ARRÊT DE LA COUR
DU 19 SEPTEMBRE 1984 [1]

Procédure pénale contre Albert Heijn BV (demande de décision préjudicielle, formée par l'Arrondissementsrechtbank de Haarlem)

«Interdiction de pesticides pour les pommes — Mesures d'effet équivalent»

Affaire 94/83

Sommaire

Libre circulation des marchandises — Dérogations — Protection de la santé publique — Réglementation de la présence de résidus de pesticides non couverts par des dispositions communautaires — Compétence des États membres — Interdiction d'importer des pommes — Teneur en vinchlozoline supérieure aux limites fixées

(Traité CEE, art. 30 et 36)

Dans la mesure où la réglementation communautaire en la matière ne couvre pas certains pesticides, les États membres peuvent réglementer la présence des résidus de ces pesticides sur les denrées alimentaires d'une façon qui peut varier d'un pays à l'autre en fonction des conditions climatologiques, de la composition de l'alimentation habituelle de la population ainsi que de l'état de santé de celle-ci. Dans ce contexte, ils peuvent différencier, pour le même pesticide, la teneur permise pour des aliments différents.

Dès lors, les articles 30 et 36 du traité CEE ne font pas obstacle à ce qu'un État membre interdise l'importation de pommes en provenance d'un autre État membre au motif qu'il y a sur ou dans ces pommes une quantité de vinchlozoline supérieure à celle qui est prescrite par la loi dans le premier État membre, même si la teneur maximale admissible en vinchlozoline prescrite dans le premier État membre diffère des teneurs prescrites pour d'autres denrées alimentaires ou boissons.

Dans l'affaire 94/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le juge de police en matière économique de l'Arrondissementsrechtbank de Haarlem et tendant à obtenir dans la procédure pénale pendant devant cette juridiction contre

1 — Langue de procédure: le néerlandais.

ALBERT HEIJN BV, à Zaandam, commune de Zaanstad, Ankersmidplein 2,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE, au regard de la législation nationale relative à la présence de résidus de pesticides sur les aliments destinés à la consommation humaine,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, A. O'Keeffe, U. Everling et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations écrites peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. L'entreprise Albert Heijn BV est propriétaire d'une chaîne de grandes surfaces aux Pays-Bas, dont le centre de distribution est à Zaandam. Au cours de la période allant de septembre 1980 à mars 1981, Heijn a acheté en Italie, auprès de la firme Mazzoni SpA, producteur et commerçant à la fois de fruits et légumes, un lot de pommes de la variété «Granny Smith», qui ne sont pas produites aux Pays-Bas.

Le 16 janvier 1981, le service de contrôle des produits a effectué un contrôle au centre de distribution de Heijn, à la suite duquel un échantillon des pommes en cause a été prélevé et une saisine provisoire du stock disponible a été appliquée sur présomption de présence de vinchlozoline sur les pommes. Le 30 janvier 1981, le lot de pommes saisi le 16 janvier 1981 a été libéré pour la vente.

L'analyse effectuée par le service de contrôle des produits a fait apparaître

qu'il se trouvait sur les pommes une quantité de 1,0 mg/kg de vinchlozoline. Or, en vertu de la législation néerlandaise applicable en la matière, la présence de cette substance sur ou dans les pommes n'est pas autorisée.

Le ministère public de l'arrondissement de Haarlem a donc assigné la firme A. Heijn à comparaître devant le juge de police économique de l'Arrondissementsrechtbank de Haarlem pour infraction aux dispositions législatives en vigueur en la matière.

2. Lors de l'audience du 11 avril 1983, devant le juge de police économique, l'inculpé a soutenu que la réglementation législative et administrative nationale sur laquelle repose l'inculpation est contraire aux articles 30 à 36 du traité CEE.

