ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
26 octobre 1995 *

Dans l'affaire C-51/94,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Hendrik van Lier, conseiller juridique, et Mme Angela Bardenhewer, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Regierungsrat au même ministère, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en exigeant que les denrées alimentaires dans la composition desquelles entre un ingrédient non conforme aux prescriptions d'une recette allemande portent, pour leur commercialisation en Allemagne, une dénomination de vente complétée d'une mention précisant l'utilisation de la substance concernée, même si celle-ci figure déjà dans la liste des ingrédients,

* Langue de procédure: l'allemand.

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CE, et des articles 5, 6 et 16 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 1979, L 33, p. 1),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), C. Gulmann, P. Jann et L. Sevón, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mai 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 février 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en exigeant que les denrées alimentaires dans la composition desquelles entre un ingrédient non conforme aux prescriptions d'une recette allemande portent, pour leur commercialisation en Allemagne, une dénomination de vente complétée d'une mention précisant l'utilisation de la

substance concernée, même si celle-ci figure déjà dans la liste des ingrédients, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CE, et des articles 5, 6 et 16 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 1979, L 33, p. 1, ci-après la « directive »).

La législation allemande

2 L'article 17 du Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (loi allemande du 15 août 1974 sur les denrées alimentaires et les produits de consommation courante, ci-après le « LMBG ») prévoit:

« (1) Il est interdit,

...

2. de vendre sans étiquetage suffisamment précis,

a) ...

b) des denrées alimentaires, dont les qualités ne correspondent pas à l'usage commercial, ce qui en diminue de manière importante l'utilité et la valeur, en particulier la valeur nutritive et la valeur d'usage, ou

c) des denrées alimentaires, dont l'aspect peut faire penser à l'acheteur que leurs qualités sont supérieures à leurs qualités réelles;

...

5. de vendre des denrées alimentaires sous une dénomination, une mention ou une présentation qui induit l'acheteur en erreur ... Le consommateur est en particulier induit en erreur

...

b) si des dénominations, des mentions, des présentations, des représentations ou d'autres allégations susceptibles de le tromper sont utilisées pour indiquer la provenance des denrées alimentaires, leur quantité, leur poids, la date de leur fabrication ou de leur conditionnement, leur durabilité ou d'autres éléments déterminants pour en apprécier la qualité... »

3 L'article 47, paragraphe 1, de la même loi dispose:

« Les produits au sens de la présente loi, qui ne sont pas conformes aux dispositions légales en vigueur en République fédérale d'Allemagne en matière de denrées alimentaires, ne peuvent pas être introduits à l'intérieur des territoires relevant du champ d'application de ladite loi... »

4 La loi du 18 décembre 1992 portant modification des dispositions législatives sur les denrées alimentaires a introduit dans le LMBG un article 47 a, applicable aux produits provenant des autres États membres et en vigueur depuis le 1er janvier 1993. Cette disposition est ainsi rédigée:

« (1) Par dérogation à l'article 47, paragraphe 1, première phrase, les produits visés par la présente loi, qui sont fabriqués et commercialisés légalement dans un autre État membre de la Communauté européenne, ou qui proviennent d'un pays tiers et sont commercialisés légalement dans un État membre de la Communauté européenne, peuvent être importés et mis sur le marché national, même s'ils ne satisfont pas aux dispositions législatives relatives aux denrées alimentaires en vigueur dans la République fédérale d'Allemagne.

...

(4) Si des denrées alimentaires s'écartent des dispositions de la présente loi, il doit en être fait mention sur l'étiquette de manière adéquate, dans la mesure où la protection des consommateurs le nécessite. »

Les faits

5 Les denrées alimentaires dont il est question dans la présente affaire sont, d'une part, la sauce hollandaise et la sauce béarnaise et, d'autre part, certains produits de biscuiterie et de pâtisserie contenant un additif appelé « E 160 F ».

6 Lorsque la Commission a entamé la procédure précontentieuse, les autorités allemandes, se fondant sur l'article 17, paragraphe 1, point 5, du LMBG, interdisaient la commercialisation de la sauce hollandaise et de la sauce béarnaise,

préparées à base de graisses végétales, au motif que les consommateurs étaient induits à penser que ces produits étaient fabriqués à base d'oeufs et de beurre conformément à la recette traditionnellement suivie en Allemagne.

7 Au cours de la procédure précontentieuse, la commercialisation de ces produits est devenue possible, dès lors que sur l'étiquette figure une mention supplémentaire précisant que les produits contiennent des graisses végétales.

