

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN MISCHO
présentées le 5 décembre 2002 ¹

I — Le cadre réglementaire

tions d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires ², dispose:

A — *La réglementation communautaire*

«2. Aux fins du présent règlement, on entend par:

[...]

1. En vertu de l'article 28 CE, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres. Toutefois, selon l'article 30 CE, les restrictions à l'importation qui sont justifiées par des raisons, notamment, de protection de la propriété industrielle et commerciale sont autorisées, dès lors qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

- b) 'indication géographique' le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire:

— originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays

2. L'article 2, paragraphe 2, sous b), du règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif à la protection des indications géographiques et des appella-

et

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 208, p. 1.

- dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée.»

B — La réglementation nationale

3. La reconnaissance d'une indication géographique protégée (ci-après «IGP») prend effet à l'issue de la procédure prévue aux articles 5 à 7 du règlement n° 2081/92, par l'adoption d'un règlement d'enregistrement par la Commission.

4. L'article 17 du règlement n° 2081/92 stipule que, dans un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur du règlement, les États membres communiquent à la Commission quelles sont, parmi leurs dénominations légalement protégées ou, dans les États membres où un système de protection n'existe pas, consacrées par l'usage, celles qu'ils désirent faire enregistrer en vertu du présent règlement. La Commission enregistre les dénominations visées au paragraphe 1 qui sont conformes aux articles 2 et 4. Les États membres peuvent maintenir la protection nationale des dénominations communiquées conformément au paragraphe 1 jusqu'à la date à laquelle une décision sur l'enregistrement est prise.

5. À la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 2081/92, la République française a adopté la loi n° 94-2, du 3 janvier 1994, relative à la reconnaissance de la qualité des produits agricoles et alimentaires (JORF du 4 janvier 1994, p. 131, ci-après la «loi»). L'article L. 115-23-1 de cette loi dispose:

«Le principe d'interdiction de faire figurer dans un label ou une certification de conformité une mention géographique non enregistrée comme indication géographique protégée est inscrit à l'article L. 643-4 du Code rural, ci-après reproduit:

'Art. L-643-4 — Le label ou la certification de conformité ne peut pas comporter de mention géographique si cette dernière n'est pas enregistrée comme indication géographique protégée.

Toutefois, si l'autorité administrative a demandé l'enregistrement de cette mention géographique comme indication géographique protégée, le label ou la certification de

conformité peut comporter cette mention, y compris dans les caractéristiques, jusqu'à la date de la décision relative à son enregistrement.

[...]

Les produits agricoles et les denrées alimentaires bénéficiant, avant la publication de la loi n° 94-2, du 3 janvier 1994, relative à la reconnaissance de la qualité des produits agricoles et alimentaires, d'un label agricole ou d'une certification de conformité peuvent continuer de porter une mention d'origine géographique sans bénéficier d'une indication géographique protégée pendant une période de huit ans à compter de la date de publication de la loi précitée.»

II — La procédure précontentieuse

6. Le 21 décembre 1992, les autorités françaises ont communiqué leur réponse à une enquête lancée par la Commission et destinée à répertorier les labels et autres dénominations nationales de qualité existant dans le domaine des produits agricoles et des denrées alimentaires, suivie d'une réponse complémentaire le 14 janvier 1993. La Commission a ensuite eu connaissance de l'adoption de la loi.

7. La Commission a constaté qu'un nombre considérable de dénominations de qualité françaises étaient réservées à des produits ou denrées issus exclusivement de régions françaises déterminées et a, dans ce cadre, adressé une lettre de mise en demeure au gouvernement français le 16 décembre 1997. La Commission constatait que les labels en cause violaient l'article 28 CE, dans la mesure où leur utilisation est réservée aux produits élaborés dans des zones géographiques spécifiques, excluant les produits d'autres États membres satisfaisant aux critères objectifs requis par le cahier des charges desdits labels, et dans la mesure où les dénominations en cause, de par leur libellé, rendent illusoire toute accessibilité virtuelle dont pourraient éventuellement bénéficier les produits d'autres États membres. Pour la Commission, le fait de réserver ainsi des dénominations de qualité à des produits issus d'une aire géographique déterminée ne saurait être justifié au titre de l'article 30 CE et de la protection de la propriété industrielle. En effet, relevait la Commission, le règlement n° 2081/92 a harmonisé les règles permettant de réserver une dénomination incluant une référence géographique, eu égard aux produits relevant de son champ d'application.