3. Le juge de police économique ayant constaté que l'affaire soulevait une question d'interprétation du droit communautaire a sursis à statuer et a posé à la Cour de justice des CE, conformément à l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1. Une interdiction de commercialiser dans un État membre des pommes importées d'un autre État membre, sur la base du fait que ces pommes contiennent des résidus d'un pesticide — non cité à l'annexe II à la directive du Conseil du 23 novembre 1976 (76/895/CEE) —, ce qui est contraire aux dispositions légales nationales en vigueur en la matière, lesquelles interdisent la commercialisation de denrées alimentaires et de boissons contenant des résidus d'un pesticide à moins que ces résidus restent inférieurs à un maximum fixé par produit et par pesticide, constitue-t-elle une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation interdite en vertu de l'article 30 du traité CEE?

2. Jusqu'à quel point la réponse à la première question dépend-t-elle de la réponse à celle de savoir si les pommes susvisées ont été produites et commercialisées dans l'État membre de provenance en conformité avec les dispositions légales qui y sont en vigueur?

3. a) Si la première question doit recevoir une réponse affirmative, les dispositions légales nationales qui y sont visées peuvent-elles alors être considérées comme une protection nécessaire de la santé publique en application de l'article 36 du traité CEE?

   b) La réponse à la question posée sous 3. a) exige-t-elle qu'il soit constaté que l'interdiction applicable in concreto en rapport avec un pesticide déterminé pour des pommes est justifiée en tant que protection nécessaire de la santé publique, ou bien cette interdiction peut-elle également être considérée comme justifiée si elle a été décidée sur la base d'une politique générale qui vise à prévenir autant que possible la présence de résidus de pesticides dans les denrées alimentaires et les boissons et dans le cadre de laquelle la fixation d'une tolérance de résidus est seulement opérée lorsqu'un certain pesticide pour un produit déterminé apparaît nécessaire et lorsqu'il n'existe pas, du point de vue de la santé publique — compte tenu des habitudes alimentaires nationales —, des objections majeures à l'encontre de cette fixation?

4. a) Est-il important pour la réponse aux questions posées sous 3. que

les dispositions légales nationales du pays importateur n'autorisent pas un résidu d'un pesticide déterminé pour certaines denrées alimentaires et boissons, mais fixent une quantité maximale admissible de résidus du même pesticide pour d'autres denrées alimentaires et boissons?

b) Ou concrètement: faut-il attacher de l'importance au fait qu'aux Pays-Bas un résidu de vinchlozoline sur des pommes n'est pas autorisé, alors qu'il l'est pour d'autres produits agricoles et horticoles, tandis que le résidu de vinchlozoline maximal autorisé pour certains de ces produits est même supérieur à la quantité constatée sur le lot de pommes litigieux?

II — La réglementation nationale applicable en l'espèce

1. La «Bestrijdingsmiddelenwet» de 1962 (loi sur les pesticides) vise à régler l'ensemble du problème des pesticides, à l'exception de la production. La loi comporte des règles interdisant la vente, la détention, le stockage et l'utilisation de tout pesticide non autorisé par la loi (article 2, paragraphe 1).

Un pesticide n'est autorisé que s'il satisfait aux normes relatives à la composition, au conditionnement, etc., qui sont fixées par le ministre, que si des analyses ont révélé qu'il convient à l'usage auquel il est destiné et qu'il n'aura pas d'effets secondaires nocifs et, enfin, que si la teneur en substance active ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché.

Une pareille interdiction générale, sauf agréation préalable par les autorités compétentes, concernant la présence de pesticides dans et/ou sur les denrées alimentaires, est énoncée à l'article 16 de la même loi.

Selon cette disposition:

«Les denrées alimentaires ou boissons ayant une teneur en un ou plusieurs pesticides, composants de pesticides ou produits de transformation de pesticides qui est supérieure à la teneur fixée par un règlement d'administration publique ou par les dispositions prises pour son application, sont considérées d'office comme n'ayant pas la qualité requise, au sens de l'article 6 de la Warenwet (loi sur les produits).»