8 Quant aux produits de biscuiterie et de pâtisserie contenant l'additif « E 160 F » — qui a un effet fortement colorant —, les autorités allemandes, se fondant sur l'article 17, paragraphe 1, point 2, sous b) et sous c), du LMBG, exigent également une mention complémentaire sur l'étiquette, de façon à ne pas laisser croire au consommateur que le produit contient des oeufs ou une quantité d'oeufs plus importante que celle qu'il contient en réalité.

9 Dans les deux cas, l'exigence en question concerne aussi bien les produits fabriqués en Allemagne que les produits importés des autres États membres. Ni la Commission ni les États membres n'ont été informés de la réglementation en cause.

10 Par avis motivé du 6 août 1992, concernant l'additif « E 160 F », la Commission a considéré que la République fédérale d'Allemagne a violé l'article 30 du traité ainsi que les articles 6 et 16 de la directive. De plus, par avis motivé du 14 janvier 1993, concernant les sauces hollandaise et béarnaise, la Commission a considéré que la République fédérale d'Allemagne, en exigeant ces mentions particulières, a violé les articles 30 et suivants du traité ainsi que l'article 5 de la directive.

11 En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive, la dénomination de vente qui doit être employée est celle qui est « prévue par les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui lui sont applicables et, à défaut, le nom consacré par les usages de l'État membre dans lequel s'effectue la vente au consommateur final ou une description de la denrée alimentaire et, si nécessaire, de son utilisation suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue ».

12 L'article 6 de la directive réglemente l'obligation de mentionner la liste des ingrédients sur l'étiquetage des produits. Aux termes du paragraphe 6, premier alinéa, en l'absence de dispositions communautaires, « ... les dispositions nationales peuvent prévoir pour certaines denrées alimentaires que la mention d'un ou plusieurs ingrédients déterminés doit accompagner la dénomination de vente ». En application du second alinéa du même paragraphe, la procédure prévue à l'article 16 s'applique aux dispositions nationales éventuelles.

13 L'article 16 prévoit:

« Dans le cas où il est fait référence au présent article, la procédure suivante s'applique:

1. lorsqu'un État membre maintient les dispositions de sa législation nationale, il en informe la Commission et les autres États membres dans le délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive;

2. dans le cas où un État membre estime nécessaire d'arrêter une nouvelle législation, il communique à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées en précisant les motifs qui les justifient. La Commission consulte les États membres au sein du comité permanent des denrées alimentaires, lorsqu'elle juge cette consultation utile ou lorsqu'un État en fait la demande.

L'État membre ne peut prendre les mesures envisagées que trois mois après cette communication et à condition de ne pas avoir reçu un avis contraire de la Commission.

Dans ce dernier cas, et avant la fin du délai susvisé, la Commission engage la procédure prévue à l'article 17 afin de faire décider si les mesures envisagées peuvent être mises en application, le cas échéant moyennant des modifications appropriées. »

Quant à la violation des articles 6 et 16 de la directive

14 La Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne d'avoir exigé, dans certains cas, qu'une mention complète la dénomination de vente, sans avoir suivi la procédure d'information prévue à l'article 16 de la directive. Ce faisant, elle aurait manqué aux articles 6 et 16 de cette dernière.

15 La République fédérale d'Allemagne estime, au contraire, n'avoir manqué à aucune de ces dispositions. La procédure de notification qui y est prévue ne serait applicable qu'aux dispositions nationales qui prévoient pour « certaines denrées

alimentaires » que la mention d'un ou de plusieurs ingrédients déterminés doit accompagner la dénomination de vente. Tel ne serait pas le cas des articles 17 et 47 a, paragraphe 4, du LMBG qui, à l'instar de l'article 2 de la directive, établissent une règle générale de protection des consommateurs, dont le champ d'application ne serait pas limité à « certaines denrées alimentaires ». Quant aux mesures d'application de ces dispositions, adoptées par les autorités dans des cas particuliers, elles ne constitueraient pas des « dispositions » au sens de la directive.

16 Il y a lieu de relever à cet égard que seul l'avis motivé du 6 août 1992 concernant l'additif « E 160 F » fait état de la violation des articles 6 et 16 de la directive. De plus, le point 12 de cet avis se réfère « à cette disposition allemande », ce qui doit être interprété en ce sens qu'il s'agit de l'article 17 du LMBG, la seule disposition allemande qui y soit mentionnée antérieurement.

