans la section 3 de ce même chapitre, intitulée «De la dénomination, de la composition et de l'étiquetage des produits et des services», l'article 13 dispose:

«Les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par la présente loi, par ses arrêtés d'exécution ou

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 109, p. 8.

2 — JO L 81, p. 75. Dans le texte des présentes conclusions, sauf mention contraire, nous désignerons par la «directive» la directive 83/189 dans sa version modifiée par la directive 88/182.

par les arrêtés d'exécution visés à l'article 122, alinéa 2, les modes d'emploi et les bulletins de garantie sont au moins libellés dans la langue ou les langues de la région où les produits sont mis sur le marché.

Lorsqu'il est obligatoire, l'étiquetage doit être utilisé sous la forme et avec le contenu fixés par la réglementation.

Les mentions de l'étiquetage doivent être apparentes et lisibles et nettement distinctes de la publicité.

En aucun cas, l'étiquetage ne peut être présenté de manière telle qu'il puisse être confondu avec un certificat de qualité.»

Par ailleurs, l'article 14, qui se trouve dans la même section 3, confère une série d'habilitations au Roi, lui permettant de régler un certain nombre de questions. Ainsi, le Roi peut, pour certains produits ou catégories de produits, prescrire l'étiquetage et en déterminer les mentions et autres éléments [sous a)]; fixer les conditions de composition, de présentation, de qualité et de sécurité auxquelles doivent répondre les produits pour pouvoir être mis sur le marché [sous b)]; interdire ou imposer l'emploi d'une dénomination déterminée [respectivement sous c) et d)], et imposer l'adjonction de signes, de mots ou de locutions aux dénominations ou en interdire l'adjonction aux dénominations sous lesquelles des produits sont mis sur le marché [respectivement, sous e) et f)]. L'article 15 comporte des habilitations analogues dans le domaine des prestations de services.

5. Ensuite, le chapitre V de la même loi, intitulé «Dispositions générales concernant les ventes de produits et de services au consommateur », contient, en sa section 1, intitulée «De l'obligation d'information à l'égard du consommateur», l'article 30, lequel dispose:

«Au plus tard au moment de la conclusion de la vente, le vendeur doit apporter de bonne foi au consommateur les informations correctes et utiles relatives aux caractéristiques du produit ou du service et aux conditions de vente, compte tenu du besoin d'information exprimé par le consommateur et compte tenu de l'usage déclaré par le consommateur ou raisonnablement prévisible.»

6. Enfin, le chapitre X, intitulé «Des sanctions», comporte, en sa section 1, intitulée

«Des sanctions pénales», l'article 102 qui dispose:

«Sont punis d'une amende de 250 à 10 000 F, ceux qui commettent une infraction aux dispositions:

1....

2. de l'article 13 relatif à la dénomination, à la composition et à l'étiquetage des produits et des services et des arrêtés pris en exécution des articles 14 et 15.

3...7.»

L'article suivant, l'article 103, dispose:

«Sont punis d'une amende de 500 à 20 000 F, ceux qui, de mauvaise foi, commettent une infraction aux dispositions de la présente loi, à l'exception de celles visées aux articles 102, 104 et 105, et à l'exception des infractions visées à l'article 97» [3].

3 — Nous déduisons, personnellement, de ces dispositions conjointes que la violation de l'article 30, précité, est punie des peines prévues à l'article 103.

III — Les éléments de fait

7. La société Colim, demanderesse au principal, exploite un magasin à grande surface à Houthalen-Helchteren, tandis que la société Bigg's Continent exploite depuis peu un magasin à grande surface à Kuringen-Hasselt.

8. A la demande de Colim, un huissier de justice s'est rendu dans le magasin de la défenderesse et a constaté que de nombreux produits vendus, parmi lesquels figuraient des denrées alimentaires, des produits cosmétiques, des produits d'entretien et des aliments pour animaux, ne comportaient pas d'étiquetage rédigé en néerlandais, langue de la région, mais un étiquetage rédigé dans d'autres langues. Le même huissier de justice a également constaté la présence, dans le magasin de «colonnes d'information», c'est-à-dire d'appareils qui reconnaissent les articles grâce aux codes barres figurant sur leur emballage et présentent sur un écran une série d'informations relatives au produit, telles qu'une traduction sommaire de la dénomination de vente du produit ainsi que le prix.

9. Faisant suite à ces constatations, le 27 septembre 1996, Colim a introduit une action selon la procédure des référés devant la juridiction de renvoi, soutenant que la vente au total de 48 produits dans les conditions précitées violait, entre autres, les articles 13 et 30 de la loi du 14 juillet 1991 et a demandé la cessation de la vente desdits produits sous peine d'astreinte.

10. Par ailleurs, à la demande de la défenderesse, un huissier de justice a constaté que, en violation de la législation belge, la demanderesse vendait elle aussi, dans son magasin, différents produits qui ne comportaient pas d'étiquetage rédigé en néerlandais.

11. A la suite de ces constatations, le 18 octobre 1996, la défenderesse a formé une demande reconventionnelle devant la juridiction de renvoi, comportant des conclusions semblables à celles formulées par la demanderesse.

12. Devant la juridiction de renvoi, la défenderesse a fait valoir que les dispositions invoquées par la demanderesse, entre autres les articles 13 et 30 de la loi précitée, étaient dépourvues de validité au motif qu'elles n'avaient pas été notifiées à la Commission, comme le prévoit la directive 83/189.

13. En revanche, selon la demanderesse, la langue de l'étiquetage, le mode d'emploi, etc. ne constituent pas des «caractéristiques» d'un produit, mais plutôt une manière de fournir des informations sur certaines caractéristiques de ce produit et, dès lors, les autorités belges n'étaient pas tenues de notifier lesdites dispositions à la Commission, conformément à la directive 83/189.

14. La juridiction de renvoi a déclaré fondées en partie les deux demandes et a ordonné aux parties de cesser la vente des produits respectivement en cause, sous peine d'astreinte. Elle a considéré néanmoins que, s'agissant d'apprécier la compatibilité des articles 13 et 30 de la loi du 14 juillet 1991 avec la directive 83/189 et dans la mesure où ces dispositions n'ont pas été notifiées à la Commission, il convenait de soumettre à la Cour les questions suivantes.

IV — Les questions préjudicielles

«1) Une disposition légale d'un État membre aux termes de laquelle

— les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par la loi nationale,

— le mode d'emploi et

— les certificats de garantie

doivent être libellés au moins dans la langue ou les langues de la région où les produits sont mis sur le marché et en

application de laquelle les emballages des produits importés doivent être modifiés est-elle une 'règle technique' au sens de la directive 83/189/CEE?

2) a) Lorsqu'il existe une réglementation communautaire spécifique concernant les mentions qui doivent figurer sur un produit déterminé, un État membre peut-il exiger pour les produits importés que d'autres mentions figurent dans la langue de la région où ils sont vendus ou dans une langue aisément compréhensible pour le consommateur?

b) En cas de réponse affirmative à la question qui précède, une telle exigence peut-elle porter sur toutes les mentions qui doivent figurer sur l'emballage ou bien ne peut-elle concerner que certaines mentions déterminées et lesquelles?

c) Lorsqu'aucune réglementation communautaire spécifique n'existe pour certains produits, un État membre peut-il exiger que toutes les mentions ou certaines d'entre elles (et alors lesquelles) figurant sur l'emballage du produit importé soient libellées dans la langue de la région où les produits sont vendus ou dans une langue aisément comprise pour le consommateur?»

