CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. TESAURO

présentées le 26 septembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les faits du litige pendant devant le tribunal de police de Rethel, qui est à l'origine de la présente question préjudicielle, peuvent être résumés en trois lignes: M. Paris, aviculteur français, a été poursuivi pour avoir mis en vente, dans un hypermarché, des œufs frais sur la coquille desquels était apposée la date de ponte.

2. Les problèmes juridiques soulevés en l'espèce nous conduisent à examiner la réglementation communautaire en matière de commercialisation des œufs, pas tellement, comme le précise la juridiction de renvoi, aux fins de son interprétation, mais, en réalité, pour établir si la réglementation communautaire litigieuse est ou non valide.

3. Ainsi qu'il résulte du rapport d'audience, auquel nous renvoyons pour un plus ample exposé des faits du litige au principal et des arguments des parties, la vente par M. Paris d'œufs sur la coquille desquels était mentionnée la date de ponte a déclenché des poursuites (pénales, en France) pour infraction aux articles 11 et 15 du règlement (CEE) n° 2772/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, concernant certaines normes de commercialisation applicables aux œufs (JO L 282, p. 56, ci-après « règlement litigieux »). Ainsi qu'il a été exposé au cours de l'audience, il ne s'agit pas d'un cas isolé puisque plusieurs actions pénales ont été engagées sous le même chef d'accusation. Il convient, en outre, de relever que dans certains cas le juge national a estimé devoir acquitter les prévenus. D'autres juges ont, au contraire, appliqué à la lettre les dispositions pertinentes, en n'estimant pas que la réglementation en question était en quelque sorte rendue « obsolète », voire « invalide », par le progrès technique intervenu depuis l'adoption du règlement ou par l'exigence de donner au principe de protection du consommateur une application pleine et correcte. D'où l'importance de votre décision.

4. Aux termes du règlement litigieux, et notamment de l'article 15, « les œufs ne peuvent porter aucune autre marque que celles prévues par le présent règlement ». L'article 11 énumère de manière limitative les « marques distinctives » qui peuvent figurer sur les œufs à commercialiser: la date de ponte ne fait pas partie de ces « marques ».

5. Au cours de la procédure pénale, le prévenu a fait valoir que l'article 15 du règlement litigieux doit être considéré comme contraire au traité de Rome et au droit fondamental des consommateurs à l'information. Le juge a quo demande donc à la Cour de se prononcer sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'article 15 du règlement litigieux à la lumière du traité.

6. Vous nous permettrez de faire une remarque liminaire. La question préjudicielle ne peut, en réalité, porter que sur la validité

* Langue originale: l'italien.

du règlement en cause. L'interprétation des dispositions combinées des articles 15 et 11 ne soulève en effet aucun doute: la vente d'œufs portant la date de ponte est contraire à ces dispositions réglementaires. Le véritable problème porte sur le point de savoir si le règlement communautaire qui interdit l'apposition de cette date est ou non valide.

7. A ce sujet, il n'est pas nécessaire de s'attarder trop longuement sur une des hypothèses avancées par la juridiction a quo, à savoir l'éventuelle contradiction de la réglementation litigieuse avec l'article 86 du traité de Rome. L'article 86 a pour objet le comportement d'entreprises, tandis que la présente procédure porte sur une interdiction de vendre des produits portant la date de ponte, interdiction qui découle d'une réglementation communautaire: le cas d'espèce ne relève donc pas de l'article 86.

8. Les griefs émis par M. Paris en ce qui concerne l'existence d'une contradiction entre l'interdiction en cause et les exigences de protection du consommateur sont, en revanche, plus consistants et méritent, en tout cas, un examen approfondi.

9. A cet égard, les échanges de vues qui ont eu lieu au cours de l'audience ont permis de mieux cerner les termes d'une problématique qui est restée assez floue dans la phase écrite de la procédure.

10. L'argument principal de M. Paris, à savoir que l'interdiction, énoncée par le règlement litigieux, d'indiquer la date de ponte de l'œuf serait illégale dans la mesure où elle ne permettrait pas de satisfaire à l'exigence de protection des consommateurs, a été précisé au cours de l'audience. M. Paris a, en effet, soutenu que la seule date dont l'apposition est licite au sens du règlement, mis à part la date supplémentaire pour les petits emballages relative à la date de vente recommandée, ne garantit pas une information correcte des consommateurs, au point de permettre que des œufs pondus plus de dix jours avant la vente soient — légalement — vendus comme extra-frais.