2. Le règlement d'administration publique dont il est question à l'article 16 de la loi sur les pesticides est le décret sur les résidus du 25 juillet 1964 (Residubesluit). Ce décret n'est en fait qu'une mesure d'habilitation autorisant les ministres compétents à fixer les normes nécessaires par arrêté ministériel. Ces normes ont été définies par l'arrêté sur les résidus de 1965 (le Residubeschikking), modifié en dernier lieu par l'arrêté du 9 février 1983.

3. Le régime instauré par le Residubeschikking veut qu'aucun résidu ne soit toléré (entre autres, sur les fruits et légumes) d'un pesticide non indiqué dans son annexe I, colonne I, tandis qu'en revanche, une quantité maximale de résidus est tolérée suivant les normes indiquées dans la colonne II pour les pesticides qui sont effectivement mentionnés dans la colonne I, sauf ce qui est prévu pour les produits spécifiquement désignés dans la colonne III.

En ce qui concerne la vinchlozoline, la teneur en résidus généralement admise à la colonne II de l'annexe est de zéro; sont cependant prévues à la colonne III les exceptions suivantes:

fraises	10
kiwi	10
autres fruits	0
endives	5
salades	5
chicorées	2
autres légumes	1
lait et produits laitiers	0,05
viandes et produits de viande	0,05

Pour la catégorie «autres fruits», dont relèvent également les pommes, la tolérance de résidus de vinchlozoline est égale à zéro.

4. Les voies par lesquelles les quantités maximales tolérées de pesticides parviennent dans la Residubeschikking, sont les suivantes:

a) par les agréments de pesticides, remplissant les conditions requises par l'article 3 de la Bestrijdingsmiddelenwet;

b) à la demande d'un fabricant de pesticides ou d'un importateur de produits alimentaires ou de boissons, dont l'acceptation comporte une adaptation du Residubeschikking. Le gouvernement néerlandais a fait savoir que la raison pour laquelle la présence de résidus de vinchlozoline sur ou dans les pommes n'est pas tolérée, est que les autorités compétentes n'ont jamais été saisies d'une demande de producteurs ou d'importateurs, les invitant à autoriser le pesticide en question sur ces produits;

c) par la biais de mesures prises pour que les Pays-Bas se conforment aux obligations en la matière, entreprises au niveau international (directives communautaires, propositions du Codex alimentaire).

III — La réglementation communautaire applicable en l'espèce

La réglementation communautaire concernant la fixation des teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes est contenue dans la directive 76/895/CEE du Conseil, du 23 novembre 1976 (JO L 340 du 9. 12. 1976, p. 26), modifiée en dernier lieu, quant à son annexe II, par la directive 81/36/CEE du Conseil, du 9 février 1981 (JO L 46 du 19. 2. 1981, p. 33).

La directive a pour but d'éliminer les disparités existant entre les législations des États membres en ce qui concerne les teneurs maximales admissibles en résidus de pesticides. Elle cherche en outre à concilier les besoins de la production végétale et les impératifs de la protection de la santé humaine et animale.

Le onzième considérant indique que la directive ne constitue qu'une première étape de l'harmonisation qui doit intervenir en cette matière. Il précise en effet que, dans un premier temps, il y a lieu de fixer des teneurs maximales pour les résidus de certains pesticides. L'article 5 de la directive envisage expressément l'extension du régime institué par la directive, par la modification de ses annexes.

L'article 3 de la directive dispose que les États membres ne peuvent interdire ou entraver la mise en circulation sur leur territoire des produits visés à l'article premier de la directive en raison de la présence de résidus de pesticides, si la quantité de ces résidus n'excède pas les

teneurs maximales fixées par la directive. Les États membres peuvent en revanche autoriser, le cas échéant, des teneurs plus élevées.

