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

présentées le 14 mars 2002 [1]

1. En l'espèce, la Commission a saisi la Cour, en application de l'article 226 CE, d'un recours tendant à faire constater que, par l'octroi du label de qualité «Markenqualität aus deutschen Landen» à des produits finis d'une qualité déterminée fabriqués en Allemagne, la République fédérale d'Allemagne a violé l'article 28 CE.

2. L'espèce soulève, notamment, la question de savoir si une mesure, telle l'instauration d'un système de label de qualité, adopté par un organisme privé (une société à responsabilité limitée), relève du champ d'application de l'article 28 CE lorsque i) cette société agit à des fins définies en des termes généraux par des dispositions de droit national; ii) ses activités sont financées par un organisme public (un fonds), financé à son tour par une contribution obligatoire des fabricants de produits agricoles et alimentaires, et iii) le gouvernement exerce — directement ou par l'intermédiaire du fonds — un certain degré de contrôle sur les activités de la société.

1 — Langue originale: l'anglais.

Le label de qualité «Markenqualität aus deutschen Landen»

3. L'espèce concerne la loi allemande instituant un fonds central pour la promotion de l'agriculture, de la sylviculture et de l'industrie alimentaire [Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz)] (ci-après l'«AFG»). Cette loi fut initialement adoptée en 1969 [2]. Elle a été amendée à plusieurs reprises et des versions consolidées de cette loi ont été publiées en 1972 [3], en 1976 [4] et en 1993 [5]. À la suite de l'entrée en vigueur de la dernière version consolidée de l'AFG [6], ses dispositions ne s'appliquent plus au secteur sylvicole allemand. Il ressort des explications fournies à la Cour que les dispositions prévues dans cette version de l'AFG sont toujours en vigueur. Nous nous référerons en conséquence aux dispositions de l'AFG telles qu'elles se présentent dans la version consolidée de 1993.

4. L'AFG a institué un fonds central pour la promotion du secteur agricole, sylvicole

2 — AFG du 26 juin 1969, BGBl. I, p. 635.
3 — AFG du 12 juin 1972, BGBl. I, p. 1021.
4 — AFG du 8 novembre 1976, BGBl. I, p. 3109.
5 — AFG du 21 juin 1993, BGBl. I, p. 998.
6 — Ibidem.

et alimentaire allemand (ci-après le «fonds»). Conformément à son article 2, paragraphe 1, le fonds a pour objet de promouvoir la commercialisation et la valorisation («den Absatz und die Verwertung») des produits agricoles et de l'industrie alimentaire. À cette fin, il prospecte de nouveaux marchés et cherche à développer les marchés existants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Allemagne, en encourageant le recours du secteur à la technologie moderne et en travaillant à l'amélioration qualitative des produits concernés.

5. L'article 2, paragraphe 2, de l'AFG prévoit que le fonds accomplit ses tâches par l'intermédiaire d'un organisme central («einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft»). Cet organisme doit percevoir des financements de la part du fonds. Il doit promouvoir la commercialisation et la valorisation des produits du secteur agricole et alimentaire allemand, et il ne peut pas chercher à réaliser des bénéfices par la vente de biens.

6. La Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbh (ci-après la «CMA») est l'organisme central chargé de mener à bien les missions du fonds. En vue de promouvoir les produits agricoles et alimentaires allemands, la CMA a adopté un certain nombre de mesures. C'est une mesure spécifique, visant apparemment à améliorer la qualité des produits allemands, qui est en cause en l'espèce. La CMA a fixé des exigences de qualité pour un grand nombre de produits différents. Les fabricants de produits satisfaisant à ces critères peuvent, sur demande auprès de la CMA, être autorisés à apposer sur leurs produits le label de qualité «Markenqualität aus deutschen Landen» (ci-après le «label CMA»). La CMA vérifie — avec l'aide de laboratoires indépendants — que les produits autorisés à porter le label satisfont aux exigences de qualité correspondantes. Toutefois, la CMA réserve l'usage du label aux produits fabriqués en Allemagne, que ce soit au départ de matières premières allemandes ou importées. Il semble que le label CMA existe depuis approximativement trente ans et, aux dires du gouvernement allemand, il est actuellement utilisé par 2 538 entreprises pour 11 633 produits différents.