11. Aux fins de notre analyse, nous observons que, dans son principe, cette affirmation n'a pas été contestée par les deux institutions qui sont intervenues à l'audience, à savoir la Commission et le Conseil. Les agents de ces deux institutions ont, en effet, spécifié à la Cour les raisons pour lesquelles le législateur communautaire a opté pour l'interdiction d'apposer la date de production, mais ils n'ont pas pu, d'une part, nier que l'on puisse, dans certains cas, se trouver dans une situation de fait telle que celle décrite par M. Paris ni, d'autre part, donner à la Cour une réponse exhaustive aux questions qu'elle a posées. En particulier, malgré nos demandes répétées, force est de constater que nous n'avons pas pu obtenir des renseignements satisfaisants en ce qui concerne les critères permettant de vérifier la fraîcheur des œufs. Au contraire, la Commission a reconnu qu'il n'existe pas de critère infaillible qui permette de déterminer avec certitude la date de ponte de l'œuf.

12. Cela étant, nous considérons que les justifications apportées par les deux institutions, si elles éclairent assurément en ce qui concerne la « ratio legis » de la réglementation litigieuse, ne constituent pas une réponse à l'argumentation de M. Paris. En effet, celui-ci ne prétend pas que le règlement litigieux n'est pas motivé. Il soutient en revanche, si nous l'avons bien compris, que l'interdiction en cause constitue une mauvaise solution donnée par le législateur communautaire à un véritable problème: solution mauvaise dans la mesure où elle

ferait prévaloir de manière excessive les intérêts des producteurs d'œufs sur ceux des consommateurs.

13. Afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il nous appartient donc d'examiner si la réglementation en cause est entachée d'un vice suffisamment grave qui permette de conclure à son invalidité.

14. A cette fin, il nous semble qu'il y a lieu d'exclure l'hypothèse d'une invalidité résultant d'une contradiction entre les dispositions de droit dérivé en question et des normes primaires telles que le traité instituant la Communauté économique européenne ou un principe supérieur de droit. A cet égard, nous relevons que toutes les parties qui ont présenté des observations au cours de la procédure tant écrite qu'orale devant la Cour, à savoir M. Paris, le gouvernement du Royaume-Uni, le Conseil et la Commission, reconnaissent que l'un des objectifs de la réglementation litigieuse consiste à garantir la protection du consommateur. En revanche, les parties sont en désaccord en ce qui concerne les effets de cette prise en considération des intérêts du consommateur: suffisante, et, partant, non critiquable selon les uns, elle est totalement inexistante voire « trompeuse », pour reprendre l'expression utilisée à l'audience, selon le prévenu au principal.

En conséquence, sans qu'il y ait lieu de s'étendre davantage sur le bien-fondé des positions de principe opposées que soutiennent respectivement M. Paris et le gouvernement britannique en ce qui concerne l'existence ou non d'un droit fondamental du consommateur à l'information, nous nous limiterons à constater que la solution de cette *vexata quaestio* n'est pas nécessaire en l'espèce, étant donné que les divergences qui sont apparues ne portent pas tant sur l'*an*, mais plutôt sur le *quantum* de l'information à laquelle le consommateur a droit.

De même, il ne nous paraît pas utile d'examiner de manière approfondie un autre argument qui pourrait être avancé pour discerner une contradiction entre la réglementation en cause et un principe juridique général dont la Cour garantit le respect, à savoir la violation du principe du droit au libre exercice d'une activité professionnelle. Or, on a fait observer que la réglementation en cause empêche les producteurs efficients, qui seraient en mesure de réaliser les investissements nécessaires pour se doter d'infrastructures intégrées qui garantissent l'exactitude de l'indication de la date de ponte et la commercialisation du produit dans les 24 heures, de tirer profit de cette capacité. A cet égard, on notera toutefois qu'il résulte de l'arrêt du 8 octobre 1986, Keller (234/85, Rec. p. 2897), que, pour que ce principe soit violé, il faut que la réglementation communautaire qui pose certaines limites à l'activité professionnelle des opérateurs économiques concernés porte atteinte à la substance même du droit au libre exercice de l'activité. A notre avis, une telle violation de la substance du droit en cause est à exclure en l'espèce.

15. Le véritable problème que nous devons résoudre est donc celui de savoir si le texte normatif du Conseil, qui constitue le résultat d'un effort de conciliation d'intérêts divergents, possède une *validité interne* propre ou bien si, en adoptant ce texte, le Conseil a commis une erreur qui entache sa validité.