Ainsi qu'il ressort de l'annexe I de la directive, celle-ci s'applique bel et bien aux pommes. Cependant, l'annexe II, qui contient la liste de résidus de pesticides et de leurs teneurs maximales, ne mentionne qu'un nombre limité de pesticides, parmi lesquels ne figure pas jusqu'à maintenant la vinchlozoline.

IV — Procédure devant la cour

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 25 mai 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées: le 25 juillet 1983, par le gouvernement de la République italienne, en la personne de son agent, M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato; le 26 juillet 1983, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Auke Haagsma, membre de son service juridique; le 22 août 1983, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par MM. Martin Seidel et Peter Rohland, en qualité d'agents; le 26 août 1983, par le gouvernement néerlandais, représenté par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, M. I. Verkade, et, le 27 août 1983, par l'intimé au principal, la société A. Heijn, représentée par M^e^ O. W. Brouwer, avocat près de l'Arrondissementsrechtbank de Amsterdam.

La Cour, sur rapport du juge/rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

La Cour, vu la demande du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, a décidé de statuer sur la demande préjudicielle dans sa formation plénière.

V — Observations écrites déposées devant la Cour

Quant à la première question

La première question préjudicielle vise en substance à savoir si l'interdiction de commercialisation des pommes originaires d'un autre État membre, en raison du fait que, sur ces pommes, se trouvent des résidus d'un pesticide non prévu par la réglementation communautaire, est contraire à l'article 30 du traité CEE.

La *Commission* propose d'y répondre par l'affirmative, l'interdiction étant appliquée aux échanges commerciaux avec les autres États membres, constituant ainsi une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 30 du traité.

Dans le même sens vont les observations de la *société A. Heijn,* du *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* et du *gouvernement néerlandais,* quoique ce dernier semble admettre, en général, la compatibilité de sa réglementation «avec les articles 30 à 36 du traité» comme étant «nécessaire à la protection de la santé publique». Les arguments y afférents seront exposés lors de l'examen de la réponse à donner à la troisième question.

Quant à la deuxième question

Par cette question, le juge de renvoi se demande quelle influence pourrait avoir sur la réponse à la première question le fait que le produit concerné ait été produit et commercialisé légalement dans l'État membre d'origine.

A cet égard, le *gouvernement italien* explique que l'utilisation de la vinchlozoline en tant que pesticide pour les pommes n'est pas autorisée en Italie. Par conséquent, ce gouvernement estime que les questions déférées par le juge néerlandais s'avèrent être privées d'objet, du fait de leur importance purement théorique. Pour le reste, le gouvernement italien n'a pas formulé d'autres observations.

La *Commission* observe que cette question s'inspire manifestement de l'arrêt «Cassis de Dijon» (arrêt du 20. 2. 1979, dans l'affaire 120/78, Rewe, Recueil p. 649) où la Cour aurait dit pour droit qu'une réglementation déterminée d'un État membre devait être considérée comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation lorsqu'il s'agit de l'importation d'un produit légalement produit et commercialisé dans un autre État membre.

Selon la Commission, la question semble donc revenir à demander si l'interdiction faite par l'article 30 s'applique également lorsque les produits n'ont pas été légalement produits et commercialisés dans un autre État membre. Bien que la Commission incline sur le plan général à penser qu'un État membre est en droit d'interdire, d'empêcher ou d'entraver la commercialisation d'un produit qui n'a pas été légalement produit et commercialisé dans l'État membre de provenance et qui ne satisfait pas non plus aux prescriptions applicables sur son propre territoire, elle examinera éventuellement ce problème sous la troisième question.

En se fondant sur la même jurisprudence de l'arrêt «Cassis de Dijon» (affaire précitée) et sur les principes formulés par la Commission à la suite de cet arrêt (JO C 256 du 30. 10. 1980, p. 2), la *société A. Heijn* propose de répondre à la deuxième question en ce sens que les marchandises produites conformément aux dispositions du pays exportateur ou suivant les procédés traditionnels de ce pays doivent en principe être admises sur le territoire de tout autre État membre.