Procédure et définition des questions

7. La Commission fait valoir que, en permettant l'usage du label CMA pour les produits *fabriqués en Allemagne*, la République fédérale d'Allemagne a enfreint l'article 28 CE. Elle a initialement communiqué cette position au gouvernement allemand par lettres des 6 juillet 1994 et 18 octobre 1995. Le 22 janvier 1998, elle a envoyé une lettre de mise en demeure. Comme elle estimait que la réponse du gouvernement allemand du 3 juin 1998 n'était pas satisfaisante, la Commission a communiqué, le 11 décembre 1998, un avis motivé en application de l'article 226, premier alinéa, CE, auquel le gouverne-

ment allemand a répondu, le 16 mars 1999, qu'il estimait que le système de label de qualité en cause était compatible avec le droit communautaire. Eu égard à cette réponse, la Commission a engagé le présent recours devant la Cour le 4 septembre 2000. Aucune des parties n'a demandé une audience.

8. Le gouvernement allemand conteste les arguments de la Commission. Il fait valoir devant la Cour, en substance, que les activités du fonds et de la CMA sont de nature privée et échappent donc au champ d'application de l'article 28 CE; qu'il ne résulte pas de la jurisprudence de la Cour que réserver l'usage du label CMA aux produits allemands enfreint l'article 28 CE, et que, dans la mesure où le système allemand de label de qualité en cause restreint la libre circulation des marchandises, cette restriction est justifiée notamment par les difficultés inhérentes à la vérification de la qualité des produits fabriqués en dehors de l'Allemagne et par la nécessité de protéger le droit de propriété industrielle.

9. Eu égard à ces arguments, il y a lieu d'examiner i) si les activités du fonds et de la CMA relèvent du champ d'application de l'article 28 CE; dans l'affirmative, ii) si réserver l'usage du label de qualité en cause aux produits fabriqués en Allemagne entraîne des restrictions à la libre circulation des marchandises contraires à l'article 28 CE et, dans l'affirmative, iii) si ces restrictions sont justifiées.

Le champ d'application de l'article 28 CE

La jurisprudence de la Cour

10. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 28 CE «ne vise [...] que des mesures publiques et non des comportements d'entreprises» [7].Il est néanmoins clair — comme le reconnaît également la République fédérale d'Allemagne en l'espèce — que les mesures adoptées par des organismes, y compris des sociétés constituées selon les règles du droit privé, ne faisant pas formellement partie de l'État peuvent relever du champ d'application de l'article 28 lorsque, en résumé, ces mesures sont imputables à l'État [8].

11. En conséquence, la Cour a dit pour droit dans son arrêt Buy Irish [9] que, en adoptant une série de mesures destinées à promouvoir les produits irlandais y compris, notamment, l'incitation à utiliser un label «garanti irlandais» et l'organisation d'une large campagne publicitaire, la République irlandaise avait violé l'article 28 CE. Le fait que ces mesures avaient été prises par une société privée (l'Irish Goods Council) n'était pas déterminant étant donné que ce Council avait été institué à l'initiative du

7 — Arrêt du 1er octobre 1987, VVR (311/85, Rec. p. 3801, point 30). Voir également arrêt du 5 avril 1984, Van de Haar et Kaveka de Meern (177/82 et 178/82, Rec. p. 1797, points 11 et 12).

8 — Voir Oliver, P., *Free Movement of Goods in the European Community* (3e édition, 1996), p. 43 et 44, et 56 à 60.

9 — Arrêt du 24 novembre 1982, Commission/Irlande (249/81, p. 4005).

gouvernement irlandais [10], qui avait nommé les membres de son comité directeur, lui avait accordé des subventions publiques couvrant l'essentiel de ses dépenses et défini les finalités et les contours de la campagne publicitaire menée par elle [11]. Dans ces circonstances «l'ensemble de ces [mesures était] imputable au gouvernement [irlandais]» et n'échappe donc pas au champ d'application de l'article 28 CE [12].