16. La lecture des considérants du règlement litigieux et les précisions fournies lors de l'audience par les deux institutions permettent de constater que les raisons qui

ont poussé le législateur communautaire à imposer la date d'emballage et à interdire la date de ponte se rattachent aux finalités de la politique agricole commune visées à l'article 39 du traité CEE et sont essentiellement les suivantes:

— contribuer à l'amélioration de la qualité du produit;

— garantir aux producteurs de la Communauté des perspectives d'écoulement équivalentes afin de leur assurer un niveau de vie équitable.

A ces deux raisons s'ajoute le souci:

— de garantir au consommateur une information suffisante;

— d'éviter de modifier les conditions des échanges dans la Communauté.

17. L'agent de la Commission a remarqué, à cet égard, que l'objectif majeur de cette réglementation est le second nommé, à savoir assurer aux producteurs de la Communauté des perspectives d'écoulement équivalentes. A ce propos, nous relevons d'abord que, ainsi que la Cour l'a affirmé notamment au point 21 des motifs de l'arrêt du 11 mars 1987, Rau (279, 280, 285 et 286/84, Rec. p. 1069),

« selon une jurisprudence constante de la Cour (arrêt du 24 octobre 1973, Balkan, 5/73, Rec. p. 1091; arrêt du 20 octobre 1977, Roquettes Frères, 29/77, Rec. p. 1835; arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac, 59/83, Rec. p. 4057), dans la poursuite des différents objectifs énumérés par l'article 39 du traité, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément. Si cette conciliation ne permet pas d'isoler l'un de ces objectifs au point de rendre impossible la réalisation des autres, les institutions communautaires peuvent néanmoins accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions ».

Même si l'orientation initialement suivie par la Cour dans l'affaire Töpfer (arrêt du 1er juillet 1965, 106 et 107/63, Rec. p. 525) qui, « en subordonnant les exigences de la stabilité du marché au maintien du niveau de vie des agriculteurs, semblait consacrer une hiérarchie entre finalités sociales et finalités économiques »,[1] a été, au fil de la jurisprudence, précisée de sorte que les objectifs visés à l'article 39 peuvent ne pas être tous atteints simultanément et pleinement, mais doivent faire l'objet d'une conciliation, la position actuelle de la Cour confirme la conclusion à laquelle nous étions déjà parvenu précédemment, à savoir que l'on ne saurait voir dans la poursuite de l'objectif prioritaire indiqué par la Commission lors de l'audience une violation par le Conseil des dispositions de l'article 39 du traité.

A titre de première conclusion, nous pouvons donc constater que si le législateur communautaire, afin de maintenir l'équivalence des conditions de production et de commercialisation des œufs, a opté, compte tenu de l'état actuel des techniques de

1 — Ainsi J. Boulouis, R. M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome 2, 2e édition, p. 326.

contrôle, pour un type de marquage — la date d'emballage — qui est accessible au plus grand nombre de producteurs et pas seulement à un groupe restreint d'entre eux, la poursuite prioritaire de cet objectif par l'intermédiaire du moyen choisi n'enfreint pas les dispositions de l'article 39 du traité et n'est donc pas critiquable en soi.

18. Reste à examiner le point de savoir si une éventuelle nullité pourrait naître soit de la poursuite d'un objectif non justifiable, soit du fait d'« isoler l'un de ces objectifs au point de rendre impossible la réalisation des autres ».

19. Parmi les objectifs poursuivis par le règlement litigieux figure, ainsi qu'il a été exposé, l'exigence d'éviter la modification des échanges dans la Communauté. Tant le Conseil que la Commission ont insisté sur cet objectif en faisant valoir que l'interdiction d'apposer la date de ponte est justifiée par l'exigence d'une libre circulation des produits dans un marché unique. En particulier, on a fait observer que la date de ponte poserait des problèmes supplémentaires de contrôle à l'exportation vers un autre État membre, de nature à entraver la libre circulation du produit.

20. Même si nous devons avouer qu'une telle argumentation nous laisse perplexe parce que nous ne pensons pas qu'en soi le principe, fût-il fondamental, de la libre circulation doive nécessairement conduire à interdire l'apposition de la date de ponte, nous considérons que dans la poursuite de cet objectif, surtout si on l'appréhende non pas isolément mais dans le contexte de l'autre objectif prioritaire examiné ci-dessus, le Conseil n'a pas eu recours à des mesures disproportionnées par rapport au but poursuivi et de nature à constituer un vice qui entraîne l'invalidité du règlement.