V — La directive 83/189

15. La directive prévoit une procédure d'information en vertu de laquelle les États membres sont obligés de transmettre à la Commission tout projet de règle technique.

16. L'article 1er, points 1, 5, 6 et 7, définit les notions de «spécification technique», «règle technique», «projet de règle technique» et de «produit». Ces dispositions sont rédigées de la manière suivante:

«Au sens de la présente directive, on entend par:

1) 'spécification technique', la spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage ainsi que les méthodes et procédés de production pour les produits agricoles au titre de l'article 38 paragraphe 1 du traité, pour les produits destinés à l'alimentation humaine et animale ainsi que pour les médicaments tels que définis à l'article 1er de la directive 65/65/CEE, modifiée en dernier lieu par la directive 87/21/CEE;

...

5) 'règle technique' les spécifications techniques, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, à l'exception de celles fixées par les autorités locales;

6) 'projet de règle technique', le texte d'une spécification technique, y compris des dispositions administratives, élaboré avec l'intention de l'établir ou de la faire finalement établir comme une règle technique, et se trouvant à un stade de préparation qui permet encore de lui apporter des amendements substantiels;

7) 'produit', tout produit de fabrication industrielle et tout produit agricole.»

17. L'article 8, paragraphe 1, de la directive dispose:

«Les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit; ils adressent également à la Commission une brève notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. Le cas échéant, les États membres communiquent simultanément le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées, si la connaissance de ce texte est nécessaire pour apprécier la portée du projet de règle technique.

La Commission porte aussitôt le projet à la connaissance des autres États membres; elle peut aussi le soumettre pour avis au comité visé à l'article 5 et, le cas échéant, au comité compétent dans le domaine en question».

18. A la suite de cette communication, la Commission et les États membres peuvent adresser à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique des observations dont, conformément à l'article 8, paragraphe 2, cet État membre tiendra compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique.

19. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, les informations fournies en vertu de l'article 8 sont confidentielles. Toutefois, la Commission et les États membres peuvent, en prenant les précautions nécessaires, consulter pour expertise des personnes

physiques ou morales pouvant relever du secteur privé [4].

20. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de six mois à compter de la date de la communication si la Commission ou un autre État membre émet, dans les trois mois qui suivent cette date, un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée doit être modifiée afin d'éliminer ou de limiter les entraves à la libre circulation des biens qui pourraient éventuellement en découler. L'État membre concerné fait rapport à la Commission sur la suite qu'il a l'intention de donner à de tels avis circonstanciés. La Commission commente cette réaction. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, ledit délai est porté de six à douze mois si la Commission, dans les trois mois qui suivent la communication visée à l'article 8, paragraphe 1, fait part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive sur cette question.

En revanche, il résulte de l'article 9, paragraphe 1, qu'un État membre peut appliquer le projet communiqué si la Commission ou un État membre ne formulent pas d'observations avant que le délai de trois mois ne soit écoulé.

4 — L'article 8, paragraphe 4, a d'ailleurs été modifié par la directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 mars 1994 (JO L 100, p. 30), en ce sens que les informations fournies ne sont plus considérées comme confidentielles, sauf si l'État membre auteur de la notification demande expressément qu'elles le soient. Toutefois, cette directive ne s'applique pas en l'espèce.

21. L'article 10 de la directive dispose:

« Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables lorsque les États membres s'acquittent de leurs obligations découlant des directives et des règlements communautaires; cela vaut également pour les engagements découlant d'un accord international qui ont pour effet l'adoption de spécifications techniques uniformes dans la Communauté. »

VI — Sur le fond

Observations liminaires

22. Tout d'abord, à juste titre à notre avis, tous les États membres s'accordent pour considérer que, les dispositions belges litigieuses étant antérieures à la directive 94/10 [5], qui a modifié de manière substantielle la directive 83/189, il convient d'interpréter cette dernière directive dans sa version modifiée par la directive 88/182.

23. En outre, comme le fait justement observer le gouvernement français, ni le mode d'emploi ni le certificat de garantie ne figurent dans l'énumération des prescriptions constituant des spécifications techni-

5 — Directive précitée à la note 4.

ques au sens de l'article 1er, point 1, de la directive et, dès lors, ils ne relèvent pas de son champ d'application. Pour autant que l'article 13 de la loi belge impose une obligation d'ordre linguistique en ce qui concerne ces éléments, la question de la compatibilité de cette disposition ne se pose donc pas [6].

Sur la première question

24. Eu égard aux éléments qui précèdent, l'interrogation de la juridiction de renvoi, dans la première question, concerne le point de savoir si l'obligation imposée par l'article 13 de la loi belge du 14 juillet 1991, aux termes duquel les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par d'autres dispositions doivent être libellées au moins dans la langue ou les langues de la région, constitue une «spécification technique» et si la disposition qui l'énonce constitue une «règle technique» au sens de la directive 83/189.

25. Sur ce point, la demanderesse au principal, Colim, de même que le gouvernement français, soutiennent que cette obligation d'ordre linguistique ne constitue pas une règle technique au sens de la directive. Dans cette perspective, ils relèvent plus particulièrement que cette exigence ne concerne pas le produit lui-même, ni ses caractéristiques ou la manière dont le produit est conçu, fabriqué et conditionné. Par ailleurs, dans le contexte de la directive, les termes «marquage» et «étiquetage» doivent être entendus comme se référant soit à l'aspect extérieur soit au contenu des étiquettes et non à leur forme linguistique.

26. En revanche, Bigg's, défenderesse au principal, soutient que l'obligation précitée constitue une règle technique. Elle affirme que la terminologie, les symboles et l'étiquetage constituent un véhicule permettant de communiquer des renseignements au sujet des caractéristiques du produit et que l'utilisation obligatoire d'une langue est étroitement liée à l'étiquetage, à l'emballage et à la terminologie. En outre, cette obligation est de nature à entraver la libre circulation des marchandises dans la Communauté en contraignant les opérateurs économiques à changer l'emballage ou à ajouter une autre étiquette aux produits importés et constitue, de ce fait, une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, prohibée par le traité.

Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, en principe, les termes «caractéristiques requises d'un produit» figurant à l'article 1er, point 1, de la directive incluent des prescriptions relatives à la fourniture d'informations sur les étiquettes et que, par conséquent, une prescription rela-

6 — Il convient de relever que, depuis les modifications apportées par la directive 94/10, les modes d'emploi peuvent désormais relever de la notion d'«autre exigence», imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection des consommateurs et visant son cycle de vie après mise sur le marché [voir les points 3 et 9 de l'article 1er de la directive 83/189, dans la version de ces dispositions applicable après les modifications et ajouts apportés par l'article 1er, point 1, respectivement sous b) et sous f), de la directive 94/10]. En outre, les modes d'emploi sont exigés par différentes directives, dans différents cas: il en est ainsi de l'article 3, paragraphe 1, point 8, et de l'article 10 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 (JO L 33, p. 1), et de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228, p. 24), pour autant qu'il n'existe pas, dans le cadre de réglementations communautaires, de dispositions spécifiques (article 1er, paragraphe 2, de la même directive), etc.

tive à la langue dans laquelle cette information doit être fournie est également une caractéristique requise du produit. Néanmoins, le gouvernement du Royaume-Uni soutient que, dans la mesure où les dispositions nationales litigieuses se limitent à reprendre des mesures déjà existantes, en utilisant la même terminologie que des dispositions nationales antérieures à la directive 83/189, elles ne constituent pas un «projet de règle technique» au sens de l'article 1er, point 6, de la directive.