12. Dans son arrêt Apple and Pear Development Council [13], la Cour était appelée à déterminer, entre autres, si les activités d'un organisme (le Development Council), y compris notamment l'organisation de campagnes de promotion pour certaines variétés de pommes et de poires typiques de la production anglaise et galloise, violaient l'article 28 CE. Après avoir souligné que le Development Council avait été institué par un arrêté ministériel adopté conformément au droit national, qu'il était composé de membres désignés par le gouvernement et financé par une taxe que le Council était habilité, en vertu de l'arrêté ministériel, à imposer à tous les producteurs de pommes et de poires en Angleterre et au pays de Galles, la Cour a dit pour droit qu'«un organisme tel que le 'Council', qui est institué par le gouvernement d'un État membre et qui est financé par une taxe imposée aux producteurs, ne peut pas, par rapport au droit communautaire, jouir de la même liberté, en ce qui concerne les moyens de publicité employés, que celle dont bénéficient les producteurs eux-mêmes ou les associations de producteurs de caractère volontaire» [14].

13. Il résulte de cette jurisprudence que, pour déterminer si une mesure — tel le système de label de qualité en cause en l'espèce — peut être considérée comme une mesure publique relevant de l'article 28 CE, il y a lieu d'examiner les fonctions, la base légale, la gestion et le financement du fonds et de la CMA respectivement.

Le fonds

14. Le fonds a été institué, à l'initiative du gouvernement allemand, conformément aux dispositions de l'AFG [15]. Il doit être considéré — comme la République fédérale d'Allemagne semble elle-même le reconnaître — comme un organisme public aux fins de l'article 28 CE. C'est ce qui ressort clairement des articles 1er, paragraphe 1, et 7, paragraphe 1, de l'AFG, selon lesquels le fonds est soumis au droit public allemand («Anstalt des öffentlichen Rechts») et à la surveillance («Aufsicht») du gouvernement fédéral allemand. Le statut public du fonds est en outre confirmé par l'analyse des règles régissant son financement et sa gestion.

10 — Point 24.
11 — Point 15.
12 — Point 29.
13 — Arrêt du 13 décembre 1983 (222/82, Rec. p. 4083).
14 — Point 17 de l'arrêt.
15 — Ci-dessus point 4.

15. En premier lieu, l'article 10 de l'AFG (intitulé «Financement») prévoit que le fonds est financé par des contributions obligatoires à acquitter — conformément aux règles prévues à l'article 10, paragraphes 3 à 9, de l'AFG et aux dispositions d'exécution détaillées à adopter par le ministre compétent — par les entreprises («den Betrieben») du secteur agricole et alimentaire allemand. L'obligation de contribuer au fonds en vertu de l'article 10 de l'AFG s'applique à toutes les entreprises du secteur concerné, et ne dépend pas de l'affiliation à l'une des associations professionnelles existant dans ce secteur [16].

16. En second lieu, conformément aux articles 3 à 6 de l'AFG, le fonds est dirigé par un comité directeur («Vorstand»), dont les membres sont nommés, sous réserve de l'approbation du gouvernement allemand, par le conseil d'administration («Verwaltungsrat»). Le conseil d'administration compte vingt et un membres au total, tous désignés par le gouvernement allemand [17]. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de l'AFG, cinq de ces membres doivent être désignés sur proposition des parties présentes au Bundestag, treize sur proposition du secteur agricole et alimentaire allemand et trois sur proposition des organes directeurs de la CMA.

La CMA

17. Depuis l'institution du fonds, la CMA a agi en tant qu'organisme central chargé de mener à bien ses tâches, en application de l'article 2, paragraphe 2, de l'AFG [18]. Comme le prévoient les dispositions de l'AFG, le fonds assure le financement de la CMA. Il a appert du dossier que la CMA ne perçoit aucun financement, ou très peu, d'autres sources.

18. La CMA est une société privée à responsabilité limitée (GmbH). Son capital est souscrit par les associations professionnelles («Spitzenverbände») du secteur agricole et alimentaire allemand. Bien que l'on ne voie pas clairement si la CMA a été créée à l'initiative du gouvernement allemand ou du secteur agricole, sylvicole et alimentaire allemand, il est constant qu'elle a été instituée (en 1969) pour assurer le rôle d'organisme central envisagé par les dispositions de l'AFG. Il ressort en outre de l'examen des travaux préparatoires de l'AFG que les statuts initiaux de la CMA ont été approuvés par le gouvernement allemand [19].

