

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 17 mars 2005¹

I — Introduction

II — Cadre juridique

A — Droit communautaire

1. Dans le présent recours en manquement, la Commission des Communautés européennes attaque des dispositions réglementaires espagnoles en vertu desquelles la mention «bio» peut être utilisée pour des produits qui n'ont pas été obtenus conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires². La Commission considère qu'il s'agit d'une violation des dispositions de ce règlement et de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard³.

2. Les dispositions applicables du règlement n° 2092/91 ont été modifiées à plusieurs reprises, en dernier lieu par le règlement (CE) n° 392/2004 du Conseil, du 24 février 2004⁴. La version du règlement n° 2092/91 qui est déterminante pour le présent litige est celle qui résulte des règlements (CE) n° 1935/95 du Conseil, du 22 juin 1995⁵, et (CE) n° 1804/1999 du Conseil, du 19 juillet 1999 modifiant, pour y inclure les productions animales, le règlement n° 2092/91⁶.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 198, p. 1.

3 — JO L 109, p. 29.

4 — JO L 65, p. 1.

5 — JO L 186, p. 1.

6 — JO L 222, p. 1, applicable depuis le 24 août 2000 pour ce qui nous importe en l'espèce. La référence au 24 août 2001 dans la version française semble résulter d'une erreur de rédaction.

3. L'article 2 du règlement n° 2092/91, dans sa version résultant du règlement 1804/1999, est libellé comme suit:

— en grec: βιολογικό,

— en anglais: organic,

«Aux fins du présent règlement, un produit est considéré comme portant des indications se référant au mode de production biologique lorsque, dans l'étiquetage, la publicité ou les documents commerciaux, le produit, ses ingrédients ou les matières premières pour aliments des animaux sont caractérisés par les indications en usage dans chaque État membre, suggérant à l'acheteur que le produit, ses ingrédients ou les matières premières pour aliments des animaux ont été obtenus selon les règles de production énoncées à l'article 6, et en particulier par les termes ci-après ou leurs dérivés usuels (tels 'bio', 'éco', etc.) ou des diminutifs, seuls ou combinés, à moins que ces termes ne s'appliquent pas aux produits agricoles contenus dans les denrées alimentaires ou les aliments des animaux ou ne présentent de toute évidence aucun rapport avec le mode de production:

— en français: biologique,

— en italien: biologico,

— en néerlandais: biologisch,

— en portugais: biológico,

— en finnois: luonnonmukainen,

— en espagnol: ecológico,

— en suédois: ekologisk.»

— en danois: økologisk,

— en allemand: ökologisch, biologisch,

4. L'article 5, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 2092/91 précise les conditions que doit remplir un produit pour que la présentation ou la publicité puisse se référer au mode de production biologique.

5. L'article 10 bis, paragraphe 2, du règlement n° 2092/91 dispose:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour éviter l'utilisation frauduleuse des indications prévues à l'article 2 et/ou à l'annexe V.»

6. L'article 2, paragraphe 1, sous a), point i), de la directive 2000/13/CE précise:

«1. L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas:

a) être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment:

i) sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou l'obtention [...].»

B — *Droit national*

7. En Espagne, c'est initialement le Real decreto n° 1852/1993, du 22 octobre 1993⁷, ci-après le «décret royal n° 1852/1993» qui réglementait le mode de production biologique et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. D'après son article 3, paragraphe 1, un produit était considéré comme portant en tout cas des indications se référant au mode de production biologique lorsque, dans l'étiquetage, la publicité ou les documents commerciaux, le produit ou ses ingrédients étaient désignés par le terme «ecológico». De plus, l'article 3, paragraphe 1, prévoyait que les mentions suivantes pouvaient aussi être utilisées: «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis» (élaboré sans adjonction de produits chimiques de synthèse), «biológico» (biologique), «orgánico» (organique), «biodinámico» (biodynamique), ainsi que les dénominations «eco» (éco) et «bio» (bio).

8. Le décret royal n° 506/2001⁸, ci-après le «décret royal n° 506/2001» a amendé le décret royal n° 1852/1993. Son article 3, paragraphe 1, est désormais libellé comme suit:

«Conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 2092/91, dans sa version modifiée

7 — BOE (Boletín Oficial del Estado) du 26 novembre 1993.