27. Enfin, la Commission est d'avis que la question pourrait faire l'objet de deux approches distinctes.

i) Selon une première analyse, l'obligation litigieuse relève des prescriptions techniques «en ce qui concerne la terminologie, les symboles, le marquage et l'étiquetage» du produit. En effet, une telle obligation constitue une règle relative aux conditions auxquelles doivent répondre les marchandises elles-mêmes et serait susceptible de rendre nécessaire l'adaptation du produit au marché concerné. Pour la Commission, si la Cour optait pour une telle réponse, il serait utile de prendre en considération une limitation dans le temps des effets d'une telle interprétation en tenant compte des conséquences que l'arrêt pourrait avoir dans les États membres ayant adopté des dispositions analogues et ne les ayant pas notifiées à la Commission.

ii) Selon une seconde analyse, en faveur de laquelle la Commission semble incliner, la langue utilisée pour transmettre certaines informations relatives à un produit ne se confond pas avec ces informations. Une disposition nationale prévoyant que les mentions figurant sur l'étiquetage doivent être exprimées dans une langue aisément compréhensible ou dans une langue particulière revient à exiger le respect d'une caractéristique inhérente à tout message linguistique, à savoir qu'il soit accessible au lecteur (destinataire).

28. A notre avis, cette différence de point de vue des parties ainsi que l'incertitude affichée par la Commission quant à la nature de l'obligation litigieuse sont dues principalement au manque de clarté des termes de l'article 1er de la directive. Ce manque de clarté est aggravé par la grande étendue de son champ d'application, continuellement élargi par les modifications successives qui sont intervenues, et en particulier par la dernière modification, et ce en dépit de l'effort manifeste visant à déterminer de manière précise ce champ d'application par les définitions données dans cet article 1er. Ces défauts, qui détonnent pour des règles de droit et engendrent une insécurité juridique, deviennent encore plus sensibles depuis l'interprétation draconienne donnée par la Cour dans ses arrêts du 30 avril 1996, CIA Security International [7] et du 20 mars 1997, Bic Benelux [8], concernant les suites à réserver à un défaut de notification, par les États membres à la Commission, de projets techniques, c'est-à-dire l'inapplicabilité aux particuliers des projets non notifiés, susceptible de paraly-

7 – C-194/94, Rec. p. I-2201.
8 – C-13/96, Rec. p. I-1753.

ser l'exercice de la fonction législative des États membres.

29. Eu égard à ces éléments, il n'est pas étonnant de constater que la Cour n'ait pas encore formulé de prémisse majeure quant à la signification de l'article 1er, points 1 et 5 de la directive, se bornant à soumettre diverses situations à la lettre desdites dispositions.

30. Ainsi, la Cour a considéré que constituaient des règles techniques, entre autres, les dispositions suivantes:

— la disposition de droit allemand qui a étendu aux instruments médicaux stériles destinés à un usage unique les obligations applicables aux médicaments en matière d'étiquetage (date de péremption) [9];

— la disposition de droit néerlandais qui déterminait les modes de fabrication et de commercialisation de nouveaux types de margarine ainsi que les produits de substitution, qui dérogeaient aux prescriptions qui avaient été arrêtées en ce qui concerne la margarine ordinaire [10];

— la disposition qui a introduit des épreuves obligatoires relatives à la qualité et au bon fonctionnement des systèmes et installations d'alarme, dont dépendait l'octroi d'une autorisation pour lesdits systèmes et installations et leur commercialisation en Belgique [11];

— les dispositions italiennes qui concernaient, respectivement, la qualité des eaux exigée pour les mollusques lamellibranches, la production et la commercialisation des mollusques ainsi que certaines spécifications de précaution relatives aux spécialités médicinales provenant d'organes et de tissus bovins [12];

— la disposition belge imposant le marquage de certains produits, c'est-à-dire l'apposition d'un signe distinctif faisant clairement apparaître le paiement d'une taxe écologique [13].

9 — Arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne (C-317/92, Rec. p. I-2039).

10 — Arrêt du 11 janvier 1996, Commission/Pays-Bas (C-273/94, Rec. p. I-31).

11 — Arrêt CIA Security International, précité à la note 7.

12 — Arrêt du 17 septembre 1996, Commission/Italie (C-289/94, Rec. p. I-4405).

13 — Arrêt Bic Benelux, précité à la note 8.

31. En revanche, ne constituent pas des règles techniques selon la jurisprudence de la Cour:

— la disposition d'habilitation sur le fondement de laquelle une règle technique a été adoptée [14];

— la disposition de droit belge qui a défini les conditions de fonctionnement des entreprises de sécurité, attendu que cette disposition ne concernait pas les caractéristiques des produits [15].

32. Nous pensons que l'obligation imposée par la disposition nationale litigieuse est une obligation d'application générale valant indistinctement pour tous les cas de vente de produits et de services, qu'elle n'est pas relative à des caractéristiques des produits ou aux spécifications applicables aux produits et que, partant, elle ne constitue pas une spécification technique au sens de la directive.

33. Nous commencerons par évoquer brièvement l'objectif de la directive. La Cour a considéré que «l'objectif de cette directive est de protéger, par un contrôle préventif, la libre circulation des marchandises, qui est l'un des fondements de la Communauté. Ce contrôle s'impose dans la mesure où des règles techniques relevant de la directive sont susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires de marchandises» [16].

34. Nous avons le sentiment que cet objectif constitue la finalité indirecte et plus éloignée de la directive [17]. L'objectif spécifique et direct se déduit du titre, de l'économie et du préambule de la directive, et plus particulièrement de l'article 213 du traité CE qui, avec l'article 100 (voir le premier considérant de la directive), en constitue le fondement juridique et qui est longuement évoqué dans son dixième considérant. Cet objectif est, à notre sens, l'instauration d'une procédure d'information de la Commission et des autres États membres (voir les troisième, quatrième et cinquième considérants) en ce qui concerne *certaines* règles techniques, relatives à certains produits, qu'un État membre se propose d'adopter. L'instauration de cette procédure vise, eu égard aux entraves aux échanges qui découlent de l'adoption de règles techniques non indispensables, d'une part, à éviter l'adoption de spécifications techniques dissemblables et non indispensables (voir le deuxième considérant) et, d'autre part, à donner aux institutions communautaires, et en particulier à la Commission, la possibilité d'arrêter des règles communes en la matière (voir le sixième considérant).

14 — Arrêt Commission/Allemagne, précité à la note 9, point 26.

15 — Arrêt CIA Security International, précité à la note 7, point 25.

16 — Arrêt Bic Benelux, précité à la note 8, point 19.

17 — En d'autres termes, la sauvegarde de la libre circulation des marchandises est un «γένος γενικώτατον» («summum genus»), c'est-à-dire un objectif poursuivi par une profusion de directives. Or, on recherche la «ειδοποιός διαφορά» («differentia specifica»), c'est-à-dire le but spécifique de la directive, qui la caractérise et qui doit être mis en valeur à titre principal aux fins de l'interprétation des silences de la directive ainsi que des dispositions obscures.

35. Nous aborderons maintenant le champ d'application matériel de la directive qui, s'il est large, n'est pas illimité. Comme l'objet de la directive concerne les spécifications techniques applicables à certains produits, il convient tout d'abord, pour délimiter le champ d'application de la directive, de préciser les produits auxquels elle s'applique.