Toutefois, il ajoute qu'on ne saurait admettre a contrario qu'un État membre puisse arrêter a priori à sa frontière un produit qui ne serait pas fabriqué conformément aux dispositions de l'État de provenance. Dans cette hypothèse, il conviendrait également de considérer l'intérêt de la libre circulation des marchandises et d'apprécier si l'intérêt dont se prévaut l'État de destination pour justifier l'existence de l'entrave au commerce prévaut sur l'intérêt de libre circulation des marchandises.

Au contraire, le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* fait valoir que la conformité des produits importés avec la réglementation de l'État membre de provenance ne peut avoir aucune influence sur l'appréciation de la réglementation de l'État membre d'importation par rapport à l'article 30 du traité. Il estime cependant que cet aspect peut avoir une importance lors de l'appréciation de la réglementation nationale de l'État membre d'importation par rapport à l'article 36 du traité.

Les observations du *gouvernement néerlandais* ne se réfèrent pas particulièrement à cette question. Toutefois, il fait remarquer que la Cour, dans son arrêt dans l'affaire Biologische Producten (arrêt du 17. 12. 1981, affaire 272/80, Recueil p. 3277) aurait admis, en interprétant les articles 30 et 36 du traité, qu'il ne serait pas interdit à un État membre d'exiger une agréation préalable des produits désinfectants, même si ces produits avaient déjà fait l'objet d'une

agréation dans un autre État membre. Il semble que le gouvernement néerlandais propose d'appliquer cette jurisprudence dans le cas d'espèce.

Quant à la troisième question

La troisième question qui est posée en deux sous-questions, vise essentiellement à savoir sous 3 a) si la réglementation nationale en cause peut se justifier par rapport à l'article 36 du traité, et, sous 3. b) s'il est nécessaire dans le cas précis que la fixation de la teneur admissible en résidus se justifie dans chaque cas par les raisons énoncées à l'article 36 du traité ou si la justification peut également résider dans le fait que cette fixation s'inscrit dans une politique générale visant à empêcher autant que possible la présence de résidus dans les denrées alimentaires et les boissons et lorsqu'il n'existe pas du point de vue de la santé publique d'objections majeures.

A titre préliminaire, la *Commission* fait deux observations:

— en premier lieu, les États membres sont en principe autorisés, en l'absence d'une réglementation communautaire en la matière à arrêter des mesures relatives aux teneurs maximales admissibles en résidus de vinchlozoline tout en étant cependant tenus de respecter les dispositions des articles 30 à 36 du traité CEE;

— en deuxième lieu, la nécessité de protéger la santé publique contre les effets nocifs des pesticides a déjà été nettement reconnue au niveau communautaire, lors de l'adoption de la directive 76/895, ce qui autoriserait en principe à justifier les interdictions ou les mesures restrictives adoptées par les États membres par le souci de protéger la santé publique.

Ensuite et pour pouvoir répondre concrètement sur la question de savoir si les mesures litigieuses sont véritablement justifiées, la Commission estime qu'il faut savoir, d'une part, si la vinchlozoline en tant que telle est à considérer comme une substance pouvant avoir des effets nocifs pour la santé publique et, d'autre part, s'il se justifie que les Pays-Bas aient fixé à zéro la teneur maximale admissible en vinchlozoline sur ou dans les pommes, eu égard au fait que des teneurs supérieures en résidus de la même substance ont été autorisées pour divers autres fruits et légumes.

Ce dernier aspect de l'examen relève de la quatrième question posée par le juge de renvoi, mais la Commission traite les troisième et quatrième questions ensemble.

La Commission estime que le souci de protéger la santé publique justifie que l'on fasse preuve d'une grande prudence en ce qui concerne l'autorisation de l'usage des pesticides, et notamment de la vinchlozoline, de même qu'en ce qui concerne la présence de résidus de ces pesticides sur les fruits et légumes.