8 — BOE 26 mai 2001.

par le règlement (CE) n° 1804/1999, on considère, en tout état de cause, qu'un produit porte des indications se référant au mode de production biologique lorsque le produit, ses ingrédients ou les matières premières de l'alimentation des animaux sont désignés, dans l'étiquetage, la publicité ou les documents commerciaux, par le terme 'ecológico' ou son dérivé 'eco', seul ou accompagné du nom du produit, de ses ingrédients ou de sa marque commerciale.»

9. Dans la Comunidad foral de Navarra (Communauté autonome de Navarre), le Decreto Foral n° 617/1999, du 20 décembre 1999⁹, régit le mode de production biologique. D'après son article 2, on considère qu'un produit porte des indications se référant au mode de production biologique lorsque le produit est désigné par les mentions «ecológico», «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis», «biológico», «orgánico», «biodinámico», ou par les abréviations «eco» et «bio». Le décret régional n° 212/2000, du 12 juin 2000¹⁰, a ajouté à l'article 1^{er} du décret régional n° 617/1999 une dérogation en vertu de laquelle la disposition précitée ne s'applique pas aux produits laitiers associés de manière habituelle et continue à la dénomination «bio», alors qu'ils n'ont pas été obtenus selon le mode de production biologique.

III — Procédure précontentieuse et arguments des parties

10. Par lettre du 18 juillet 2001, la Commission a demandé au royaume d'Espagne de présenter ses observations, conformément à l'article 226 CE. Elle estimait que les modifications apportées à l'ordre juridique espagnol par le décret royal n° 506/2001 et par le décret régional n° 212/2000 enfreignent les dispositions combinées des articles 2 et 5 du règlement n° 2092/91, des articles 2 et 10 bis de ce règlement et les dispositions combinées des articles 2 du règlement n° 2092/91 et 2, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/13. Le Royaume d'Espagne a contesté cette thèse.

11. La Commission a ensuite adressé un avis motivé au Royaume d'Espagne par lettre du 24 avril 2002 en l'invitant à mettre fin aux violations alléguées dans un délai de deux mois. Le royaume d'Espagne a continué de prétendre qu'aucune violation de dispositions communautaires ne pouvait lui être reprochée.

12. Par requête du 17 mars 2003, enregistrée à la Cour le 26 mars 2003, la Commission a introduit un recours contre le Royaume d'Espagne, en application de l'article 226 CE.

9 — BO de Navarre du 10 janvier 2000, ci-après le «décret régional n° 617/1999».

10 — BO de Navarre du 10 juillet 2000, ci-après le «décret régional n° 212/2000».

13. La Commission demande à la Cour:

- de constater que, en conservant, dans son ordre juridique interne et dans ses usages, l'emploi du terme «bio», seul ou en combinaison avec d'autres termes, pour des produits qui n'ont pas été obtenus selon un mode de production biologique, ce qui constitue une violation des dispositions combinées des articles 2 et 5 du règlement n° 2092/91, modifié par les règlements n°s 1935/95 et 1804/1999; en n'adoptant pas les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation frauduleuse du terme en question, en violation des dispositions combinées des articles 2 et 10 bis du règlement modifié, et en n'adoptant pas de mesures destinées à éviter que les consommateurs soient induits en erreur quant au mode de production ou d'obtention des denrées alimentaires, contrairement à l'article 2 du règlement modifié, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/13,

le Royaume d'Espagne a enfreint le règlement et la directive susmentionnés et, en particulier, les dispositions précitées de ces actes;

- de condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

14. Le Royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le recours;
- condamner la Commission aux dépens.

IV — Appréciation juridique

- et en maintenant, sur le territoire de la Communauté autonome de Navarre, en violation de ces dispositions, l'utilisation du terme «bio», seul ou combiné avec d'autres termes, pour des produits laitiers associés de manière habituelle et continue à ce terme, bien qu'ils ne soient pas obtenus selon le mode de production biologique,

15. Le présent recours en manquement est atypique dans la mesure où la Commission reproche au Royaume d'Espagne que certaines de ses dispositions nationales sont incompatibles avec un règlement de la Communauté. Alors que la compatibilité de dispositions nationales avec des directives

fait souvent l'objet de recours en manquement, la nécessité d'entamer une telle procédure dans le cas de règlements n'est pas manifeste. Étant donné que les règlements sont directement applicables et doivent être appliqués de façon prioritaire par rapport au droit national, on pourrait considérer qu'il ne faut simplement pas tenir compte du droit national contraire. Toutefois, on ignorerait ainsi que des contrariétés entre un règlement et le droit national peuvent entraver l'efficacité du droit communautaire en pratique. De telles contrariétés sont en particulier propres à susciter des doutes sur le droit à appliquer. C'est la raison pour laquelle les États membres peuvent uniquement adopter des mesures d'exécution d'un règlement s'ils en respectent les limites, si elles ne font pas échec à leur application immédiate et si elles ne dissimulent pas leur nature communautaire¹¹. Les mesures nationales doivent, d'une manière générale, en raison même des obligations établies par l'article 10 CE, faciliter l'application du règlement communautaire et ne pas entraver son exécution¹². Une violation de ces obligations peut aussi faire l'objet d'un recours en manquement.