36. De ce point de vue, au gré des modifications intervenues, le champ d'application de la directive tantôt s'élargit tantôt se restreint. Ainsi, dans sa formulation initiale, l'article 1er, point 7, désignait par produits au sens de la directive les produits de fabrication industrielle, à l'exception des produits agricoles, de tout produit destiné à l'alimentation humaine et animale, des médicaments et des produits cosmétiques.

37. Depuis la modification opérée par la directive 88/182, la disposition précitée inclut les produits agricoles. Les autres produits initialement repris dans l'exception sont désormais soumis à un régime intermédiaire: conformément à l'article 1er, point 1, qui définit la notion de spécification technique, dans sa version complétée par la directive 88/112, apparaissent comme seuls concernés les *méthodes et procédés de production* pour les produits agricoles [18], pour les produits destinés à l'alimentation humaine et animale ainsi que pour les médicaments (donc, pas pour les cosmétiques) [19].

38. On tiendra compte de la définition des produits auxquels s'applique la directive pour déterminer le champ d'application de l'article 1er, point 1, qui comporte la définition de la notion de «spécification technique» ainsi que, par extension, du point 5 du même article, qui définit la notion de «règle technique», puisque la directive entend par règle technique celle qui comporte des spécifications techniques.

39. Il convient de faire observer préalablement que les dispositions de l'article 1er, points 1 et 5, portent sur des questions d'ordre technique, en d'autres termes sur des questions qui relèvent du domaine de la «technique». Cette notion peut s'entendre, sur un plan général, comme désignant un ensemble de connaissances et de méthodes scientifiques et pratiques, utilisées en vue de la production d'un bien, et, de manière générale, pour obtenir un résultat.

18 — Pour la mention des produits agricoles apparaissant également à l'article 1er, points 1 et 7, voir ci-après, point 41, sous a) et b).

19 — Il convient de relever que, par la suite, la directive 94/10 a encore élargi le champ d'application, en ajoutant audit article 1er, point 1 (qui devient le paragraphe 2), point 2, la partie de phrase «de même que les méthodes et procédés de production relatifs aux autres produits, dès lors qu'ils ont une incidence sur les caractéristiques de ces derniers». Quelle qu'en soit la signification, cette partie de phrase, qui ne s'applique pas en l'espèce, ne concerne, de toute façon, que des méthodes et procédés de production.

40. Le point 1 définit en tant que «spécification technique» les «caractéristiques requises» d'un produit, c'est-à-dire les caractéristiques techniques qui sont indispensables pour le reconnaître, l'identifier et l'apprécier, mentionnant à cet effet, dans le premier membre de phrase, un certain nombre d'exemples tels que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions [20]. La deuxième partie de phrase du même point prévoit que lesdites caractéristiques comprennent les prescriptions qui, si l'on excepte les essais et méthodes d'essai, concernent fondamentalement le mode général de présentation du produit dans le commerce.

41. Eu égard aux éléments qui précèdent, il résulte des dispositions combinées de l'article 1er, points 1 et 7, qu'il convient d'entendre par spécifications techniques:

a) les méthodes et procédés de production pour les produits agricoles, pour les produits destinés à l'alimentation humaine et animale ainsi que pour les médicaments, et

b) les caractéristiques techniques pour tous les produits de fabrication industrielle et pour les produits agricoles, ainsi que les prescriptions applicables aux produits en ce qui concerne la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage.

42. Toutefois, la directive ne concerne pas toutes les prescriptions techniques applicables aux produits susmentionnés. Ainsi,

a) conformément à l'article 8, point 1, les États membres ne sont pas tenus de communiquer à la Commission un projet de règle technique qui ne constitue qu'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne. Dans ce cas, une simple information de la Commission suffit [21];

b) conformément à l'article 10, première phrase, il n'est pas nécessaire de communiquer à la Commission les spécifications techniques qui sont arrêtées en exécution d'une obligation qui découle de directives communautaires. Cela signifie, croyons-nous, qu'il n'y a pas lieu de communiquer à la Commission des prescriptions techniques qui relèvent du champ d'application de directives spécifiques imposant aux États membres l'adoption de mesures d'application dans des domaines «techniques» au sens de la directive 83/189. Ce point de vue est raisonnable car, dans ce cas, la nécessité d'arrêter des prescriptions techniques découle de règles spécifiques de droit communau-

20 — A notre avis, puisque cette partie de phrase commence par «telles que», il conviendra d'admettre que l'énumération de ces caractéristiques reprise dans la directive est indicative et non limitative. Ainsi, par exemple, il y aura lieu d'admettre également comme caractéristique technique le poids d'un produit.

21 — Nous supposons que cette exception est justifiée par le fait que, dans ce cas, la nécessité d'introduire ladite norme qui, d'ailleurs, est déjà une norme uniforme, est présumée.

taire qui existent déjà et qui sont contraignantes pour les États membres. Ces règles sont connues des autres États membres ainsi que de la Commission, laquelle, dès lors, n'a nul besoin de concevoir des mesures communautaires dans ledit domaine, puisque ces mesures existent déjà. Par ailleurs, les directives comportent en règle générale des clauses en vertu desquelles les mesures prises par les États membres aux fins de leur exécution sont communiquées à la Commission: dans ce cas, la double communication contribuerait à accroître la bureaucratie sans apporter rien de substantiel;

c) enfin, conformément à l'article 10, dernière phrase, cela vaut également pour les spécifications techniques découlant d'un accord international qui sont, de ce fait, déjà uniformes.

43. Il ressort de ce qui précède que le droit communautaire ne s'oppose pas à l'existence de spécifications techniques en elles-mêmes, mais à l'instauration de prescriptions non coordonnées, dissemblables et non indispensables. Dès lors, l'objectif du législateur communautaire est, par la voie de l'information réciproque, l'*uniformisation*, dont l'un des éléments est la *normalisation* des spécifications techniques par produit ou catégorie de produits, pour qu'il y ait des règles uniformes au sein de la Communauté [22].

44. En nous fondant sur ces éléments, nous examinerons à présent si une disposition telle que l'article 13 de la loi belge, puisque c'est de cette disposition qu'il s'agit principalement en l'occurrence [23], comporte une spécification technique et si, à ce titre, elle constitue une règle technique.

45. Tout d'abord, il est manifeste, à notre avis, que l'inscription des mentions obligatoires d'une étiquette dans une langue déterminée, et, le cas échéant, dans un dialecte déterminé ou dans une forme linguistique déterminée de cette même langue [24], ne constitue pas une «caractéristique» du produit. En effet, aussi largement que l'on interprète ce terme de l'article 1er, point 1, de la directive, celui-ci renverra toujours à des propriétés ou à des qualités intrinsèques du produit dont il s'agit. La langue ou la forme linguistique utilisées pour exprimer et pour transmettre à l'acheteur des informations portant sur ces qualités et sur ces propriétés, constituent un système général de transmission d'informations de toute nature, dont, simplement, font partie les informations concernées en l'occurrence. La langue est dès lors un «aliud» et ne saurait s'identifier aux informations transmises.

22 — Il conviendra de considérer cet objectif comme un objectif intermédiaire entre, d'une part, l'objectif direct, qui est l'information des États membres et de la Commission, et, d'autre part, l'objectif de sauvegarde de la libre circulation des marchandises. Le préambule de la directive 94/10 insiste particulièrement sur la normalisation.