Pour ce qui est du niveau auquel doit être fixée la teneur maximale admissible en résidus d'un pesticide, la Commission rappelle que le Conseil a déjà indiqué, dans le dixième considérant de la directive 76/895/CEE, qu'il est nécessaire en cette matière «de concilier les besoins de la production végétale et les impératifs de la protection de la santé humaine et animale».

Dans cette directive, adoptée le 23 novembre 1976, ce souci d'équilibre a généralement conduit à la fixation de maxima globaux applicables à toutes les espèces de fruits et légumes relevant de la directive, bien que certaines exceptions

fussent prévues. Les modifications ultérieures à cette directive refléteraient ainsi les progrès de la connaissance scientifique sur les pesticides en cherchant davantage qu'auparavant à fixer effectivement des teneurs maximales admissibles différentes pour différents produits sur la base de raisons valables.

Ces raisons sont, selon la Commission, les dangers qu'un pesticide présente pour la santé publique et la nécessité pour la lutte contre les parasites et les maladies végétales. La teneur admissible en résidus dépendrait également des habitudes alimentaires de la population. La Commission fait en outre valoir qu'il n'y a pas de raison de fixer une teneur dépassant la limite inférieure de sensibilité, en acceptant ainsi un certain risque pour la santé publique, lorsque la protection des végétaux ne l'exige pas, par exemple parce que tel pesticide n'est pas destiné à être utilisé sur telle espèce de fruits et de légumes.

La Commission conclut ainsi qu'il peut y avoir de bonnes raisons de fixer différentes teneurs maximales admissibles pour différentes espèces de fruits et de légumes, ainsi que les Pays-Bas l'ont fait pour la vinchozoline. Il pourrait même y avoir de bonnes raisons de fixer la teneur maximale admissible à zéro, si, par exemple, on ignore si la vinchlozoline convient pour les espèces concernées.

Cependant, cela impliquerait que s'il s'avère néanmois par la suite que le pesticide en question est ou peut être utilisé sur des espèces des légumes et de fruits pour lesquelles la teneur maximale admissible a été jusqu'à présent fixée à zéro (ou à la limite inférieure de sensibilité), les autorités compétentes seraient tenues de réexaminer la question et de vérifier si l'équilibre entre les deux impératifs susmentionés n'a pas été modifié et s'il n'y aurait donc pas lieu d'adapter en conséquence la teneur maximale admissible.

En cette matière, la Commission souligne que les autorités nationales doivent prendre l'initiative de se procurer les informations nécessaires sur l'évolution des connaissances scientifiques et l'utilisation des pesticides sans laisser la charge aux particuliers intéressés. En d'autres termes, si la société A. Heijn présentait une demande aux autorités néerlandaises, ces dernières n'auraient pu refuser ni de prendre le dossier en considération, ni de réexaminer la situation, ni de demander par la société les informations nécessaires. Les autorités néerlandaises auraient dû en pareil cas, adopter une attitude active, par exemple en contactant leurs homologues italiens.

Cependant, une telle demande ne semble pas être présentée en l'espèce, de sorte que l'on ne pouvait attendre, selon la Commission, des autorités néerlandaises qu'elles adaptent la teneur maximale admissible en vinchlozoline sur ou dans les pommes.

En somme, la Commission propose les réponses suivantes aux questions soumises:

«Les articles 30 et 36 du traité CEE ne font pas obstacle à ce qu'un État membre interdise l'importation de pommes en provenance d'un autre État membre au motif qu'il y a sur ou dans ces pommes une quantité de vinchlozoline supérieure

à celle qui est prescrite par la loi dans le premier État membre, même si les pommes concernées ont été légalement produites et commercialisées dans l'État membre de provenance et même si la teneur maximale admissible en vinchlozoline prescrite dans le premier État membre diffère des teneurs prescrites pour d'autres denrées alimentaires ou boissons.