biologique conformément aux dispositions du règlement n° 2092/91. Le Royaume d'Espagne méconnaîtrait ainsi les dispositions combinées des articles 2, 5 et 10 bis du règlement n° 2092/91, ainsi que l'article 2, paragraphe 1, sous a), i) de la directive 2000/13.

17. L'article 2 du règlement n° 2092/91 précise quand la désignation d'un produit est considérée comme indiquant qu'il est issu de l'agriculture biologique. L'article 5 du règlement n° 2092/91 définit les produits qui peuvent être présentés de la sorte. L'article 10 bis oblige les États membres à s'opposer à toute utilisation frauduleuse de l'indication visée à l'article 2 de ce règlement. L'article 2, paragraphe 1, sous a), point i), de la directive 2000/13 impose aux États membres de faire en sorte que l'étiquetage n'induisse pas l'acheteur en erreur.

16. Le reproche de la Commission porte sur le fait que, d'après le droit espagnol nouveau, l'indication «bio» peut aussi être utilisée pour désigner des produits qui n'ont pas été élaborés selon un mode de production

18. Ces dispositions seraient méconnues si l'indication «bio» en Espagne constituait une référence au mode de production biologique au sens de l'article 2 du règlement n° 2092/91. Dans ce cas, le Royaume d'Espagne ne pourrait en effet pas adopter de dispositions comme celles en cause en l'espèce, qui permettent d'utiliser cette indication pour des produits qui n'ont pas été obtenus selon les méthodes de production biologique fixées par le règlement. Le Royaume d'Espagne devrait par ailleurs éviter qu'une indication frauduleuse soit utilisée.

11 — Arrêts du 31 janvier 1978, Zerbone (94/77, Rec. p. 99, points 22 à 27), et du 14 octobre 2004, Commission/Pays-Bas (C-113/02, Rec. p. I-9707, point 16).

12 — Arrêt du 14 octobre 1999, Adidas (C-223/98, Rec. p. I-7081, point 25).

19. L'appréciation de la question de savoir si le recours de la Commission est fondé dépend ainsi uniquement de l'interprétation de l'article 2 du règlement n° 2092/91 pour toutes les infractions alléguées. Il faut déterminer si un produit qui porte l'indication «bio» en Espagne est considéré comme portant des indications se référant au mode de production biologique conformément à l'article 2 du règlement n° 2092/91.

20. L'article 2 du règlement n° 2092/91 précise quand un produit porte des indications se référant au mode de production biologique au moyen d'une définition générale qui est complétée par une énumération de dénominations concrètes selon les langues. D'après la définition générale énoncée tout d'abord, un produit porte des indications se référant au mode de production biologique:

«lorsque [...] le produit [...] [est] caractérisé[s] par les indications en usage dans chaque État membre, suggérant à l'acheteur que le produit [...] a été obtenu [...] selon les règles de production énoncées à l'article [...] 6 [...]».

21. Cette définition générale se réfère donc de façon déterminante au caractère usuel de l'utilisation du terme et à la perception du consommateur qui lui est étroitement liée.

22. La concrétisation qui suit énumère alors par langue des termes particuliers dont l'utilisation — au même titre que celle de termes et de diminutifs qui en sont dérivés — désigne un produit qui porte des indications se référant au mode de production biologique:

«et en particulier par les termes ci-après ou leurs dérivés usuels (tels 'bio', 'éco', etc.) ou des diminutifs, seuls ou combinés, à moins que ces termes ne s'appliquent pas aux produits agricoles contenus dans les denrées alimentaires ou les aliments des animaux ou ne présentent de toute évidence aucun rapport avec le mode de production».

23. Ce passage est suivi d'une liste de termes dans les différentes langues officielles. Pour l'espagnol, le danois, l'allemand et le suédois, la liste indique chaque fois le correspondant d'«écologique», pour l'allemand, le grec, le français, italien, le néerlandais et le portugais, celui de «biologique», pour l'anglais, celui d'«organique» et pour le finnois, celui de «naturel».