8. Dans les réponses qu'elles ont apportées à cette mise en demeure, les autorités françaises ont invoqué des difficultés d'ordre politique, social, économique et technique afin de justifier le maintien pendant une période transitoire de certains labels, pour lesquels aucun classement n'avait pu être décidé.

9. Après avoir pris connaissance de ces observations, la Commission a, par lettre du 28 avril 1999, émis un avis motivé par lequel elle considérait que, en maintenant la protection juridique nationale octroyée aux dénominations en cause, la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE) et, en prévoyant sur l'étiquetage de dénominations de qualité la mention «Contrôlé par qualité France», la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, paragraphe 1, 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 égard³. Dans cette même lettre, la Commission invitait la République française à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci.

10. Le 7 juillet 1999, la Commission a reçu une note émanant des autorités françaises en réponse à l'avis motivé, laquelle annonçait leur intention de procéder à une nouvelle homologation de la dénomination «Salaisons d'Auvergne» en supprimant la référence au nom géographique, de procéder à des modifications du dispositif réglementaire relatif aux labels régionaux, et l'intention du président de l'organisme Qualité-France de procéder à une mise en forme de son logotype afin de clarifier pour

le consommateur les fonctions qui lui sont conférées.

11. Par lettre du 5 décembre 2001, les autorités françaises ont transmis à la Commission une note et ses annexes en réponse à l'avis motivé en ce qui concernait l'apposition de la mention relative à l'organisme de certification Qualité-France. Par cette note, elles informaient la Commission que des dispositions avaient été prises par l'organisme certificateur de sorte que le nom «Qualité-France» ne soit cité qu'en tant qu'auteur de la certification, suivi de sa domiciliation.

12. Faisant suite à cette note, la Commission a renoncé au grief relatif à la violation de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 79/112. En revanche, elle est restée d'avis que, en ce qui concerne les labels régionaux, la République française ne s'était pas conformée aux demandes formulées dans l'avis motivé. Dans ces conditions, elle a décidé d'introduire le présent recours.

III — La procédure écrite et les conclusions des parties

13. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en maintenant la protection juridique nationale octroyée

3 — JO 1979, L 33, p. 1.

aux dénominations «Salaisons d'Auvergne», «Label régional Savoie», «Label régional Franche-Comté», «Label régional Corse», «Label régional Midi-Pyrénées», «Label régional Normandie», «Label régional Nord-Pas-de-Calais», «Label régional Ardennes de France», «Label régional Limousin», «Label régional Languedoc-Roussillon» et «Label régional Lorraine», la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE;

— condamner la République française aux dépens.

14. La République française ne conteste pas que son droit national n'était pas conforme au droit communautaire mais invite la Cour à prendre en compte l'évolution qui est intervenue dans le droit applicable et, en conséquence, à considérer que celle-ci a mis fin au manquement.

IV — Les moyens et arguments des parties

15. Dans son recours, la Commission considère que la conformité au droit communautaire des labels institués par la réglementation française doit être appréciée au regard des dispositions des articles 28 CE et 30 CE, interprétés notamment par

référence aux dispositions du règlement n° 2081/92. La Commission rappelle à cet égard les arrêts de la Cour du 7 mai 1997⁴, du 10 novembre 1992⁵ et du 12 octobre 1978⁶.

16. En ce qui concerne la dénomination «Salaisons d'Auvergne», la Commission relève que les autorités françaises ont indiqué que ce label devrait faire l'objet d'une demande d'enregistrement en tant qu'IGP au titre de l'article 5 du règlement n° 2081/92. La Commission doute cependant qu'un tel label puisse être enregistré en tant que tel, dans la mesure où le règlement n° 2081/92 ne permet l'enregistrement que d'un produit ou d'une denrée déterminés, et non d'une catégorie de produits comme ceux relevant du terme «salaisons». En tout état de cause, en l'absence de demande d'enregistrement de la dénomination «Salaisons d'Auvergne», les autorités françaises ne sauraient valablement invoquer les dispositions de l'article 5, paragraphe 5, dudit règlement, qui leur confèreraient la possibilité de protéger à titre transitoire et à l'échelon national la dénomination «Salaisons d'Auvergne», dans l'attente d'une décision communautaire relative à l'enregistrement de celle-ci. Dès lors, ledit label devrait être examiné à la lumière des dispositions des articles 28 CE et 30 CE.