Les autorités de l'État membre importateur sont cependant tenues de revoir la teneur maximale prescrite s'il leur apparaît que les raisons qui ont conduit à sa fixation ont été modifiées, par exemple, à la suite de la découverte d'un nouvel usage pour tel ou tel pesticide.»

La *société A. Heijn* fait valoir qu'en premier lieu, la toxicité des résidus de vinchlozoline trouvés sur les pommes ne saurait être une raison d'empêcher leur importation.

La vinchlozoline a une toxicité inférieure à celle du Captan par exemple, pesticide également utilisé pour les pommes. Or, selon la directive 76/895, la tolérance pour les Captan est de 15 ppm sur les pommes, tolérance reprise dans le Residubeschikking.

Les pommes importées par la société A. Heijn comporteraient un résidu maximal de 1,0 ppm, ce qui serait dès lors nettement inférieur à la quantité admise pour le Captan.

En second lieu, la société A. Heijn soutient que la «consommation escomptée», qui constitue aux Pays-Bas un deuxième critère pour apprécier la tolérance d'un pesticide sur des produits alimentaires habituellement consommés, n'est pas non plus susceptible en ce qui concerne les pommes en cause, de constituer un danger pour la santé publique et, partant, ne saurait être une raison de nature à justifier une interdiction d'importation.

Le critère pour apprécier le risque pour la santé publique qu'un pesticide pourrait présenter est celui du «Acceptable Daily Intake» (ADI), c'est-à-dire la quantité d'un produit pouvant être absorbé journellement par un consommateur sans aucun danger pour sa santé. Cette quantité devrait provenir exclusivement des fruits et légumes consommés, étant donné que la vinchlozoline est exclusivement appliquée aux fruits et légumes.

La société A. Heijn fait valoir que, alors que la consommation moyenne réelle de fruits et légumes s'élève au total à quelque 400 g par jour aux Pays-Bas, il est clair qu'eu égard à la tolérance sur les autres fruits et légumes, la consommation de pommes italiennes qui contiennent 1,0 ppm de vinchlozoline ne pourrait jamais constituer un danger pour la santé. Si on considérait par exemple la tolérance pour les fraises, qui est de 10 ppm de vinchlozoline, il s'ensuivrait que même 400 g de fraises par jour contenant un tel résidu de vinchlozoline ne pourrait nuire à la santé. En outre, il ne faudrait pas perdre de vue le fait que, dans la plupart des cas, le consommateur épluche la pomme qu'il consomme.

Compte tenu de ce qui précède, la réglementation nationale exigeant qu'un importateur, dans les circonstances données, s'adresse aux autorités nationales pour obtenir l'adaptation de cette réglementation nationale (en l'espèce, la Residubeschikking) n'est pas justifiable, selon Heijn, est exorbitante et entraîne des charges disproportionnées.

En ce qui concerne l'application de l'article 36 du traité, la société Heijn soutient que cette disposition, ne constitue pas une justification a priori des réglementations des États membres entravant les échanges commerciaux, à propos desquels un des motifs cités à l'article 36, première phrase, pourrait être invoqué. La jurisprudence de la Cour aurait défini d'autres critères auxquels devraient satisfaire les possibilités de justification au titre de l'article 36.

Eu égard à cette jurisprudence (arrêt du 20. 5. 1976, affaire 104/75, De Peijper, Recueil p. 613, 16e attendu; arrêt du 8. 11. 1979, affaire 215/78, Denkavit, Recueil 1979, p. 3391, 21e attendu), la mesure nationale devrait être nécessaire à la protection de l'intérêt évoqué. Ainsi, l'incidence restrictive de la réglementation nationale sur les échanges intracommunautaires de marchandises devrait être raisonnable par rapport à l'objectif poursuivi (principe de proportionnalité), et elle ne serait pas justifiée si le même objectif pouvait être atteint par des mesures entravant la libre circulation dans une mesure moindre (principe de subsidiarité).