24. D'après cette énumération, les termes qui sont mentionnés dans la langue officielle d'un État membre se réfèrent au mode de production biologique. L'article 2 du règlement n° 2092/91 définit dans cette mesure ce que le consommateur comprend de cette façon.

25. Au regard du tiret «espagnol», l'énumération ne mentionne cependant que «ecológico», le terme «biológico», qui comprendrait aussi l'abréviation «bio», n'étant pas indiqué.

26. Pour l'allemand et le néerlandais, l'énumération mentionne par contre le terme «biologisch», pour le français, «biologique», pour le grec, «βιολογικό», pour l'italien, «biologico» et «biológico» aussi pour le portugais, de sorte que, dans ces langues au moins, l'abréviation «bio» dérivée de ces termes est considérée comme une indication se référant à des produits obtenus selon un mode de production biologique.

27. La protection de ces termes ne dépend pas de la langue du consommateur concerné, mais de la langue dans laquelle le produit est commercialisé. Ainsi, il ne serait par exemple pas seulement interdit en France, en Belgique et au Luxembourg, mais aussi dans tous les autres États membres d'apposer le terme «biologique» sur un produit commercialisé en français s'il n'a pas été obtenu conformément au règlement. Il serait tout aussi interdit d'utiliser l'abréviation «bio» pour ce produit.

28. Il n'est en revanche pas possible d'étendre la protection de l'abréviation «bio», en tant qu'abréviation des traductions explicitement mentionnées du mot «biologique», à des produits dès lors qu'ils sont commercialisés dans une langue pour laquelle aucune

traduction du terme «biologique» n'est indiquée. En effet, lorsqu'elle examine des modalités de commercialisation, la Cour prend en considération l'attente présumée d'un consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé du produit en cause¹³. En présence d'un produit commercialisé en espagnol, ce consommateur typique ne comprend pas le terme «bio» comme l'abréviation d'une des traductions du terme «biologique» de l'article 2, mais uniquement comme l'abréviation de l'espagnol «biológico»¹⁴.

29. Le reproche de la Commission n'est donc fondé que si «bio», en tant qu'abréviation de l'espagnol «biológico», est compris comme se référant à un mode de production conforme au règlement. Cela pourrait, d'une part, résulter déjà du règlement lui-même, mais aussi, d'autre part, de la perception effective qu'a l'acheteur typique à l'égard de produits qui sont commercialisés en espagnol.

A — La fonction d'identification de «biológico» d'après le règlement n° 2092/91

30. La liste de l'article 2 du règlement n° 2092/91 examinée superficiellement

13 — Arrêt du 16 juillet 1998, Gut Springenheide et Tusky (C-210/96, Rec. p. I-4657, point 31).

14 — Dans le cas de produits commercialisés en plusieurs langues, il ne faut d'ailleurs pas exclure que l'utilisation de l'abréviation «bio» dans une inscription espagnole par exemple influence aussi le consommateur qui se concentre sur une mention dans une autre langue, par exemple le français.

donne l'impression que seuls les termes qui y sont cités définissent ce qui, dans chacune des langues, doit être compris comme se référant au mode de production biologique. Cette impression est toutefois erronée. Il est vrai que l'article 2 du règlement n° 2092/91 énumère pour chaque langue un ou deux termes qui doivent être compris comme indiquant que la production a été réalisée conformément au règlement, mais cette énumération n'est pas exhaustive. Une indication au sens de l'article 2 peut en effet être réalisée *en particulier* par un des termes mentionnés. Il faut pourtant déduire de cette énumération expresse que l'extension de la protection des termes à des indications qui ne sont pas prévues pour les différentes langues doit être motivée. L'attribution de termes différents aux différentes langues va en effet à première vue à l'encontre de l'idée que ces termes doivent être compris dans *toutes* les langues comme indication se référant au mode de production biologique.

31. La genèse du règlement n° 2092/91 a elle aussi plutôt tendance à plaider en défaveur de la thèse selon laquelle les termes énumérés explicitement renverraient dans toutes les langues officielles au mode de production biologique. La Commission avait tout d'abord proposé¹⁵ l'utilisation d'un terme communautaire uniforme, à savoir «biologique» ou «biodynamique» qui aurait obligatoirement été réservé dans toutes les traductions aux produits issus de l'agriculture biologique. Au lieu de cela toutefois, la

liste de termes différents selon les langues, qui renvoient aux mots «écologique», «biologique» et «organique»¹⁶ a été reprise dans la proposition après que le Parlement eut rendu son avis. Si l'idée du concept uniforme dans toutes les langues avait été maintenue, cela aurait suggéré de réserver les termes «écologique», «biologique» et «organique» dans toutes les langues à la production réalisée conformément au règlement n° 2092/91 au lieu d'établir une liste comportant neuf termes dans les différentes langues.