23 — Il est évident, pensons-nous, que l'article 30 de la loi belge, qui impose aux vendeurs une obligation générale d'information des acheteurs, ne constitue pas une règle technique au sens de la directive. D'ailleurs, une telle obligation découle des principes généraux du droit des obligations des États membres et figure en règle générale dans les codes civils ou dans les recueils de textes qui régissent la vente. C'est pourquoi nous ne nous pencherons pas sur cet article.

24 — S'agissant de cette dernière possibilité, nous mentionnerons par exemple que, jusqu'au début des années quatre-vingt, la langue acceptée en Grèce était une forme puriste (katharevoussa), soit une forme savante comportant de nombreux éléments archaïsants de la langue grecque, à l'opposé de la langue communément parlée (la démotique).

46. Il nous reste à examiner si l'inscription desdites mentions dans une langue déterminée constitue une prescription applicable au produit, au sens de l'article 1er, point 1, deuxième membre de phrase.

47. Nous ferons observer tout d'abord que les deux membres de phrase sont étroitement liés, le premier incluant le deuxième [25]. Il en résulte, à notre avis, que les prescriptions mentionnées dans le deuxième membre de phrase constituent elles aussi, en substance, des caractéristiques techniques du produit ou des produits dont il s'agit dans chaque cas précis, c'est-à-dire des moyens techniques qui permettent de reconnaître, d'identifier et d'apprécier lesdits produits.

48. Dans cette perspective, la langue dans laquelle est exprimé un terme qui concerne le produit ou dans laquelle une étiquette est rédigée ne constitue pas, à notre avis, une «prescription applicable au produit» pour des raisons identiques, en substance, à celles pour lesquelles elle ne constitue pas une «caractéristique» du produit.

Ainsi, la «terminologie» à laquelle se réfère la directive est le choix d'un terme scientifique, parmi plusieurs autres, qui caractérisera le produit ou l'une de ses propriétés. Ce terme devra être le même dans les différents États membres: on doit donc retrouver dans chaque État membre le terme équivalent. Ce terme, et non sa forme linguistique, constitue la prescription, c'est-à-dire la *règle* applicable au produit [26], et c'est l'uniformisation de ces termes qui intéresse la directive [27]. D'ailleurs, la Communauté, entité plurilingue qui compte simultanément onze langues officielles, de valeur équivalente, ne saurait connaître une uniformisation de la forme linguistique des prescriptions, puisqu'il n'existe précisément pas de langue unique communautaire.

49. Il en va de même en ce qui concerne l'emballage, le marquage et l'étiquetage des produits. Comme la Commission le soutient à juste titre dans la seconde analyse qu'elle a présentée [28], s'agissant de ces éléments, il convient d'entendre par «prescriptions» applicables au produit les mentions et autres éléments qui, selon la législation correspondante, doivent être apposées obligatoirement sur l'emballage, l'étiquette, etc., soit le contenu obligatoire de ceux-ci, y compris des obligations qui concernent l'emballage en tant que tel ou l'étiquette en tant que telle, comme leurs dimensions, leur couleur etc. et pas leur forme linguistique. En effet, cette dernière constitue le moyen qui exprime les caracté-

25 — Les termes utilisés pour la liaison sont, en grec, «καθς και» (littéralement, «ainsi que»). En revanche, en anglais, c'est «including», en français «y compris», en allemand «einschließlich», en italien «comprese», etc. Nous en déduisons que la deuxième acception, la plus forte, est celle qui est la plus exacte.

26 — Il s'entend que toute prescription constitue une règle applicable au produit.

27 — Voir, par exemple, l'article 8 de la directive 89/108/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine (JO L 40, p. 34) qui, au paragraphe 1, sous a), rend obligatoire l'emploi du terme «surgelé», tel que celui-ci est rendu dans les différentes langues communautaires. Ainsi, en allemand, il y a possibilité de choix entre les termes «tiefgefroren», «Tiefkühlkost», «tiefgekühlt» et «gefrostet», tandis qu'en anglais seul l'emploi du terme «quick-frozen» (et non, par exemple, «super-frozen» ou «deeply-frozen» ou un quelconque terme analogue) est autorisé. En l'occurrence, l'imposition d'un terme déterminé (le même dans toutes les langues) constitue une question technique, tandis que la question du choix de telle ou telle langue par les États membres est une question métatechnique.

28 — Voir ci-dessus, au point 27.

ristiques techniques du produit et les fait connaître au destinataire du message correspondant. En d'autres termes, si l'obligation de faire figurer sur l'emballage ou sur l'étiquette certaines indications constitue une règle technique qui se rapporte au produit et le caractérise, l'obligation de les énoncer dans une langue bien déterminée n'a pas de rapport avec le produit et ne le caractérise pas, pas plus qu'elle ne se rapporte à un quelconque produit en particulier. Partant, cette obligation constitue une règle, mais une règle *métatechnique*, c'est-à-dire une règle qui se rapporte à la règle technique et non au produit.

50. En l'espèce, sur la question de l'identification des mentions obligatoires, l'article 13 de la loi belge renvoie tantôt à d'autres dispositions de la même loi et tantôt à des arrêtés d'exécution qui soit existent déjà, soit seront pris en application de ladite loi. Le contenu de cette disposition nous amène à considérer qu'elle ne comporte pas de prescription technique applicable à un produit bien déterminé ou à une catégorie de produits et, partant, qu'elle ne constitue pas une règle technique au sens de la directive. En outre, le fait que l'imposition de ladite obligation entraîne, le cas échéant, le remplacement de l'emballage d'un produit importé n'est pas suffisant, en lui-même, pour invalider l'interprétation donnée ci-dessus. En effet, indépendamment du fait que la nouvelle disposition belge n'ajoute rien, en substance, à des dispositions antérieures qui imposent la même obligation, et indépendamment du fait que plusieurs directives communautaires comportent des dispositions spécifiques en matière d'étiquetage dans la langue nationale ou dans la langue officielle de l'État de commercialisation de la marchandise[29], ladite obligation de remplacement de l'emballage ou de l'étiquette (ou, ajouterons-nous, la mesure moins stricte relative à l'apposition d'une étiquette autocollante comportant la traduction des mentions obligatoires dans la langue de l'État dans lequel la commercialisation s'effectue) ne constitue de toute façon qu'une obligation dont le rôle est accessoire par rapport à une obligation fondamentale qui, elle, ainsi que nous l'avons précédemment exposé, ne constitue pas, en elle-même, une règle technique. Elle est donc sans influence en l'espèce.

Sur la deuxième question préjudicielle

51. Par les deux premières branches de la deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'il existe une réglementation communautaire spécifique concernant un produit déterminé, un État membre peut exiger d'autres mentions que celles exigées par la réglementation communautaire et peut exiger que ces mentions figurent dans une langue déterminée.

52. Nous pensons que la question préjudicielle est posée en termes très vagues et hypothétiques: en effet, elle ne demande pas l'interprétation d'une disposition concrète, quoiqu'elle parte de l'hypothèse d'une réglementation communautaire spé-

29 — Voir nos conclusions, présentées ce jour dans l'affaire Goerres (C-385/96), point 33.

cifique, et donc bien déterminée, et elle ne permet pas non plus d'identifier la situation réelle qu'elle vise. Dans ces conditions, nous doutons qu'il soit possible de répondre utilement à la question préjudicielle posée.