19. Conformément à l'article 2 des statuts (intitulé «Objet»), la CMA assistera le fonds dans l'exécution de ses tâches et

16 — Voir, à cet égard, arrêt Apple and Pear Development Council (cité note 13, point 17).

17 — Voir, à cet égard, arrêt Commission/Irlande (cité note 9, point 15).

18 — Point 6 ci-dessus.

19 — L'article 2, paragraphe 2, de l'AFG du 26 juin 1969 disposait, en substance, que les statuts de l'organisme central étaient soumis à l'approbation («Genehmigung») des ministres fédéraux compétents.

cherchera à promouvoir la commercialisation et la valorisation des produits du secteur agricole et alimentaire allemand [20]. Pour réaliser cet objectif, elle doit prendre les mesures appropriées, y compris «la promotion d'indications de provenance et de labels de qualité» [21]. La CMA est en outre tenue d'observer les directives («Richtlinien») du fonds et ne peut poursuivre un but lucratif par la vente de biens [22].

20. Le fonds a émis des directives le 12 juin 1972 [23]. Il en ressort, dans la mesure pertinente, que la direction du fonds («Vorstand») supervise les activités de la CMA et la gestion correcte des finances qui lui sont accordées par le fonds [24]. Afin de mener à bien cette mission, la direction du fonds peut, entre autres, exiger l'accès à tous les documents d'affaires pertinents détenus par la CMA [25].

21. La CMA est gérée par un comité de gestion («Geschäftsführung») [26], composé de trois personnes au maximum, qui sont désignées par le comité de surveillance («Aufsichtsrat») [27]. Le comité de surveillance compte vingt-six membres qui sont désignés par l'assemblée générale des membres («Gesellschaftsversammlung») [28]. Trois desdits membres sont désignés, en application de l'article 2, paragraphe 2, de l'AFG, sur proposition du fonds, et les vingt-trois autres sont proposés par les associations professionnelles concernées [29].

22. C'est au regard de ces faits qu'il y a lieu d'apprécier l'argument du gouvernement allemand selon lequel le système de label de qualité adopté et géré par la CMA échappe au champ d'application de l'article 28 CE. Le gouvernement allemand souligne que la CMA est une société privée qui n'est pas contrôlée par l'État allemand, ni directement ni par le biais du fonds: ce dernier ne propose que trois des vingt-six membres du comité de surveillance et le ministre allemand compétent n'a d'autre pouvoir que de décider du niveau des contributions que les entreprises du secteur doivent payer au titre de l'AFG et de surveiller la manière dont la CMA dépense les sommes qu'elle perçoit par l'intermédiaire du fonds.

23. Nous ne sommes pas convaincu par ces arguments. Peut-être est-il vrai que les activités de la CMA ne sont pas entièrement contrôlées par le fonds ou par le gouvernement allemand, mais nous estimons qu'elles sont, néanmoins, imputables à l'État et relèvent donc à première vue du champ d'application de l'article 28 CE.

20 — Article 2, paragraphe 1, des statuts.

21 — Article 2, paragraphe 2, sous d), des statuts.

22 — Article 2, paragraphe 3, des statuts.

23 — Annexées au mémoire en défense du gouvernement allemand.

24 — Section IV des directives, intitulées «Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung».

25 — Ibidem.

26 — Article 6 des statuts.

27 — Article 7 des statuts.

28 — Article 9 des statuts.

29 — Article 9, paragraphe 1, des statuts.

24. En premier lieu, il est manifeste que la CMA agit dans un but — à savoir la promotion des produits agricoles et alimentaires allemands — qui a été défini dans ses grandes lignes par le gouvernement allemand et inscrit dans des dispositions de droit national. Selon nous, le fait que l'AFG ne prévoit pas en détail quelles mesures l'organisme central (la CMA) doit adopter pour atteindre cet objectif et qu'il ne prévoit pas non plus explicitement l'adoption d'un système de label de qualité comme celui en cause en l'espèce ne diminue en rien cette appréciation.

