CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 5 MAI 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par un recours introduit le 28 avril 1980, la Commission a saisi la Cour en vertu de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, en reprochant à la république d'Irlande d'avoir violé l'article 30 de ce traité. Vous êtes ainsi appelés à examiner certaines dispositions de la législation irlandaise qui ont des incidences sur l'importation et sur la vente d'articles de bijouterie produits à l'étranger, afin de décider si elles sont ou non compatibles avec l'interdiction communautaire de toute mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation.

Il est nécessaire de préciser que par les «Statutory instruments» (décrets) n° 306 et n° 307 de 1971, entrés en vigueur en 1972, la république d'Irlande a rendu obligatoire l'apposition de marques de fabrique sur les objets de bijouterie importés, en métal précieux ou en métal ordinaire, qui portent des images, emblèmes ou autres motifs indiquant qu'il s'agit de souvenirs d'Irlande. L'importation et la mise en vente de ces objets fabriqués dans d'autres pays ne sont autorisées que s'ils portent, enstampillée de manière bien visible, l'indication du pays d'origine ou le terme «foreign» (étranger), ou d'autres termes de nature à indiquer clairement qu'il s'agit d'objets non produits en Irlande.

Par une première lettre du 9 décembre 1975, la Commission a demandé au gouvernement irlandais de lui fournir toute information utile pour déterminer si ces dispositions constituaient une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Le gouvernement irlandais n'a pas donné suite à cette demande. Par une seconde lettre du 9 mars 1977, la Commission l'a alors informé que le maintien en vigueur des règles en question était, à son avis, en contradiction avec l'article 30 du traité CEE et ne pouvait pas, d'autre part, se justifier conformément à l'article 36. Ce gouvernement a donc été invité à assurer qu'il avait adopté les mesures nécessaires «pour faire en sorte que les exigences prévues en Irlande en matière de marquage» soient «conformes aux dispositions du droit communautaire applicables dans ce domaine», notamment pour ce qui est des articles de bijouterie présentant des motifs ou des caractéristiques irlandais. Encore une fois, le gouvernement irlandais n'a donné aucune réponse de sorte que, par une troisième lettre du 8 mai 1978, signée par M. le commissaire Davignon, la Commission a estimé opportun de rappeler le contenu de la lettre précédente du 9 mars.

Cette fois, le gouvernement irlandais a pris position (par lettre du 7 juillet 1978), en soutenant que les deux décrets controversés devaient être considérés comme compatibles avec l'article 30 du traité, dans la mesure où ils avaient pour but de protéger le consommateur. Cette thèse n'a cependant pas convaincu la Commission qui, le 19 mars 1979, a décidé d'émettre l'avis motivé prévu par l'article 169, en affirmant que, en maintenant en vigueur les deux décrets de

1 — Traduit de l'italien.

1971, l'Irlande avait manqué aux obligations découlant de l'article 30 du traité, et en l'invitant à adopter, dans les deux mois, les mesures nécessaires pour corriger son ordre juridique dans le sens voulu par le droit communautaire.

L'Irlande ne s'est pas conformée à cette invitation. En conséquence, la Commission a introduit le recours juridictionnel par lequel s'est ouverte la présente procédure.

2. Commençons par vérifier si la réglementation irlandaise décrite ci-dessus fait obstacle au commerce intracommunautaire et est en contradiction en particulier avec l'article 30 du traité CEE. Si la réponse à cette première question est affirmative, il faudra encore constater si cette même réglementation est couverte par l'article 36 suivant ou justifiée de quelque manière par une des exigences de caractère général (notamment la protection du consommateur) que la Cour a estimées susceptibles de neutraliser l'interdiction de l'article 30.

Nous avons déjà dit que, en vertu des deux décrets irlandais, les fabricants étangers sont contraints d'estampiller sur chaque objet l'indication du pays d'origine ou, tout au moins, de préciser qu'il s'agit d'un produit étranger.