32. Les objectifs poursuivis par le règlement n° 2092/91 et la conception du marché intérieur, dont il faut tenir compte dans le cadre d'une interprétation conforme au traité CE, plaident en revanche en faveur de la fonction d'identification dans toutes les langues officielles.

33. Le règlement n° 2092/91 a pour but de promouvoir l'agriculture écologique. Pour atteindre cet objectif, le règlement entend, d'une part, protéger le consommateur contre des indications trompeuses. Le consommateur doit pouvoir identifier facilement les produits issus de l'agriculture biologique. Le règlement vise cependant aussi, d'autre part, à protéger les producteurs contre une concurrence déloyale. Les produits élaborés selon le mode de production biologique

15 — Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO 1990, C 4, p. 4).

16 — COM(91) 112 fin., p. 4 et suiv.

doivent bénéficier d'une protection face à la concurrence de produits obtenus à moindre coût dans l'agriculture conventionnelle¹⁷.

34. Il serait incompatible avec ces objectifs de réserver la même indication, par exemple «bio», dans un État membre aux produits issus de l'agriculture biologique et de n'accorder aucune protection à cette indication dans d'autres États membres.

35. Si l'abréviation «bio» n'était protégée que dans certaines langues communautaires comme indication se référant à l'agriculture écologique, le consommateur pourrait erronément supposer, lorsqu'il réalise des achats dans d'autres États membres ou qu'il acquiert des produits commercialisés dans d'autres langues, qu'il s'agit de produits issus de l'agriculture biologique. Ces derniers seraient aussi exposés à la concurrence directe de produits moins chers provenant de l'agriculture conventionnelle dans le cadre des échanges commerciaux transfrontaliers. Ainsi, l'objectif poursuivi par le règlement, à savoir empêcher la concurrence déloyale, serait non seulement mis en péril mais, de plus, de telles différences dans la protection des indications pourraient aussi entraver les échanges intracommunautaires de produits issus de l'agriculture biologique. Par contre, une protection uniforme au

niveau de la Communauté écarte non seulement les obstacles potentiels à la libre circulation des marchandises, mais encourage aussi la création d'un concept uniforme dans la Communauté, susceptible de promouvoir les échanges de ces produits.

36. Il faut considérer dans ce contexte que des étiquetages multilingues sont possibles et habituels sur le marché intérieur pour que les produits puissent être commercialisés dans différents États membres. Ces étiquetages peuvent même tromper le consommateur lorsqu'un produit qui n'est pas obtenu conformément au règlement porte dans une autre langue l'indication se référant habituellement dans sa propre langue au mode de production écologique. Il serait par exemple trompeur qu'un yaourt espagnol soit vendu au Portugal avec la mention espagnole «biológico»¹⁸. Il est vrai que de nombreux éléments donnent à penser que, en raison du risque de confusion, un tel étiquetage multilingue serait incompatible avec le règlement¹⁹. Il pourrait cependant être difficile d'écarter en pratique ce type d'étiquetage si certains États membres autorisent librement l'utilisation d'indications qui, dans d'autres États membres, sont réservées au mode de production biologique.

37. Le service de recherche et de documentation de la Cour a réalisé une étude de droit comparé dont les résultats soulignent les

17 — Voir deuxième et cinquième considérants du règlement n° 2092/91.

18 — En vertu de l'article 2 du règlement, «biológico» est l'indication se référant en portugais au mode de production biologique.

19 — Voir ci-dessus les points 27 et suiv.

restrictions potentielles pouvant affecter le marché intérieur pour les produits issus de l'agriculture écologique. Cette étude montre que, outre le Royaume d'Espagne, seuls le Royaume de Danemark et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord autorisent parmi les États membres²⁰ l'utilisation de l'abréviation «bio» pour des produits qui n'ont pas été obtenus conformément au règlement. Il est toutefois prévu au Danemark et au Royaume-Uni qu'il est nécessaire d'apposer au moins une mention claire indiquant que le produit n'est pas issu de l'agriculture biologique. Force est donc de partir de l'idée que, en dehors de l'Espagne, l'abréviation «bio» est comprise sur le marché intérieur comme une indication se référant au mode de production biologique et qu'elle peut être utilisée à cette fin par les producteurs.