17. En ce qui concerne les autres différents labels régionaux, la Commission rappelle

4 — Pistre e.a. (C-321/94 à C-324/94, Rec. p. I-2343).

5 — Exportur (C-3/91, Rec. p. I-5529).

6 — Eggers (13/78, Rec. p. 1935).

que l'article L. 115-23-1 de la loi, tout en affirmant que «le label [...] ne peut pas comporter de mention géographique si cette dernière n'est pas enregistrée comme indication géographique protégée», instaure, néanmoins, une période transitoire de huit années à compter de la publication de la loi, au cours de laquelle «les produits ou denrées bénéficiant d'un label [...] avant la publication de ladite loi peuvent continuer à porter une mention d'origine géographique (réservée) sans bénéficier d'une indication géographique protégée». Elle observe qu'elle n'ignore pas les éventuelles difficultés techniques auxquelles pourraient, éventuellement, être confrontés les opérateurs économiques et les instances régionales compétentes dans le cadre de la refonte de la réglementation afférente auxdits labels. Cependant, elle ne saurait admettre une période transitoire de huit années, constitutive d'une violation des dispositions des articles 28 CE et 30 CE.

18. La Commission est d'avis que les dispositions françaises qui instituent la dénomination «Salaisons d'Auvergne» et les labels régionaux peuvent avoir des effets sur la libre circulation des marchandises entre États membres, dans la mesure, notamment, où ces dispositions favorisent la commercialisation des marchandises d'origine nationale au détriment des marchandises importées. L'application de ces dispositions créerait et maintiendrait par elle-même une différence de traitement entre ces deux catégories de marchandises.

19. La dénomination «Salaisons d'Auvergne» et les labels régionaux français

seraient destinés à informer le consommateur que le produit qui en est revêtu provient d'une région déterminée, en le renseignant sur la provenance des produits agricoles ou des denrées alimentaires. Cependant, après l'entrée en vigueur du règlement n° 2081/92, dont l'objet est précisément de définir, de manière exclusive, les conditions dans lesquelles peut être instaurée la protection d'une dénomination qui établit un lien entre des produits agricoles ainsi que des denrées alimentaires et une origine géographique particulière, la protection des appellations d'origine et des indications géographiques ne pourrait, désormais, être effectuée que dans le cadre tracé par ce règlement.

20. En effet, la Commission estime que, en dehors du champ d'application matériel du règlement n° 2081/92, la notion d'«indication de provenance» reconnue par la Cour ne permet la justification d'une entrave au principe de libre circulation des marchandises qu'à la condition de concerner la protection de grande réputation acquise auprès des consommateurs par un produit ou une denrée particulière originaire d'une certaine région. La dénomination «Salaisons d'Auvergne» et les labels régionaux français ne constitueraient pas des «indications de provenance» au sens de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où ils sont attachés non pas à un produit ou à une denrée particulière, mais à des groupes de produits, dont la réputation particulière n'est, d'ailleurs, ni alléguée ni établie.

21. La Commission en conclut que, dans la mesure où la dénomination «Salaisons

d'Auvergne» et les labels régionaux n'ont pas été enregistrés dans le cadre du règlement n° 2081/92 et dans la mesure où ils ne constituent pas non plus des «indications de provenance», il n'est pas possible de recourir aux dispositions de l'article 30 CE pour tenter de justifier l'entrave aux échanges intracommunautaires que ces labels entraînent.

22. Dans sa défense, le gouvernement français admet que la dénomination «Salaisons d'Auvergne» n'est pas compatible avec le droit communautaire et qu'elle sera supprimée par un arrêté.