17 Or, il ressort clairement de l'article 6, paragraphe 6, que les dispositions communautaires et nationales auxquelles il se réfère doivent concerner « certaines denrées alimentaires » et « un ou plusieurs ingrédients ». Il ne vise donc pas des dispositions générales telles que les articles 17 et 47 a du LMBG, même si, en pratique, l'application de ces dispositions par les autorités compétentes peut aboutir à exiger sur l'étiquetage des produits des mentions complémentaires à leur dénomination de vente, indiquant l'utilisation d'un ou plusieurs ingrédients.

18 Compte tenu de ce qui précède, il y a donc lieu de rejeter le grief tiré de la violation des articles 6 et 16 de la directive.

Quant à la violation de l'article 30 du traité et de l'article 5 de la directive

19 La Commission considère que l'obligation d'assortir la dénomination de vente des marchandises en cause d'une mention indiquant que leur composition ne respecte

pas la recette nationale est incompatible avec l'article 5 de la directive et les articles 30 et suivants du traité CE.

20 S'agissant de l'article 30, la Commission souligne que la réglementation allemande prive le produit importé d'une dénomination de vente à laquelle il a droit dans l'État membre de production et lui en impose une autre, moins connue et moins appréciée du consommateur, ce qui peut rendre sa commercialisation en Allemagne plus difficile et, dès lors, entraver, au moins indirectement, le commerce entre les États membres.

21 Or, une telle restriction ne serait pas nécessaire pour atteindre un objectif justifié au regard du droit communautaire et, notamment, celui de la protection des consommateurs, invoqué par la défenderesse.

22 Le gouvernement allemand estime au contraire que, certes, les exigences en cause constituent des entraves à la libre circulation des marchandises, mais que ces entraves sont justifiées, d'une part, par la nécessité de protéger les consommateurs et, d'autre part, par celle d'assurer la loyauté des transactions commerciales.

23 En ce qui concerne le premier objectif, le gouvernement allemand fait valoir que les denrées alimentaires sont souvent achetées sans que le consommateur procède à un examen minutieux du produit, son choix étant déterminé en fonction de « critères de référence », tels que la dénomination de vente et les informations supplémentaires qui y sont apposées.

24 Dès lors, si, pour les sauces hollandaise et béarnaise, la mention litigieuse n'était pas exigée, le consommateur pourrait être amené à acheter ces produits en croyant qu'ils sont fabriqués selon la recette allemande, c'est-à-dire à partir d'oeufs et de beurre, alors qu'en fait des graisses végétales ont été utilisées.

25 Il en irait de même pour l'incorporation de l'additif ou colorant « E 160 F » dans les produits de biscuiterie et de pâtisserie. Dans ce cas, l'adjonction à la dénomination de vente d'une mention particulière serait indispensable, car la coloration jaune vif du produit fini, en laissant penser qu'il contient une forte concentration de jaunes d'oeufs, serait trompeuse pour le consommateur.

26 La République fédérale d'Allemagne ajoute que, pour certains produits, le législateur communautaire lui-même a prévu l'obligation de faire figurer des mentions spéciales à côté de la dénomination de vente et que, contrairement à ce que la Commission soutient, les exigences particulières posées à cet égard par le droit allemand n'aboutissent pas à la dépréciation des produits en cause. Elles auraient seulement pour but d'attirer l'attention des consommateurs allemands sur la présence d'ingrédients auxquels ils ne s'attendent pas.

27 Quant à la nécessité d'assurer la loyauté des transactions commerciales, le gouvernement allemand estime que, grâce à l'utilisation d'ingrédients comme les graisses végétales qui coûtent moins cher que les oeufs et le beurre, les fabricants des produits importés peuvent bénéficier d'avantages considérables en matière de concurrence, avantages inadmissibles dès lors que les consommateurs ne font pas suffisamment la différence entre les diverses méthodes de fabrication.

28 Cette argumentation ne saurait être accueillie.

29 Selon une jurisprudence constante, constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 30 du traité, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des

marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage et leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises (voir arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15).

30 En l'occurrence, les exigences litigieuses, indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, se rapportent à l'étiquetage et au conditionnement des produits concernés. Elles constituent donc des mesures d'effet équivalent interdites par l'article 30 du traité CE, si elles ne peuvent être justifiées conformément à la jurisprudence précitée.