25. En deuxième lieu, nous attachons de l'importance au fait que les activités de la CMA, y compris le système de label de qualité en cause, sont financées par un organisme public (le fonds) financé à son tour par un prélèvement *obligatoire* auprès des fabricants de produits agricoles et alimentaires. Le système de financement de la CMA la distingue donc des entreprises privées et des associations professionnelles à base volontaire [30].

26. En troisième lieu, la CMA — comme l'indique le gouvernement allemand lui-même — n'échappe pas complètement au contrôle du fonds. La CMA doit respecter les directives établies par le fonds, et celui-ci surveille les activités de la CMA et sa gestion financière. En outre, l'article 7, paragraphe 5, de l'AFG prévoit, en substance, que le fonds peut exercer lui-même les tâches qui lui sont confiées, ou s'entendre avec un organisme afin qu'il s'en charge pour son compte, si l'organisme central (la CMA) ne remplit pas ses obligations. On ne peut pas nier que le fonds, en menaçant de prendre une telle mesure, serait en mesure d'influer sur la conduite de la CMA dans une certaine mesure.

27. Pour ces motifs, nous concluons que les mesures adoptées par la CMA, qui sont financièrement supportées par les autorités publiques et légalement reconnues par l'AFG, n'échappent pas au champ d'application de l'article 28 CE.

L'existence de restrictions à la libre circulation des marchandises

28. La question suivante à examiner consiste à savoir si un système de label de qualité comme celui qu'administre la CMA engendre des restrictions aux échanges intracommunautaires, contraires à l'article 28 CE.

29. La Commission fait valoir dans sa requête, en se référant aux arrêts Eggers [31] et Pistre e.a. [32], qu'il y a manifestement lieu

30 — Voir, à cet égard, arrêt Apple and Pear Development Council (cité note 13, point 17).

31 — Arrêt du 12 octobre 1978 (13/78, Rec. p. 1935).

32 — Arrêt du 7 mai 1997 (C-321/94 à C-324/94, Rec. p. I-2343).

de répondre à cette question par l'affirmative. L'affaire Eggers concernait des dispositions du droit allemand selon lesquelles des eaux-de-vie ne pouvaient porter la dénomination de «Qualitätsbranntwein aus Wein» ou «Weinbrand» que si i) au moins 85 % du titre alcoométrique provenaient de distillat de vin obtenu par distillation en Allemagne et ii) tout le distillat de vin utilisé avait été stocké au moins pendant six mois dans l'exploitation en Allemagne qui avait obtenu le distillat national par distillation. La Cour a souligné que, bien que les États membres soient «compétents pour établir des normes de qualité des produits commercialisés sur leur territoire et peuvent subordonner au respect de ces normes l'usage de dénominations de qualité», il résulte de l'article 28 CE que le droit d'utiliser des indications de qualité ne saurait être lié à l'exigence que les produits concernés soient élaborés dans l'État membre concerné [33]. Le droit d'utiliser des indications de qualité peut être lié «uniquement à la présence des caractéristiques objectives intrinsèques qui donnent aux produits la qualité légalement exigée» [34]. Dans son arrêt Pistre e.a., la Cour a dit pour droit que des dispositions de droit français réservant l'utilisation de la dénomination «montagne» aux produits alimentaires fabriqués dans certaines régions françaises étaient contraires à l'article 28 CE, car, en substance, ces règles opéraient une discrimination à l'encontre des biens importés [35].

30. Le gouvernement allemand fait valoir que la jurisprudence citée par la Commission est sans pertinence, étant donné que le label CMA ne saurait être considéré comme une dénomination de produit. Le label constitue en substance une forme de publicité et c'est donc au regard des arrêts de la Cour dans les affaires Buy Irish [36] et Apple and Pear Development Council [37] qu'il y aurait lieu d'en apprécier la légalité. Selon lui, il résulte desdits arrêts — et de certains extraits de deux communications publiées par la Commission [38] — que les labels de qualité nationaux sont compatibles avec le droit communautaire dans la mesure où ils visent réellement à améliorer la qualité des produits agricoles et ne servent pas de prétexte à des «tendances chauvines».