23. S'agissant du label régional Savoie, le gouvernement français observe que les dénominations «tomme de Savoie», «emmental de Savoie» et «pommes et poires de Savoie» ont été enregistrées comme IGP par le règlement (CE) n° 1107/96 de la Commission, du 12 juin 1996, relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine au titre de la procédure prévue à l'article 17 du règlement n° 2081/92⁷, et que les dénominations «jambon de Savoie» et «saucisson sec de Savoie» feraient l'objet de deux demandes d'IGP en cours d'examen. Enfin, les dénominations «jésus, rosette», «pur jus de pomme de Savoie» et «plants de vigne de Savoie» devraient être supprimées en vertu d'un arrêté en voie d'élaboration.

24. Pour le label régional Franche-Comté, le gouvernement français estime qu'aucune modification du droit national existant n'est nécessaire. En effet, la dénomination «morbier au lait cru» aurait été reconnue en tant qu'appellation d'origine contrôlée par le décret du 22 décembre 2000⁸, relatif à l'appellation d'origine contrôlée «Morbier». Une demande d'enregistrement en application de l'article 5 du règlement n° 2081/92 aurait été transmise à la Commission le 24 novembre 2000. Les autres produits sous ce label feraient tous l'objet d'une demande d'IGP en cours d'examen.

25. En ce qui concerne le label régional Corse, le gouvernement français observe qu'il semble ne jamais avoir été utilisé et doit, d'ailleurs, être abrogé.

26. Le gouvernement français explique, concernant le label régional Midi-Pyrénées, que les seuls produits concernés par celui-ci sont les «produits de palmipèdes gras». Un arrêté abrogeant les dispositions relatives aux palmipèdes gras serait en cours d'élaboration.

27. S'agissant du label régional Normandie, ledit gouvernement relève que les cahiers des charges des produits concernés ont fait l'objet de réexamens successifs et

7 — JO L 148, p. 1.

8 — JORF du 30 décembre 2000, p. 20944.

ont été reconnus comme IGP ou comme labels agricoles sans mention géographique, de sorte que la mise en conformité du droit national avec le droit communautaire ne nécessite l'abrogation d'aucun texte.

28. Pour ce qui concerne le label régional Nord-Pas-de-Calais, le gouvernement français observe que, pour les produits «fromage vieux Lille ou gris de Lille», «bières spéciales du Nord» et «langue de Valenciennes à la Lucullus», des demandes d'IGP sont en cours d'examen. Les dispositions du droit national qui concernent les autres produits commercialisés sous ce label seraient en cours d'abrogation.

29. Le gouvernement français explique, concernant le label régional Ardennes de France, que les dénominations «jambon sec des Ardennes», «noix des Ardennes» et «boudin blanc de Reithel» bénéficient d'une IGP en application du règlement (CE) n° 2036/2001 de la Commission, du 17 octobre 2001, complétant l'annexe du règlement (CE) n° 2400/96 relatif à l'inscription de certaines dénominations dans le «Registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées» prévu au règlement (CEE) n° 2081/92⁹. Pour les produits «porcs des Ardennes» et «boudin blanc à l'oignon de la Vallée de la Meuse», deux demandes d'IGP seraient en cours d'examen. Un arrêté serait en cours d'élaboration afin

que soient abrogées les dispositions relatives aux autres dénominations, à savoir «saucisson sec», «fromage de Rocroi», «galette au sucre», «gâteau mollet» et «cidre».

30. S'agissant du label régional Limousin, ce gouvernement expose que la mention d'origine limousine n'est utilisée que pour les produits bénéficiant d'une IGP. En conséquence, la mise en conformité du droit national avec le droit communautaire ne nécessiterait l'abrogation d'aucun texte.

31. Pour ce qui concerne le label régional Languedoc-Roussillon, le gouvernement français soutient que les seuls produits bénéficiant d'une référence au Languedoc sont les «volailles du Languedoc», enregistrées comme IGP par le règlement n° 1107/96. Les cahiers des charges d'autres volailles auraient été homologués sans référence géographique et feraient l'objet d'une demande d'IGP sous la dénomination «volailles des Cévennes». L'utilisation du terme «Languedoc-Roussillon» serait donc conforme à la réglementation communautaire.