Pour la mise en vente, le décret 306 spécifie que l'indication prescrite doit également figurer sur l'étiquette éventuellement collée à l'objet ou sur l'emballage qui le contient; à son tour, le décret 307 prescrit que l'estampillage sur le produit importé soit indélébile (en plus de visible et lisible). Ces dispositions imposent sans aucun doute aux fabricants étrangers et aux importateurs des charges discriminatoires qui se traduisent avant tout par des coûts supplémentaires. Leur incidence sur le coût total de chaque produit sera d'autant plus grande que le coût unitaire du produit sera plus modeste. Or, si l'on pense à la grande diffusion sur le marché des «souvenirs» en métal ordinaire, le cas le plus fréquent sera précisément celui où le coût de l'estampillage est élevé en pourcentage et par conséquent augmente sensiblement le coût total. En outre, la valeur (ou tout au moins l'attrait) d'un objet portant un estampillage qui doit être bien visible est sans aucun doute plus faible que celui de l'objet équivalent dépourvu de cet estampillage: en l'espèce, le «souvenir» de production nationale. Le résultat de tout cela est la restriction des courants d'échange des objets en question vers l'Irlande et une situation corrélative de privilège pour les fabricants irlandais. Du reste, le gouvernement défendeur lui-même semble bien conscient de ce que la réglementation controversée donne lieu à une discrimination sur le marché irlandais entre producteurs nationaux et étrangers, tant il est vrai qu'il se limite à soutenir que cette disparité de traitement serait justifiée par la nécessité de protéger tant les consommateurs que les producteurs contre des pratiques commerciales déloyales. En définitive, il ne semble donc pas douteux que les dispositions des décrets irlandais n^{os} 306 et 307 de 1971 aient des effets équivalant à ceux d'une restriction quantitative à l'importation et constituent par conséquent des mesures que l'Irlande devait abolir au plus tard le 1er janvier 1975, en vertu de l'article 42, alinéa 2, de l'acte d'adhésion.

3. Dans nos conclusions du 29 mai 1980 relatives à l'affaire 788/79, Gilli (non encore publiées), nous avons eu l'occasion de rappeler que, malgré les

interdictions prévues aux articles 30 et 34 du traité CEE, les États membres ne sont pas entièrement privés de la faculté d'adopter, dans des conditions déterminées, des dispositions qui posent des obstacles, directs ou indirects, au commerce intracommunautaire. A ce sujet, nous nous sommes référé tant à l'article 36 du traité lui-même qu'à la jurisprudence de la Cour qui a admis la compatibilité, avec le droit communautaire, des mesures restrictives nationales «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» (cette formule se trouve dans l'arrêt du 20 février 1979 rendu dans l'affaire 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Recueil 1979, p. 649, auquel l'arrêt du 26 juin 1980, rendu dans l'affaire Gilli citée, s'est ensuite conformé). En effet, même au-delà des cas mentionnés par l'article 36 du traité CEE, la Cour a reconnu la légalité de règles nationales dérogeant aux interdictions des articles 30 et 34 à condition que ces règles 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» (attendu 14 de l'arrêt cité du 20 février 1979, dans l'affaire Rewe.

Cela posé, il n'est pas possible de reprocher au gouvernement irlandais d'avoir cherché en dehors de l'article 36 des justifications de la réglementation décrite plus haut, lorsqu'il a soutenu qu'elle a été adoptée en vue d'assurer la protection du consommateur et la loyauté des transactions commerciales. La Cour a donc le pouvoir et le devoir de vérifier si cette justification a ou non un fondement objectif, et plus précisément si les mesures adoptées et maintenues en vigueur par le gouvernement irlandais étaient réellement nécessaires pour protéger le consommateur et garantir un standard de loyauté dans le commerce des produits en question.

A l'appui de sa thèse, le gouvernement irlandais a affirmé que les objets de bijouterie ayant le caractère de «souvenirs» d'un pays déterminé incitent le consommateur à estimer qu'ils ont été fabriqués dans ce même pays. Lorsque, vice versa, il s'agit d'objets produits à l'étranger, puis importés, les acheteurs potentiels devraient être informés de leur origine. En l'absence de cette information, ils seraient trompés, en ce sens qu'ils risqueraient d'acheter des marchandises étrangères dans la conviction qu'il s'agit de marchandises produites *«in loco»*. D'où la nécessité — pour protéger le consommateur, d'une part, et les producteurs nationaux, d'autre part — d'imposer un estampillage indiquant l'origine étrangère sur tous les articles de bijouterie fabriqués à l'étranger qui prétendent être des «souvenirs d'Irlande».