31 A cet égard, il y a lieu de relever que, en l'absence, comme en l'espèce, d'harmonisation communautaire, des mesures nationales nécessaires pour garantir les dénominations correctes des produits, évitant toute confusion dans l'esprit du consommateur et assurant la loyauté des transactions commerciales, sont compatibles avec les articles 30 et suivants du traité (voir, notamment, arrêt du 23 février 1988, Commission/France, 216/84, Rec. p. 793, point 11).

32 Il convient donc d'abord d'apprécier si, comme le soutient le gouvernement défendeur, les exigences en cause sont nécessaires pour garantir l'information correcte des consommateurs.

33 Certes, on ne peut pas exclure que, dans certains cas, l'exigence d'un complément à la dénomination de vente soit nécessaire pour éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur. Une telle exigence, d'ailleurs prévue à l'article 6, paragraphe 6, de la directive, ne trouve toutefois pas de justification en l'espèce.

34 En effet, ainsi que l'avocat général l'a observé au point 39 de ses conclusions, il y a lieu d'admettre que les consommateurs, dont la décision d'acheter est déterminée par la composition des produits en cause, lisent d'abord la liste des ingrédients dont la mention est obligatoire en application de l'article 6 de la directive. Même si, dans certains cas, les consommateurs peuvent être induits en erreur, ce risque demeure minime et ne peut par conséquent justifier l'entrave à la libre circulation des marchandises engendrée par les exigences litigieuses.

35 Ensuite, il convient d'apprécier si les mesures litigieuses sont justifiées par la nécessité de garantir la loyauté des transactions commerciales, qui, conformément à une jurisprudence constante, peut également justifier des obstacles à la libre circulation des marchandises (voir, notamment, arrêt du 26 novembre 1985, Miro, 182/84, Rec. p. 3731).

36 Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement allemand, l'avantage concurrentiel qui pourrait résulter, pour certains producteurs, de l'utilisation de produits moins chers ne peut être considéré comme inadmissible au motif que les consommateurs ne font pas suffisamment la différence entre les diverses méthodes de fabrication. Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, l'information du consommateur attentif à la composition du produit est suffisamment assurée par la liste des ingrédients qui doit figurer sur son étiquetage, conformément à l'article 6 de la directive; en tout état de cause, comme l'avocat général l'a remarqué au point 40 de ses conclusions, les producteurs sont libres d'attirer l'attention de ces consommateurs sur l'utilisation des produits traditionnels.

37 Il résulte de ce qui précède que les exigences litigieuses ne sont pas nécessaires pour assurer la protection des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales et qu'elles sont, dès lors, incompatibles avec l'article 30 du traité.

38 Quant à l'article 5, paragraphe 1, précité, la Commission considère, au vu de l'ensemble de la directive, qu'il n'autorise pas les États membres à faire insérer dans les dénominations de vente des mentions allant au-delà de l'objectif d'une information correcte du consommateur et excluant ainsi la commercialisation de produits nationaux ou importés qui, comme les produits en cause, ne s'écartent pas essentiellement des produits généralement connus sous cette même dénomination dans la Communauté.

39 Le gouvernement fédéral estime pour sa part que cette disposition autorise le législateur national à tenir compte de la façon dont une dénomination de vente est majoritairement perçue dans son État, de manière à garantir l'information correcte des consommateurs quant à la nature et à la composition réelle des produits concernés.

40 A cet égard, il suffit d'observer que l'exigence, formulée par l'article 5, paragraphe 1, de la directive, que les compléments à la dénomination soient nécessaires à l'information des consommateurs résulte également de l'article 30 du traité et que, dès lors, ce grief n'a pas d'autonomie.

41 Il y a lieu de conclure que, en exigeant que la sauce béarnaise et la sauce hollandaise fabriquées avec des graisses végétales ainsi que certains produits de pâtisserie contenant l'additif « E 160 F » portent, pour être commercialisés en Allemagne, une dénomination de vente contenant une mention supplémentaire qui indique l'utilisation de la substance concernée, même si celle-ci figure déjà sur la liste des ingrédients visée à l'article 6 de la directive, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République fédérale d'Allemagne ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En exigeant que la sauce béarnaise et la sauce hollandaise fabriquées avec des graisses végétales ainsi que certains produits de pâtisserie contenant l'additif « E 160 F » portent, pour être commercialisés en Allemagne, une dénomination de vente contenant une mention supplémentaire qui indique l'utilisation de la substance concernée, même si celle-ci figure déjà sur la liste des ingrédients visée à l'article 6 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, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Edward Moitinho de Almeida

Gulmann Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 octobre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

D. A. O. Edward