31. Nous sommes d'accord avec le gouvernement allemand pour dire que l'on ne saurait statuer sur la légalité du système en cause en l'espèce par une simple transposition des arrêts Eggers et Pistre e.a.. Alors que les dénominations concernées dans ces affaires étaient aptes à des produits indépendamment de leur origine, le label CMA atteste, en substance, que le produit sur lequel il apparaît a été fabriqué en Allemagne et présente une certaine qualité. Un tel label ne saurait logiquement être considéré comme une dénomination de produit générique qui devrait être accessible à tout produit de qualité indépendamment de son origine.

33 — Point 25 de l'arrêt.

34 — Ibidem.

35 — Point 49 de l'arrêt, où la Cour a cité l'arrêt Eggers.

36 — Cité note 9.

37 — Cité note 13.

38 — Le gouvernement allemand se réfère à la communication de la Commission concernant des actions des États visant à promouvoir les produits agricoles et les produits de la pêche (JO 1986, C 272, p. 3) et l'encadrement des aides nationales à la publicité des produits agricoles et de certains produits ne relevant pas de l'annexe II du traité CEE, mais à l'exclusion des produits de la pêche (JO 1987, C 302, p. 6).

32. Afin de déterminer si le système de label CMA est contraire à l'article 28 CE, il est dès lors nécessaire d'examiner s'il engendre des restrictions aux échanges intracommunautaires, en tenant compte de la jurisprudence que la Cour a consacrée à l'interprétation de cette notion. Selon cette jurisprudence, l'interdiction figurant à l'article 28 CE s'étend à toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire [39]. Il est en outre constant, comme l'indique le gouvernement allemand lui-même, que l'article 28 CE s'étend aux mesures susceptibles d'entraver le commerce en encourageant à l'achat de produits nationaux seulement [40].

33. Nous pensons pour notre part que le système de label CMA est susceptible, du moins potentiellement, d'entraver les échanges intracommunautaires. En liant explicitement la qualité des produits concernés et leur origine nationale (allemande), ce système peut créer l'impression, dans l'esprit du consommateur, que les produits allemands sont de meilleure qualité que les autres. Les produits allemands bénéficient dès lors, comme le souligne la Commission, d'une qualification positive pouvant inciter le consommateur à les acheter à l'exclusion des biens importés.

34. Selon nous, cette conclusion n'est en rien diminuée par l'allégation du gouvernement allemand selon laquelle il est difficile, voire impossible, de vérifier si les produits fabriqués en dehors de l'Allemagne satisfont aux exigences de qualité prévues par la CMA. En l'absence d'informations détaillées concernant la nature spécifique de ces difficultés, cette allégation ne saurait être retenue. À cet égard, on se souviendra que le gouvernement allemand a fait valoir dans l'affaire Eggers que la surveillance de la qualité des eaux-de-vie, qu'il considérait comme essentielle à l'information du consommateur, ne pouvait être réalisée que s'il existait une «responsabilité unique», c'est-à-dire si la dernière distillation et le stockage avaient lieu dans une même exploitation en Allemagne [41]. La Cour a rejeté cet argument au motif que «ces contrôles peuvent, tout aussi efficacement, être effectués par des moyens moins restrictifs des échanges entre États membres» [42].

35. Également dénué de pertinence est le caractère facultatif, pour les opérateurs dont les produits satisfont aux exigences de qualité prévues par la CMA, de l'utilisation du label CMA. Comme l'a déclaré la Cour dans son arrêt Eggers «la circonstance que l'emploi [d'une] dénomination de qualité est facultative ne lui enlève pas son caractère d'obstacle injustifié aux échanges, du moment que l'usage de cette dénomination favorise ou est susceptible de favoriser la commercialisation du produit concerné

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

40 — Voir, en particulier, arrêt Buy Irish, cité note 9. Voir également article 2, paragraphe 3, sous k), de la directive 70/50/CEE de la Commission, du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO 1970, L 13, p. 29).

41 — Point 13 de l'arrêt.