A notre avis, ce point de vue ne peut pas être partagé, pour différentes raisons. En premier lieu, il n'est pas exact d'affirmer que la caractéristique essentielle — ou du moins l'attrait principal — des «souvenirs» consiste dans le fait qu'ils ont été produits sur place. Par «souvenir», on entend, du point de vue purement linguistique, un objet qui rappelle une

chose, un lieu ou un événement, soit en raison de ce que l'objet lui-même représente (nous pensons aux reproductions de monuments ou de beautés naturelles), soit en raison du lieu où il a été acheté, soit pour l'une et l'autre de ces raisons. En l'espèce, les dispositions controversées concernent un type particulier de «souvenirs»: les objets qui sont vendus généralement aux touristes et qui sont destinés à rappeler une localité déterminée qu'ils ont eu l'occasion de visiter. Il ne nous semble pas que le touriste soit incité à acheter un de ces objets par la conviction qu'il s'agit de produits fabriqués *«in loco»:* en effet, c'est une notion d'expérience commune que les articles en question sont souvent fabriqués ailleurs (nous pensons aux très nombreuses reproductions de la Tour Eiffel ou de la Statue de la Liberté ou encore aux innombrables gondoles vénitiennes en miniature!). La caractéristique essentielle des «souvenirs», qui leur attribue la capacité d'évoquer et de remettre en mémoire les lieux visités, tient surtout aux images qu'ils contiennent et au fait qu'ils sont achetés *«in loco»*. C'est pourquoi, le fait d'établir, pour les produits d'importation, l'obligation d'un estampillage avec indication de l'origine apparaît comme une mesure qui n'est pas nécessaire à la protection du consommateur ou à la loyauté des transactions commerciales et qui se ramène uniquement à une restriction, injustifiée, à la liberté de circulation des marchandises.

Le discours est différent pour les produits typiques de l'artisanat local. S'agissant d'objets de ce genre, il est exact que l'acheteur part de la conviction qu'ils ont été fabriqués sur place il est clair que celui qui les achèterait, sans savoir qu'en réalité ils proviennent de l'étranger, serait victime d'une déloyauté commerciale. En ce cas, une protection appropriée du consommateur est donc certainement nécessaire, et par conséquent légitime conformément au droit communautaire. Mais, comme nous l'avons vu, les dispositions irlandaises controversées concernent des articles de bijouterie, en métal précieux ou ordinaire, qui constituent des «souvenirs d'Irlande» et non pas des produits typiques de l'artisanat local. L'obligation d'estampiller le lieu d'origine ou d'indiquer la provenance de l'étranger sur des produits importés présentant ces caractéristiques ne se justifie donc pas.

En tout cas, même en ce qui concerne les produits typiques de l'artisanat local, nous doutons que la protection du consommateur et de la loyauté dans les rapports commerciaux ne puisse pas être assurée d'une autre manière que par l'indication de l'origine étrangère. Les mêmes objectifs pourraient et devraient être poursuivis en obligeant les fabricants nationaux à apposer la marque d'origine sur leurs produits. Le coût éventuellement supérieur serait en ce cas compensé par la situation de prééminence sur le marché dont les producteurs nationaux jouissent évidemment et qui se traduit par la possibilité de prévoir des bénéfices plus élevés.

Ce point est susceptible de plus amples développements. Même pour les «souvenirs» visés par les dispositions irlandaises considérées ici, il aurait été possible, et facile, d'informer le consommateur de leur origine en indroduisant l'obligation d'apposer la marque de fabrique pour les produits nationaux. Le fait que cette voie n'a pas été suivie confirme que le choix de l'État irlandais a été effectué en faveur du système qui avantage plus largement les produits nationaux, même sur le plan des coûts; mais c'est précisément pourquoi il est indéniable qu'il y a

eu inégalité de traitement entre produits nationaux et produits d'importation avec des effets restrictifs sur le commerce intracommunautaire. En réalité, même en supposant qu'il était nécessaire de protéger le consommateur contre le risque d'acheter des «souvenirs» fabriqués à l'étranger, le fait d'avoir imposé une charge disproportionnée par rapport à l'objectif — en préférant fixer des conditions à la charge des produits étrangers plutôt que d'ordonner d'indiquer la marque de fabrique sur les produits nationaux — suffirait à faire apparaître une violation de l'article 36, dernier alinéa, du traité CEE.

4. Sur la base des considérations développées jusqu'ici, nous proposons donc à la Cour d'admettre le recours introduit par la Commission contre l'Irlande le 28 avril 1980 et de déclarer par conséquent que, en maintenant en vigueur dans son ordre juridique l'interdiction d'importer, de vendre ou d'exposer pour la vente des objets de bijouterie fabriqués à l'étranger et ne portant pas l'indication de leur origine étrangère, l'État défendeur a violé les obligations que l'article 30 du traité CEE impose aux États membres.