38. Le règlement n° 392/2004, qui n'est pas encore applicable en l'espèce, confirme l'interprétation inspirée par les objectifs poursuivis par le règlement n° 2092/91. Par ce règlement, le législateur communautaire a en effet reconnu explicitement que les traductions des termes dans les autres langues communautaires figurant à l'article 2 du règlement n° 2092/91 doivent aussi être comprises comme se référant au mode de production biologique.

39. En adoptant le règlement n° 392/2004, le Conseil a donné une nouvelle formulation à

l'article 2 notamment du règlement n° 2092/91. Dorénavant, les termes énumérés «sont considérés comme des indications se référant au mode de production biologique dans toute la Communauté et *dans toute langue officielle*»²¹. D'après le deuxième considérant du règlement n° 392/2004, la protection vaut également pour les dérivés ou diminutifs usuels, indépendamment de la langue utilisée. Le rapporteur du Parlement européen a aussi indiqué clairement que la nouvelle formulation de l'article 2 excluait l'utilisation de «bio» pour les produits qui ne sont pas issus de l'agriculture biologique²². Le gouvernement espagnol en était manifestement conscient, puisqu'il a voté contre le règlement apportant cet amendement. Se référant au présent recours en manquement, il a souligné que, en espagnol, «bio» n'est pas utilisé pour l'agriculture biologique et que l'amendement n'était donc pas nécessaire²³. Le règlement n° 392/2004 a ainsi levé tout doute, en ce sens que, aujourd'hui, l'utilisation de l'abréviation «bio» n'est en tout cas autorisée dans toutes les langues de la Communauté que pour les produits issus de l'agriculture biologique²⁴.

40. Le deuxième considérant du règlement n° 392/2004 souligne que la modification a

21 — Souligné par l'auteur.

22 — Rapport de la députée Danielle Auroi sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 2092/91, du 6 novembre 2003 (A5-392/2003, p. 11).

23 — Déclaration n° 16/04 dans le relevé mensuel des actes juridiques du Conseil de février 2004, document du Conseil n° 7712/04, du 24 mars 2004, annexe II, p. 6.

24 — Voir aussi, à ce propos, nos conclusions de ce jour dans l'affaire Comité Andaluz (C-107/04, arrêt du 14 juillet 2005, Rec. p. I-7137, p. I-7139, points 20 et suiv.).

20 — Les États baltes, la République de Malte et la République de Hongrie n'ont pas été pris en compte.

été adoptée pour éviter toute *erreur d'interprétation* concernant le champ d'application de la protection. Le législateur est donc parti de l'idée que le refus de la protection pour les dérivés ou diminutifs usuels dans d'autres langues reposait sur une interprétation erronée de l'article 2 du règlement n° 2092/91 dans sa version non modifiée.

néanmoins que, en Espagne, ce terme est sans conteste lié à l'agriculture biologique.

41. L'interprétation de l'article 2 du règlement n° 2092/91 porte ainsi à conclure que, en principe, chacun des termes choisis pour les différentes langues ainsi que leurs abréviations sont considérés, en vertu du règlement, comme désignant dans toute la Communauté des produits issus de l'agriculture biologique.

43. Il est donc incompatible avec l'article 2 du règlement d'autoriser l'utilisation de l'indication «bio» pour des produits qui ne remplissent pas les conditions fixées par ce règlement.

B — À titre subsidiaire: la signification pour le consommateur sur le marché espagnol

42. L'article 2 du règlement comporte néanmoins explicitement une dérogation pour les termes qui «ne présentent de toute évidence aucun rapport avec le mode de production»²⁵. Les anciennes réglementations applicables dans toute l'Espagne, que nous examinerons encore de façon plus détaillée ci-dessous, ainsi que les dispositions régionales encore applicables aujourd'hui, qui réservaient ou réservent toujours²⁶ le terme «bio» à l'agriculture biologique montrent

44. Si la Cour ne devait pas suivre cette thèse sur l'interprétation de l'article 2 du règlement n° 2092/91 dans sa version résultant du règlement n° 1804/1999, il faudrait déterminer si le consommateur voit dans l'indication «bio», en tant qu'abréviation du terme «biológico», une référence à l'agriculture biologique lorsque des produits sont commercialisés en espagnol. L'article 2 ne réserve en effet pas seulement les termes cités de façon explicite pour les produits issus de l'agriculture biologique, mais aussi toutes les «indications en usage dans chaque État membre, suggérant à l'acheteur que le produit, ses ingrédients ou les matières premières pour aliments des animaux ont été obtenus selon les règles de production» visées par le règlement. Dans la mesure où

25 — Voir, en ce qui concerne la nouvelle formulation de cette dérogation, nos conclusions présentées dans l'affaire Comité Andaluz, précitées à la note 24, points 31 et suiv.