21. Reste enfin à examiner si une éventuelle invalidité ne peut naître d'une prise en considération excessive de l'un ou de plusieurs des objectifs précités au détriment d'un autre. Telle est évidemment la thèse de M. Paris. Il a particulièrement insisté sur l'argument selon lequel, sous prétexte d'assurer la fluidité du marché, le règlement en question vise, en réalité, à ne pas faire connaître au consommateur la date exacte de ponte. L'exigence de sauvegarder les intérêts des agriculteurs aurait donc pour conséquence de rendre vaines les attentes légitimes des consommateurs quant à l'information sur l'état de fraîcheur réel de l'œuf.

22. Que faut-il penser de cette argumentation? A première vue, il est indéniable qu'elle a le mérite d'attirer notre attention sur une situation de fait qui paraît paradoxale. Même en admettant (et nous avouons que, en l'occurrence, nous nous situons dans le domaine des suppositions, et la procédure devant la Cour n'a pas apporté la clarté que l'on pouvait escompter) que la date d'emballage puisse faire l'objet d'un contrôle plus fiable et plus praticable que celui de la date de ponte, il n'en demeure pas moins que la date d'emballage atteste uniquement, vous nous pardonnerez ce truisme, la date à laquelle les œufs ont été emballés. En particulier, cette date n'aboutit pas à garantir complètement la fraîcheur de l'œuf. La Commission, nous le répétons, a admis à l'audience que l'examen de la chambre à air ne permet pas non plus de déterminer la date de ponte de l'œuf.

A ce stade, il paraît légitime de se demander si l'obligation d'apposer une mention qui ne permet pas de remonter à la date de ponte autrement que de façon indirecte, c'est-à-dire en tenant pour sûr que les différentes prescriptions en matière de collecte et

d'étiquetage ont toutes été scrupuleusement respectées, favorise vraiment les intérêts du consommateur. En outre: dans ces conditions, est-il justifié d'interdire l'apposition d'une autre date, celle de la ponte, en soutenant qu'en l'état actuel de la technique et de la structure des entreprises productrices et distributrices le contrôle ne serait pas fiable, alors que l'on sait pertinemment que la seule date qui peut être licitement apposée est peut-être davantage contrôlable mais assurément pas plus révélatrice de l'unique information qui, au fond, semble compter pour le consommateur, à savoir l'état de fraîcheur réel de l'œuf?

23. La circonstance que l'interdiction d'apposer la date de ponte puisse, à première vue, apparaître comme une « réaction excessive » de la part du législateur — dans la mesure où de toute façon une violation de cette interdiction n'aggraverait pas la situation, en soi déjà peu transparente pour le consommateur, lequel est condamné à se contenter d'une date d'emballage qui n'est guère révélatrice quant à la fraîcheur effective du produit — est-elle suffisante pour nous permettre de conclure que l'équilibre qui doit être recherché par le Conseil entre différents objectifs parfois contradictoires entre eux a été, en l'espèce, perturbé de manière illicite?

24. Nous ne considérons pas que ce pas puisse être franchi. En effet, il est de jurisprudence constante que, s'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, les institutions communautaires jouissent d'un large pouvoir d'appréciation, qui ne peut être sanctionné par la Cour qu'en cas d'erreur manifeste, de détournement de pouvoir ou de dépassement manifeste des limites du pouvoir d'appréciation.

25. Or, il résulte des considérations qui précèdent que tel n'a pas été le cas en l'occurrence.

Ce que l'on peut, en dernière analyse, reprocher à la réglementation litigieuse, c'est d'avoir opéré un choix en matière de mentions à apposer sur la coquille de l'œuf qui, peut-être, n'est pas en mesure de donner au consommateur une garantie absolue en ce qui concerne la fraîcheur du produit acheté. Mais la date de ponte ne lui aurait pas fourni non plus cette garantie puisque, ainsi que nous venons de le voir, il ne semble pas y avoir de méthode de contrôle fiable en ce qui concerne la fraîcheur de l'œuf. Nous ne discernons donc pas dans cette situation les caractéristiques d'un des trois vices que nous avons mentionnés précédemment.

26. Compte tenu des développements qui précèdent, nous vous suggérons de répondre à la juridiction de renvoi que l'article 15 du règlement n° 2772/75 du Conseil doit être interprété en ce sens qu'il comporte l'interdiction d'apposer sur les œufs d'autres dates que celles prévues par le règlement, telle la date de ponte, et, d'autre part, que l'examen de la question déférée à la Cour n'a pas révélé d'éléments susceptibles d'affecter la validité de l'article 15, précité.