32. Enfin, concernant le label régional Lorraine, ce gouvernement observe que les produits bénéficiant d'une mention issue de ce label sont les «Mirabelles de Lorraine» et les «Bergamotes de Nancy» qui ont été enregistrées en tant qu'IGP dans le règlement n° 1107/96. L'utilisation du vocable «Lorraine» serait donc conforme à la réglementation communautaire.

33. Dans sa réplique, la Commission prend acte de ce que le gouvernement français admet que la dénomination «Salaisons d'Auvergne» n'est pas compatible avec le droit communautaire et que ce gouvernement reconnaît donc son manquement à l'article 28 CE. S'agissant des autres labels régionaux, la Commission constate que le gouvernement français, à la date de son mémoire, reconnaît qu'il continue à manquer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE en maintenant la protection juridique octroyée à ces dénominations.

34. Dans sa duplique, le gouvernement français fait valoir que, après l'adoption d'un nouveau cadre juridique interne, les labels et appellations en cause se présentent comme suit:

L'arrêté du 12 août 2002 du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et du secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, portant modification d'arrêtés relatifs aux labels régionaux (JORF du 11 septembre 2002, p. 15051), apporte les modifications suivantes:

- pour le label régional Savoie, il supprime les dénominations «jésus, rosette», «pur jus de pomme de Savoie» et «plants de vigne de Savoie»;
- pour le label régional Franche-Comté, la mention «morbier au lait cru» ne figure plus sur la liste de labels protégés;
- il abroge le label régional Midi-Pyrénées;
- s'agissant du label régional Nord-Pas-de-Calais, seuls les produits dont la demande d'IGP est en cours demeurent sur la liste des produits protégés;
- s'agissant du label régional Ardennes de France, sont abrogées les dispositions relatives aux dénominations «saucisson sec», «fromage de Rocroi», «galette au sucre», «gâteau mollet» et «cidre».

— il supprime la dénomination «Salaisons d'Auvergne»;

35. Le label régional Corse est abrogé par un autre arrêté, du 12 août 2002, du

ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, portant abrogation d'un règlement général de label agricole¹⁰.

36. Pour ce qui concerne le label régional Lorraine, les produits bénéficiant d'une mention issue de ce label ont été enregistrés en tant qu'IGP par le règlement n° 1107/96.

37. Enfin, le gouvernement français considère que, pour ce qui concerne les labels régionaux Normandie, Limousin et Languedoc-Roussillon, la mise en conformité du droit national n'imposait aucune modification du droit interne.

V — Appréciation

38. Il appartiendra à la Commission de vérifier si les dispositions figurant dans ces arrêtés ont rendu la législation française conforme au droit communautaire.

10 — JORF du 11 septembre 2002, p. 15051.

39. Il apparaît, en tout état de cause, que lesdits arrêtés ont été adoptés après l'écoulement du délai fixé par l'avis motivé.

40. Or, selon une jurisprudence constante, encore rappelée par la Cour dans un arrêt récent¹¹, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé¹².

41. Par ailleurs, comme la Cour l'a également rappelé dans l'arrêt *Commission/Espagne*¹³, il est de jurisprudence constante qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'absence de mise en œuvre d'une directive dans le délai prescrit¹⁴.

42. Le manquement allégué par la Commission étant donc constitué, il convient de lui adjuger ses conclusions.

11 — Arrêt du 7 novembre 2002, *Commission/Espagne* (C-352/01, Rec. p. I-10263, point 6).

12 — La Cour renvoie, notamment, à l'arrêt du 15 mars 2001, *Commission/France* (C-147/00, Rec. p. I-2387, point 26).

13 — Précité à la note 11, point 8.

14 — La Cour renvoie, notamment, à l'arrêt du 8 mars 2001, *Commission/Portugal* (C-276/98, Rec. p. I-1699, point 20).

VI — Conclusion

43. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour:

— de constater que, en maintenant la protection juridique nationale octroyée aux dénominations «Salaisons d’Auvergne», «Label régional Savoie», «Label régional Franche-Comté», «Label régional Corse», «Label régional Midi-Pyrénées», «Label régional Normandie», «Label régional Nord-Pas-de-Calais», «Label régional Ardennes de France», «Label régional Limousin», «Label régional Languedoc-Roussillon» et «Label régional Lorraine», la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 28 CE;

— de condamner la République française aux dépens.