53. En effet, dans le domaine de la commercialisation de produits de consommation, si l'on excepte quelques directives d'application générale [30], la législation communautaire est fragmentaire et règle la question par produit ou catégorie de produits, comme pour les produits destinés à l'alimentation humaine et animale, les cosmétiques, les détergents, etc. Ces directives spécifiques ne visent pas toujours le même degré de rapprochement des législations nationales. En règle générale, elles exigent l'apposition d'un nombre déterminé de mentions obligatoires sur les étiquettes, auquel cas les États membres n'ont pas la possibilité d'imposer des indications supplémentaires [31]. Il n'est toutefois pas exclu qu'elles laissent une certaine marge d'appréciation aux États membres [32]. Dès lors, la question de savoir si ces derniers peuvent exiger plus d'indications que ne le prévoit la directive doit être appréciée au cas par cas, conformément aux dispositions spécifiques et à l'objectif de la directive qui règle la commercialisation du produit dont il s'agit en l'occurrence [33].

54. Il en va de même pour la question de la langue dans laquelle il est permis, imposé ou interdit de faire figurer les indications obligatoires ou les mentions supplémentaires éventuelles que les États membres peuvent légitimement exiger. Nous avons déjà vu que les réglementations communautaires en la matière ne présentent ni cohésion ni cohérence [34], et les dispositions correspondantes font partie des directives spécifiques relatives à la commercialisation d'un produit ou d'une catégorie de produits bien déterminés. Comme de toute façon la question de la langue des mentions supplémentaires est accessoire par rapport à la question de leur licéité, si une directive interdit aux États membres d'exiger des mentions supplémentaires, elle leur interdit également d'exiger que ces indications soient rédigées dans une langue déterminée. En revanche, si elle permet aux États membres d'exiger des mentions supplémentaires, il n'est pas possible de dégager une règle générale. La langue de ces indications peut être, selon l'interprétation à donner à la directive, soit la langue dans laquelle les indications obligatoires en vertu de la directive doivent être énoncées, soit la langue que l'État membre choisira, toujours dans le cadre du droit communautaire [35].

De toute façon, eu égard à l'imprécision et à la généralité de la deuxième question, que nous avons précédemment relevées, nous proposons de ne pas y apporter de réponse [36].

30 — Telles que la directive 85/374/CEE du Conseil, du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JO L 210, p. 29); la directive 92/59, etc.

31 — Voir, par exemple, l'arrêt du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629, points 26 et 27).

32 — Voir, pour un tel cas de figure, l'arrêt du 14 juillet 1994, Van der Veldt (C-17/93, Rec. p. I-3537, point 22).

33 — Pour le cas d'une directive comportant des dispositions allant dans l'une et l'autre directions, voir l'arrêt du 12 décembre 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695, point 15).

34 — Voir les conclusions que nous présentons ce jour dans l'affaire Goerres (C-385/96), point 56.

35 — Voir ci-après, points 59 et 60.

36 — Voir, entre autres, les arrêts du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 25); du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90, C-321/90 et C-322/90, Rec. p. I-393); du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 60); l'ordonnance du 21 décembre 1995, Max Mara (C-307/95, Rec. p. I-5083, point 9); l'arrêt du 27 novembre 1997, Somalfruit et Camar (C-369/95, Rec. p. I-6619, point 41), et d'autres arrêts.

Sur la troisième question préjudicielle

55. Par la troisième question, la juridiction de renvoi demande si, lorsqu'aucune réglementation communautaire n'existe, un État membre peut exiger que certaines mentions figurent sur le produit mis en vente et que ces mentions soient libellées dans une langue déterminée (par exemple, la langue de la région où le produit est commercialisé).

56. Comme le montre la jurisprudence de la Cour que nous avons précédemment mentionnée [37], en l'absence d'une réglementation communautaire, les États membres sont libres d'adopter des mesures relatives à la commercialisation des produits, en respectant les règles du droit communautaire, et en particulier les articles 30 à 36 du traité CE. Ainsi, ces règles pourront imposer certaines restrictions au commerce entre les États membres, au nombre desquelles, en principe, l'exigence de l'inscription de certaines *indications* sur le produit, dans la mesure où ces restrictions sont justifiées par des raisons d'intérêt général, telles que la protection de la santé ou la protection des consommateurs et dans la mesure où elles sont proportionnelles au but recherché [38]. Il n'est pas possible, toutefois, de répondre à la question de savoir quelles sont les indications dont l'apposition obligatoire peut être admise ou non: en effet, la réponse à cette question varie en fonction des circonstances de l'espèce.

57. Il en va de même pour l'imposition d'une obligation d'inscrire une ou plusieurs mentions dans une langue déterminée, qui est susceptible de constituer une «entrave au commerce intracommunautaire dans la mesure où les produits provenant d'autres États membres doivent être revêtus d'étiquetages différents entraînant des frais supplémentaires de conditionnement» [39].

58. La réponse à la question de savoir quelle doit être la langue indiquée est déterminée par la mise en balance, d'une part, de la nécessité d'informer les consommateurs des caractéristiques du produit et de la nécessité d'éviter les confusions et, d'autre part, de l'impératif de circulation sans entraves des marchandises entre les États membres. Dans ce contexte, la Cour a considéré que l'exigence de l'inscription de certaines mentions dans la ou les langues de l'État où la marchandise est commercialisée constituait le moyen approprié de protection du consommateur, qu'une telle mesure n'était pas disproportionnée par rapport au but poursuivi et que le législateur communautaire n'avait dès lors pas dépassé, par l'adoption de semblable mesure, les limites du pouvoir d'appréciation qui lui revenait [40].

59. Nous avons déjà exposé notre point de vue en la matière: s'agissant d'États unilin-

37 — Voir les conclusions que nous présentons ce jour dans l'affaire Goerres (C-385/96), point 28.

38 — Voir l'arrêt Van der Veldt, précité, points 23 à 31.

39 — Arrêt du 9 août 1994, Meyhui (C-51/93, Rec. p. I-3879, point 13). Nous rappellerons que, dans cette affaire, il s'agissait d'une disposition communautaire qui imposait l'inscription de certaines mentions dans la ou les langues du pays où la marchandise est commercialisée (voir nos conclusions dans l'affaire Goerres, point 76). Toutefois, l'appréciation d'une telle mesure répond aux mêmes principes, qu'elle émane d'une institution communautaire ou d'un État membre (voir le point 11 du même arrêt).

40 — Arrêt Meyhui, précité à la note 39, points 19, 20 et 21.

gues, ceux-ci sont en principe fondés, du point de vue du droit communautaire, à exiger que les indications obligatoires relatives à un produit soient rédigées dans la langue nationale ou dans la langue officielle de l'État[41]. De même, lorsqu'il existe plusieurs langues officielles, l'inscription des indications au moins dans l'une de celles-ci, au choix de l'opérateur économique intéressé, suffit[42]. En effet, il convient de présumer que, étant équivalentes, ces langues sont suffisamment connues de l'acheteur moyen dudit État membre et, dès lors, l'opérateur économique qui rédige les indications obligatoires dans l'une de ces langues devra être considéré comme satisfaisant aux obligations qui lui incombent à l'égard de cet État.

60. Dans cette perspective, l'obligation de rédiger les indications obligatoires «dans la langue de la région» où le produit est en circulation, constitue une mesure onéreuse et disproportionnée par rapport au but poursuivi, soit en principe la protection des consommateurs, en ce qu'elle oblige l'intéressé soit à se demander, à chaque fois, dans quelle région le produit est destiné à circuler afin d'utiliser la langue correspondante, soit à utiliser toutes les langues officielles ou locales pour n'être exclu d'aucune région.