42 — Point 25 de l'arrêt.

par rapport aux produits qui n'en bénéficient pas» [43].

36. Enfin, on relèvera que le label CMA diffère des systèmes publicitaires en cause dans les affaires précitées Buy Irish et Apple and Pear Development Council à un égard essentiel. Alors que les systèmes examinés dans le cadre de ces affaires visaient exclusivement à promouvoir les produits nationaux, ou les produits typiques de certaines régions nationales, le système du label CMA poursuit un double objectif: l'amélioration de la qualité des produits agricoles allemands et — par le biais des améliorations qualitatives qui en découlent — la promotion de la vente desdits produits. Le fait que le système en cause répond à une politique de qualité ne saurait toutefois l'extraire du champ d'application de l'article 28 CE. L'existence d'un manquement à l'article 28 CE doit être appréciée sur la base de l'effet de la mesure concernée sur les échanges, et non pas sur la base des objectifs poursuivis par les autorités allemandes.

Justification

Règlement (CEE) n° 2081/92

37. Il est constant en l'espèce que le label CMA n'a pas été, et n'aurait pu être, enregistré en tant qu'appellation d'origine ou indication géographique au sens des dispositions du règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires [44]. Les restrictions à la libre circulation des marchandises occasionnées par l'application du système de label CMA ne sauraient dès lors être justifiées sur la base des dispositions de ce règlement.

Article 30 CE

38. Selon le gouvernement allemand, le système en cause est toutefois justifié en vertu de l'article 30 CE. Celui-ci autorise les restrictions aux importations justifiées par divers motifs, dont la protection de la propriété industrielle et commerciale, pour autant que ces restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. Le gouvernement allemand fait valoir que le système de label de qualité en cause bénéficie de cette dérogation, en citant à l'appui de sa position l'arrêt Exportur [45], dans lequel la Cour a apparemment reconnu que la protection d'indications ordinaires de prove-

43 — Point 26 de l'arrêt.

44 — JO L 208, p. 1.

45 — Arrêt du 10 novembre 1992 (C-3/91, Rec. p. I-5529).

nance géographique [46] relève de la «protection de la propriété industrielle et commerciale» au sens de l'article 30 [47].

39. Selon nous, il n'y a pas lieu d'accueillir les arguments du gouvernement allemand.

40. En premier lieu, notamment par ordre d'importance, on se souviendra que la Cour a dit pour droit dans son arrêt Sekt [48] qu'«une zone de provenance définie en fonction de l'étendue du territoire national [...] ne saurait suffire à constituer un milieu géographique [...] apte à justifier une indication de provenance [...]» [49]. Pourtant, le système de label CMA définit comme zone de provenance l'ensemble du territoire allemand, et il s'applique à une large gamme de produits agricoles. Une mesure d'application aussi large ne saurait, comme le souligne la Commission être considérée comme une indication de provenance susceptible d'être justifiée au titre de la disposition de l'article 30 CE en matière de protection de la propriété industrielle et commerciale. On observera à cet égard que l'article 2, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 2081/92 [50] prévoit la possibilité, dans des cas exceptionnels, d'enregistrer des indications géographiques désignant un pays entier. Toutefois, il y a lieu d'entendre cette disposition en ce sens qu'elle s'applique essentiellement lorsque l'État membre en cause est particulièrement petit (par exemple le grand-duché de Luxembourg) et, peut-être, lorsque l'enregistrement est sollicité pour l'ensemble d'un État membre en ce qui concerne un produit déterminé dont la qualité ou la réputation peut être attribuée à cet État membre.

41. En deuxième lieu, l'espèce diffère en tout cas de l'arrêt Exportur, précité, à un égard fondamental. Dans cette affaire, la Cour a semblé reconnaître que des indications de provenance pouvaient bénéficier de la protection parce qu'elles «peuvent [...] jouir d'une grande réputation auprès des consommateurs et constituer pour les producteurs, établis dans les lieux qu'elles désignent, un moyen essentiel de s'attacher une clientèle» [51]. La protection de telles indications de provenance était dès lors justifiée en raison du risque que, autrement, leur réputation puisse être exploitée par autrui. En l'espèce toutefois, la CMA refuse d'autoriser l'utilisation du label de qualité pour *tout* produit fabriqué en dehors de l'Allemagne, qu'il existe ou non, pour chaque produit ou catégorie de produits, une quelconque réputation liée à l'indication géographique «aus deutschen Landen».