26 — Voir ci-dessous, points 43 et suiv.

ces dispositions se réfèrent à chacun des États membres, il ne faut pas avoir égard, contrairement à ce que soutient la Commission, au consommateur typique du marché intérieur européen, mais au consommateur du marché espagnol.

Canaries, de Galice, de Madrid, de Catalogne, d'Aragón et des Baléares. La Commission a même signalé à l'audience que, parmi les 17 Communautés autonomes espagnoles, seuls la Navarre — à savoir pour les produits laitiers — et le Pays basque autorisaient l'utilisation du terme «bio» pour des produits qui ne sont pas obtenus conformément aux dispositions du règlement. Il existe donc sur le territoire espagnol des réglementations différentes sur l'utilisation de la désignation «bio».

45. Le gouvernement espagnol conteste que le consommateur espagnol rattache le terme «bio» à un mode de production conforme au règlement. La Commission rétorque que l'ancienne formulation — applicable uniquement aux produits végétaux — du décret n° 1852/1993 prévoyait l'utilisation de ce terme pour des produits obtenus conformément au règlement. Elle se fonde par ailleurs sur le décret n° 212/2000 de la Communauté autonome de Navarre, qui — à l'exception des produits laitiers — prévoit toujours qu'un produit est considéré comme portant des indications se référant au mode de production biologique lorsqu'il porte entre autres les mentions «biológico» ou «bio». Le gouvernement espagnol a confirmé à la demande de la Cour les différences entre la réglementation nationale et celle de la Communauté autonome de Navarre. Cette information peut uniquement être comprise comme signifiant que la réglementation nationale n'exclut pas l'efficacité de la réglementation régionale. D'après les indications du Royaume d'Espagne, il existe aussi des réglementations similaires, qui ne sont pas contraires au règlement — sans être limitées aux produits laitiers — dans les Communautés autonomes de Valence, des

46. Si le législateur espagnol lui-même a assimilé au niveau national et régional les termes «biológico» ou «bio» aux termes «ecológico» et «eco», il faut alors supposer aussi que le consommateur espagnol a la même approche. Il faut en effet supposer que le législateur a fondé sa réglementation sur un mode de compréhension existant chez le consommateur ou que cette réglementation a pour le moins encouragé cette compréhension.

47. La circonstance que le décret royal dans son ancienne formulation ne s'appliquait qu'aux produits végétaux et que le décret régional prévoit une dérogation pour les produits laitiers ne s'oppose pas à cette conclusion. Si les termes «bio» et «biológico» désignent une production conforme au règlement dans le cas de certains produits, il faut partir de l'idée que le consommateur suppose que d'autres produits sont aussi obtenus selon ce mode de production et que

l'utilisation de ces indications peut donc être trompeuse²⁷.

48. La modification litigieuse du décret royal ne contredit pas non plus la conclusion tirée du texte des lois espagnoles en ce qui concerne la façon de comprendre du consommateur espagnol. D'une part, il existe encore des réglementations régionales qui continuent à fonder une confiance en ce sens du consommateur dans les termes «biológico» et «bio». D'autre part, il n'est pas possible sans plus de tirer de la suppression d'une réglementation relative à l'utilisation de ces indications la conclusion inverse à propos d'un changement du mode de compréhension du consommateur. Les attentes des consommateurs fondées sur les anciennes règles persisteront en effet, du moins à titre transitoire. La suppression abrupte de la protection conférée à certaines indications présente donc nécessairement un risque de confusion pour le consommateur. Cette suppression ne serait justifiée que s'il était effectivement établi que le consommateur n'associe plus les indications qui ne sont plus protégées à un mode de production conforme au règlement.