61. Ce point de vue n'est pas contraire à l'arrêt Meyhui, précité. A notre avis, il ne résulte pas de ce dernier arrêt que, s'agissant d'États plurilingues, tels qu'en l'espèce, les mentions des produits doivent être indiquées dans *toutes* les langues. La question posée dans l'arrêt Meyhui n'était pas, comme ici, la question de savoir quelle est l'exigence linguistique extrême qu'un État membre peut alléguer conformément au traité, mais la question de savoir si une mesure communautaire qui, de l'aveu général, fournit aux États membres suffisamment de marge de manœuvre, puisqu'elle leur permet d'exiger l'inscription des indications dans plusieurs langues, viole les limites extrêmes de la marge d'appréciation dont dispose en la matière l'institution communautaire.

Excursus

62. Si la Cour avait l'intention de considérer que la disposition belge litigieuse constitue une règle technique, nous voudrions formuler de manière extrêmement sommaire certaines considérations portant sur les effets à l'égard des tiers de l'absence de communication de règles techniques à la Commission, nous réservant de développer plus en détail nos vues lorsqu'une occasion plus favorable se présentera.

63. La question a été soulevée par la Commission, dans sa communication 86/C 245/05 (JO 1986, C 245, p. 4), dans laquelle elle formule préalablement un certain nombre de remarques sévères du type: «L'expérience montre que l'appartenance d'un État à la Communauté ne se traduit pas toujours suffisamment dans les attitudes et les perspectives de son gouvernement». Elle rappelle ensuite les obliga-

41 — Voir nos conclusions dans l'affaire Goerres, point 50.
42 — Ibidem, point 82.

tions de communication et de report de l'adoption de règles techniques, énoncées aux articles 8 et 9 de la directive, et avertit que, si les États membres ne respectaient pas ces obligations, «cela entamerait sérieusement le dispositif d'achèvement du marché intérieur avec le risque d'effets négatifs sur les échanges». La Commission conclut en considérant que, si un État membre adopte une règle technique tombant sous le coup des dispositions de la directive sans communiquer le projet à la Commission, la règle ainsi adoptée «ne peut pas être rendue exécutoire à l'égard de tiers» en vertu du système législatif de l'État membre considéré et qu'elle attend des tribunaux nationaux qu'ils refusent sa mise en application.

64. La question s'est reposée dans le cadre de recours formés par la Commission, au titre de l'article 169 du traité CE, contre des États membres qui n'avaient pas communiqué certaines règles techniques. Au cours de la procédure administrative, la Commission a fait grief aux États membres de ce manquement et réitéré à cette occasion la thèse susmentionnée de l'inopposabilité. Néanmoins, comme elle n'est pas revenue sur ce point devant la Cour, les avocats généraux n'ont pas pris position sur le sujet [43].

65. Par la suite, dans le seizième considérant de la proposition de directive (JO 1992, C 340, p. 7), qui a abouti à l'adoption de la directive 94/10, la Commission a tenté de faire figurer un considérant spécifique ayant cette portée dans le préambule de la directive qui allait être adoptée, mais sa thèse n'a pas été suivie par le Conseil.

66. Enfin, comme on le sait, dans les arrêts CIA Security International et Bic Benelux, précités, adoptant pleinement le point de vue de la Commission, la Cour a considéré que les règles techniques nationales qui n'avaient pas été communiquées n'étaient pas opposables aux particuliers, lesquels peuvent invoquer cette inopposabilité devant les tribunaux nationaux.

67. Ce point de vue est à l'origine d'une profusion de questions préjudicielles dont la Cour est saisie à propos de la directive, et d'un trouble considérable dans les États membres [44] lorsqu'on a pris conscience que maintes dispositions réglementaires couraient le risque d'être considérées comme dénuées de validité et c'est pourquoi on a pu observer des tentatives visant à limiter l'étendue des conséquences juridiques du défaut de communication [45]. La Commission elle-même, manifestement inquiétée par l'étendue que peut couvrir la notion non définie de «règle technique», demande, à titre subsidiaire, dans la présente affaire, la limitation dans le temps des effets

43 — Voir, en la matière, le point 7 des conclusions de l'avocat général M. Van Gerven sous l'arrêt du 14 juillet 1994, Commission/Pays-Bas (C-52/93, Rec. p. I-3591).

44 — L'avocat général M. Fennelly parle discrètement d'«un certain émoi», pour qualifier la vague de résonance soulevée, rien qu'aux Pays-Bas, par la constatation qu'environ 400 dispositions réglementaires qui n'ont pas été communiquées à la Commission, *pourraient* relever du champ d'application de la directive 83/189 et partant, être considérées comme inopposables (voir les conclusions récentes, présentées le 12 février 1998 sous l'arrêt Lemmens, C-226/97, Rec. 1998, p. I-3711, I-3713, point 2).

45 — Voir les conclusions précédemment mentionnées de l'avocat général M. Fennelly, selon lesquelles seuls les particuliers justifiant d'un intérêt lié à la libre circulation des marchandises pourraient invoquer la directive (voir notamment le point 32).

d'un arrêt de la Cour en ce sens (voir ci-dessus, point 27).

68. A notre avis, il serait souhaitable que la Cour réexamine la question de l'inopposabilité, car il apparaît que cette conséquence n'est pas celle qui se déduit de la directive ni celle qui résulte des articles du traité sur lesquels celle-ci se fonde.

69. Tout d'abord, l'article 213 du traité, qui constitue *le fondement et la limite* des pouvoirs que le Conseil confie à la Commission, énonce simplement que la Commission «peut recueillir toutes informations et procéder à toutes vérifications nécessaires». Cela implique que la Commission ne peut que revendiquer des informations relatives aux mesures que les États membres ont arrêtées ou se proposent d'adopter et procéder aux contrôles qui, par application expresse du principe de proportionnalité, sont absolument «nécessaires». Pour le surplus, l'exercice de ces pouvoirs de la Commission s'inscrit dans les limites et les conditions fixées par le Conseil «en conformité avec les dispositions du présent traité» [46].

70. Si la directive instaure la procédure d'information de la Commission et des autres États membres, elle ne mentionne nullement, en revanche, les conséquences susceptibles d'être entraînées par le défaut de communication de règles techniques relevant de la directive (ou supposées relever de la directive). Il s'ensuit que les seules conséquences du défaut de communication sont les conséquences générales que prévoit le traité en cas de violation des obligations qui incombent aux États membres, c'est-à-dire le recours devant la Cour, formé d'une part par la Commission, au titre de l'article 169, et, d'autre part, par les États membres, au titre de l'article 170 du traité CE.

Lorsque le législateur communautaire a entendu prendre d'autres dispositions, il l'a exprimé de manière explicite. Il en est ainsi à l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, qui prévoit l'information de la Commission au sujet des projets d'aides d'État. Ce paragraphe dispose notamment: «L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale». En l'espèce, eu égard à leur spécificité, de telles dispositions ne sont pas susceptibles d'être appliquées par analogie comme le soutenait une thèse précédemment avancée [47].

71. Par ailleurs, outre le fait qu'elle n'est pas expressément prévue, l'inopposabilité des règles nationales constitue une mesure manifestement *disproportionnée* par rapport à l'objectif poursuivi par la directive [48]. De la même façon que les États membres ne sont pas fondés à invoquer des généralités pour justifier des mesures dérogatoires au droit communautaire, les institutions communautaires ne sont pas fon-

46 — Arrêt du 9 novembre 1995, Allemagne/Conseil (C-426/93, Rec. p. I-3723, point 11).