46 — Par «indications ordinaires de provenance géographique», le gouvernement allemand paraît entendre un nom de lieu désignant un produit lorsque, en premier lieu, il n'existe aucun lien entre les caractéristiques du produit et sa provenance géographique et, en second lieu, l'utilisation de ce nom peut ou non amener le consommateur à penser que le produit provient de ce lieu.

47 — Point 37 de l'arrêt.

48 — Arrêt du 20 février 1975, Commission/Allemagne (12/74, Rec. p. 181).

49 — Point 8 de l'arrêt.

50 — Cité note 44.

51 — Point 28 de l'arrêt.

42. En outre, nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation de l'arrêt Exportur, précité, par la partie défenderesse. Dans cette affaire, la Cour examinait une convention poursuivant un objectif bien plus large que celui du système de label de qualité en cause en l'espèce: la convention visait à protéger les appellations d'origine, les indications de provenance et les noms de certains produits, dont aucun, à l'époque des faits donnant lieu à la procédure au principal, n'était protégé au niveau communautaire [52]. Nous ne sommes pas convaincu que l'affirmation générale de la Cour selon laquelle l'objectif de cette convention «peut être considéré comme relevant du champ d'application de la protection de la propriété industrielle et commerciale au sens de l'article 36» devrait s'appliquer au domaine, bien plus étroit, des indications ordinaires de provenance géographique, d'autant plus que les appellations d'origine sont à présent comprises dans le champ d'application du règlement n° 2081/92 [53] et sont protégées au niveau communautaire en vertu dudit règlement.

43. Enfin, il ressort des explications de la Commission en l'espèce que, en droit allemand, les indications géographiques ordinaires ne sont protégées que par l'article 127, paragraphe 1, du Markengesetz (loi sur les marques), qui dispose que «les indications de provenance géographique ne peuvent pas être utilisées dans la vie des affaires pour des produits ou services qui ne proviennent pas du lieu, de la région, du territoire ou du pays qu'elles désignent lorsque l'usage de tels noms, indications ou signes pour des produits ou services d'une autre provenance comporte un risque de confusion quant à la provenance géographique». Une telle disposition n'a manifestement pas pour objectif la sauvegarde des droits qui constituent l'objet spécifique de la propriété intellectuelle [54]; en effet, à défaut d'attribution de l'indication de provenance à un titulaire exclusif déterminé, on ne saurait — comme l'a indiqué le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice) (Allemagne) dans son ordonnance de renvoi dans l'affaire Warsteiner Brauerei [55] — s'exprimer en termes de droit de propriété intellectuelle. Selon nous, les principes élaborés par la Cour dans le contexte de la propriété industrielle et commerciale, au sens strict des droits disponibles tels les licences, les marques et les droits d'auteur, constituent donc en soi un cadre inapproprié pour apprécier la légalité d'une législation nationale concernant des indications ordinaires de provenance géographique.

44. Nous concluons dès lors qu'un système national de label de qualité comme celui en cause en l'espèce ne bénéficie pas de la dérogation prévue pour les mesures de protection de la propriété industrielle et commerciale au sens de l'article 30 CE.

52 — Bien que l'arrêt ait été rendu quelques mois après l'entrée en vigueur du règlement n° 2081/92, les faits se sont produits avant cette date.

53 — Cité note 44.

54 — Arrêt du 8 juin 1971, Deutsche Grammophon (78/70, Rec. p. 487, point 11), fréquemment confirmé depuis lors.

55 — Arrêt du 7 novembre 2000 (C-312/98, Rec. p. I-9187).

Conclusion

45. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous pensons qu'il convient pour la Cour de:

1) constater que, par l'octroi du label de qualité «Markenqualität aus deutschen Landen» à des produits finis d'une qualité déterminée fabriqués en Allemagne, la République fédérale d'Allemagne a violé l'article 28 CE;

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