49. Le gouvernement espagnol aurait dû prouver ce dernier élément parce que la

situation juridique espagnole comporte déjà suffisamment d'indices montrant que les consommateurs espagnols associent la production biologique à l'indication «bio». Le gouvernement espagnol n'a toutefois pas apporté cette preuve. Il fonde pour l'essentiel sa thèse sur un sondage d'opinion qu'il a déposé. Il n'est en principe pas exclu de prouver les attentes des consommateurs au moyen d'une étude de ce type. L'étude en cause n'est cependant qu'un projet pilote fondé sur quelque 100 enquêtes téléphoniques à Madrid, à Barcelone et à Bilbao. D'après cette étude, l'institut de sondage qui en a été chargé a estimé qu'il fallait franchir une étape supplémentaire en interrogeant quelque 2 000 personnes pour obtenir des résultats définitifs. De surcroît, la Commission souligne à juste titre que l'étude a été réalisée à la demande de l'industrie laitière espagnole, qui a intérêt à pouvoir continuer d'utiliser l'indication «bio». Sans qu'il faille en l'occurrence examiner davantage les qualités de cette étude sur le fond, il faut aussi souligner qu'elle est pour le moins l'indice que le terme «bio» est compris non seulement comme favorable à la santé, mais aussi comme se référant au mode de production²⁸.

50. Le gouvernement espagnol invoque aussi le risque de confusion pour le consommateur espagnol qui associerait avec un produit biologique non pas le processus de production, mais certains avantages particuliers pour la santé — par exemple des cultures

27 — Avant d'être complété par le règlement n° 1804/1999, le règlement n° 2092/91 comportait une erreur de construction comparable puisqu'il n'étendait pas la protection des termes aux produits animaux. Il favorisait ainsi la confusion dans le chef du consommateur.

28 — Mémoire en défense, annexe IV, p. 8, deuxième et sixième propriétés.

de bifidus dans des produits laitiers. Si un tel risque existe effectivement, il n'est pas possible d'y remédier en permettant la confusion chez le consommateur qui associe cette désignation à un mode de production conforme au règlement. Il faudrait au contraire dans ce cas prévoir une interdiction absolue d'utiliser cette désignation²⁹.

53. L'utilisation du terme «bio» pour des produits qui ne sont pas issus de l'agriculture biologique est donc incompatible avec l'article 2 du règlement n° 2092/91, en Espagne du moins.

C — Conclusion sur le recours en manquement

51. Même si l'indication «bio» ne devait pas être considérée en vertu du seul règlement n° 2092/91 comme se référant dans toutes les langues à un produit obtenu selon le mode de production biologique, elle assume donc cette fonction en Espagne au moins.

54. Nous avons déjà indiqué qu'une violation de l'article 2 du règlement n° 2092/91 entraîne simultanément une violation des articles 5 et 10 bis de ce règlement ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/13³⁰. Le recours de la Commission est donc intégralement fondé.

52. Faisons observer, dans le souci d'être complet, que les réglementations espagnoles ne sont pas justifiées non plus en tant que dispositions dérogatoires au titre de l'article 5, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 2092/91. D'après cette disposition, il n'est possible d'utiliser une indication réservée en principe exclusivement aux produits biologiques pour des produits non biologiques que si elle constitue une marque enregistrée. Le règlement n° 2092/91 ne comporte pas de dérogation générale pour des groupes entiers de produits, mais s'en tient à cette dérogation limitée pour quelques marques.

V — Sur les dépens

55. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens si l'autre partie a conclu en ce sens. Étant donné que la Commission a déposé des conclusions en l'occurrence et que, d'après les motifs qui précèdent, son recours est intégralement fondé, il y a lieu de condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

²⁹ — Cela n'est cependant plus possible après les modifications apportées au règlement par le règlement n° 392/2004 car, en vertu de ce dernier, «biológico» en espagnol en tant que traduction de «biologique» est une indication autorisée renvoyant à un mode de production conforme au règlement.

³⁰ — Voir ci-dessus, points 16 et suiv.

VI — Conclusion

56. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de déclarer que:

«1) Le Royaume d'Espagne, en conservant, dans son ordre juridique interne et dans ses usages, en vertu du décret royal n° 506/2000, du 26 mai 2001, et du décret régional n° 212/2000, du 12 juin 2000, l'emploi du terme 'bio', seul ou en combinaison avec d'autres termes, pour des produits qui n'ont pas été obtenus conformément aux conditions énoncées par le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, dans sa version résultant du règlement (CE) n° 1804/1999 du Conseil, du 19 juillet 1999:

— a méconnu les dispositions combinées des articles 2, 5 et 10 bis du règlement n° 2092/91, et

— de l'article 2 du règlement n° 2092/91, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard.

2. Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.»