47 — Voir les conclusions présentées par l'avocat général M. Elmer sous l'arrêt CIA Security International (point 56).

48 — Pour cet objectif, voir ci-dessus, point 34.

dées à invoquer de manière générale et vague les principes du traité aux fins de justifier toutes espèces de mesures: elles doivent démontrer le caractère approprié et proportionné de ces mesures [49].

Toutes les affaires dont la Cour a eu à connaître jusqu'à présent relativement à la directive 83/189, portaient sur des «règles techniques», soit des mesures nationales à caractère réglementaire, dont le texte était officiellement publié dans les États membres. Il suffirait alors au comité prévu par l'article 5 de la directive 83/189, par l'intermédiaire d'un petit nombre de fonctionnaires préposés à cette tâche, de parcourir régulièrement le journal officiel des États membres afin de saisir dans sa genèse toute infraction, réelle ou supposée, à la directive plutôt que d'attendre qu'une affaire soit portée devant les tribunaux, si jamais ce fût le cas.

72. S'agissant de l'article 100 du traité, que la directive invoque également comme fondement juridique, il suffit de rappeler que cet article exige l'*unanimité* pour que puissent être arrêtées les mesures qu'il prévoit. Si l'on tient compte de la ferme opposition manifestée par au moins trois États membres à l'égard de la thèse de la Commission en matière d'inopposabilité [50], ainsi que du rejet ultérieur par le Conseil d'une proposition de la Commission ayant une portée analogue [51], il est désormais hors de doute qu'une disposition formelle ayant semblable contenu n'aurait aucune chance d'être approuvée par le législateur communautaire, c'est-à-dire par le Conseil, dans le cadre de l'adoption de la directive.

73. Dans l'arrêt CIA Security International, la Cour a considéré que, les dispositions des articles 8 et 9 de la directive étant inconditionnelles et suffisamment précises, elles pouvaient être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales (point 44), et qu'une disposition expresse en ce sens n'était pas nécessaire, mais qu'il suffisait que cette conséquence facilite la poursuite de l'objectif de la directive (point 48).

74. Nous ne reviendrons pas sur l'objectif de la directive, pas plus que nous ne développerons ici notre point de vue quant aux limites nécessaires de toute interprétation, y compris l'interprétation téléologique. Nous relèverons simplement que, en premier lieu, il résulte clairement des quatrième, cinquième, dixième et onzième considérants de la directive, ainsi que de ses articles 8 [52] et 9, à notre avis, que la procédure d'information instaurée par la directive est une question qui concerne strictement la Commission et les États membres, sans créer un quelconque droit matériel en faveur de particuliers [53]. En second lieu, la consécration jurisprudentiel-

49 — Voir l'arrêt Allemagne/Conseil, précité à la note 46, point 42.

50 — Vois les points de vue défendus par la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni dans l'arrêt CIA Security International, précité à la note 7, point 39.

51 — Voir ci-dessus, point 65.

52 — Il convient de relever que, conformément à l'article 8, paragraphe 4, «les informations fournies en vertu du présent article sont confidentielles». (voir également ci-dessus, note 4).

53 — Voir l'arrêt du 13 juillet 1989, Enichem Base e.a. (380/87, Rec. p. 2491, point 23). De ce point de vue, à notre avis, le fait que les articles 8 et 9 de la directive prévoient un contrôle informel des mesures nationales, contrôle qui, de toute façon, revêt un caractère consultatif et non contraignant, ne différencie pas ces dispositions de celles dont il s'agissait dans l'arrêt Enichem Base e.a.

le de l'effet direct des directives, excellente en réalité, vise à permettre aux particuliers de jouir d'un droit prévu en leur faveur par la directive, dont les États membres les privent en n'adoptant pas des mesures d'application ou en adoptant des mesures d'application inappropriées. C'est pour cette raison que la règle matérielle énoncée dans la directive s'applique en leur faveur. La directive 83/189 n'a toutefois pas été adoptée en faveur des particuliers et ne contient pas non plus de règles matérielles qui seraient susceptibles de s'appliquer à défaut de mesures nationales d'application. Ainsi, l'inopposabilité a pour seul effet, vis-à-vis du particulier, de le mettre face à un vide juridique et elle n'implique nullement qu'il y ait des règles découlant directement de la directive qui s'appliquent à sa situation.

75. A notre avis, la juridiction nationale n'est pas à même de déclarer invalide la mesure nationale qui n'a pas été notifiée, de par la seule constatation de l'absence de communication. Plus spécialement, il convient d'opérer de la manière suivante. En premier lieu, elle doit préciser si la mesure nationale relève du champ d'application de la directive. Dans l'affirmative, il lui appartient, en deuxième lieu, d'examiner si ladite mesure nationale relève d'un cas de dérogation à l'obligation de communication dû spécialement au fait que, conformément à l'article 10, l'objet de ladite mesure relève du champ d'application d'une directive spécifique [54]. Si tel est le cas, la mesure nationale devra être appréciée en se fondant sur les dispositions de la directive spécifique dont elle relève selon les principes généraux d'interprétation indiqués par la Cour. Si, *enfin*, la mesure nationale ne relève pas d'une directive spécifique, elle devra être appréciée en se fondant sur les articles du traité, comme dans tous les cas de contrôle d'une mesure nationale du point de vue de sa conformité au droit communautaire.

76. Dans ses conclusions précitées, l'avocat général M. Van Gerven, considérant que la thèse de l'inopposabilité défendue par la Commission était manifestement sans fondement, a, délicatement, soulevé la question suivante: «si la Commission estime cette thèse indispensable au bon fonctionnement de la procédure mise en place par la directive 83/189/CEE, on peut se demander pourquoi elle n'a jamais proposé au Parlement européen et au Conseil de l'adopter dans le cadre d'une directive modificative» [55].

77. Après la réfutation par le Conseil d'une telle éventualité, on se demandera, délicatement, pour suivre l'exemple de l'avocat général M. Van Gerven, s'il ne serait pas opportun que les institutions communautaires réexaminent la question des conséquences du défaut de communication des projets nationaux de règles techniques selon la directive 83/189.

54 — Pour ces hypothèses, voir ci-dessus, point 42.

55 — Voir les conclusions précitées à la note 43, point 9.

V — Conclusion

78. Eu égard à l'analyse à laquelle nous venons de procéder, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles:

« 1) Il convient d'interpréter l'article 1er, points 1 et 5, 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, dans sa version modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988, en ce sens qu'une obligation générale imposant que les indications figurant obligatoirement, en vertu d'autres dispositions nationales, sur les produits vendus, soient libellées au moins dans la langue de la région où les produits sont mis sur le marché ne constitue pas une 'spécification technique' et une mesure nationale imposant semblable obligation ne constitue pas une 'règle technique'.

2) Lorsqu'aucune réglementation communautaire spécifique n'existe pour la commercialisation d'un produit, le droit communautaire permet aux États membres d'instaurer des conditions relatives à la commercialisation desdits produits, pour autant que soient respectées les prescriptions découlant des articles 30 et 36 du traité CE. Ces conditions comprennent l'exigence de l'inscription des indications indispensables à l'identification du produit dans la langue ou dans l'une des langues de l'État sur le territoire duquel le produit est mis sur le marché. »