La société Heijn cite en outre les motifs nos 18 et 22 de l'arrêt du 14 juillet 1983 (affaire 174/82, Sandoz, non encore publiée), desquels se dégagerait la réponse à la troisième question de la façon suivante:

La possibilité que les dispositions législatives nationales soient justifiées sur la base de l'article 36 CEE devrait être appréciée concrètement dans chaque cas. En l'espèce, il faudrait établir in concreto que l'interdiction applicable pour les pommes serait nécessitée par des impératifs de protection de la santé des personnes.

Or, la réglementation néerlandaise exigeant l'agrément préalable, alors qu'il sera établi que la vinchlozoline est déjà connue des autorités nationales et que ses résidus trouvés sur les pommes en question étaient particulièrement réduits, serait disproportionnée constituant ainsi que mesure disproportionnée, au but poursuivi et une entrave déguisée aux échanges entre États membres. Cette dernière conclusion serait établie par l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1981 (affaire 272/80, Biologische Producten, précitée).

Le *gouvernement néerlandais* affirme que les mesures nationales en cause sont justifiées sur la base soit de l'article 36 du traité, soit en application des critères de justification indiquées dans la jurisprudence de la Cour (affaire 120/78, Rewe, Recueil 1979, p. 649; affaire 113/80, Commission/Irlande, Recueil 1981, p. 1625; affaire 6/81, Industrie Diensten Groep, Recueil 1982, p. 707), dès lors que ces mesures s'appliquent indistinctement aux produits nationaux et importés. Les deux catégories des justifications comprennent la protection de la santé publique, et il n'y aurait pas d'importance juridique, laquelle de ces catégories serait d'application en l'espèce.

L'affirmation du gouvernement néerlandais serait d'autant plus confirmée par les faits du manque d'une réglementation communautaire en la matière et de la nociveté du pesticide en question.

Par ailleurs, le gouvernement néerlandais soutient qu'une protection efficace de la santé publique contre des résidus nocifs de pesticides est seulement possible si on applique un système d'agréation qui met les autorités compétentes en mesure d'apprécier le degré d'admissibilité de la présence d'un résidu d'un pesticide sur une denrée alimentaire déterminée. En conséquence, un tel système d'agréation devrait nécessairement être basé sur une interdiction sauf autorisation.

A cet égard, le gouvernement néerlandais procède aussi à une comparaison avec le système d'agréation admis par les directives communautaires concernant les matières colorantes et les agents conservateurs qui peuvent être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine. Ces directives auraient été interprétées par la Cour dans son arrêt du 14 juillet 1981 (affaire 174/83,

Sandoz, non encore publiée), dans lequel la Cour aurait reconnu un large pouvoir d'appréciation aux États membres concernant les additifs et déclaré qu'une réglementation nationale interdisant, sauf autorisation préalable, la commercialisation des denrées alimentaires auxquelles de la vitamine aurait été ajoutée, serait dans son principe justifiée.

Toutes ces considérations s'appliqueraient à plus forte raison lorsqu'il s'agit de pesticides. Dans le cas de résidus de pesticides, il s'agit de substances très nocives en soi, dont l'absorption par l'homme devrait autant que possible être limitée. Le gouvernement néerlandais estime par conséquent que l'application d'une liste limitative de substances nocives, ainsi que l'indication des teneurs maximales autorisées sur les denrées alimentaires, est nécessaire pour pouvoir protéger adéquatement la santé du consommateur.

De l'avis du gouvernement néerlandais, le point central de l'affaire n'est pas la question de savoir si la vinchlozoline doit être comprise dans la liste limitative après examen par les autorités compétentes, mais que ces autorités doivent pouvoir effectuer un pareil examen à la demande d'un producteur ou d'un importateur. Un pareil examen est également exigé pour la commercialisation et l'utilisation de pesticides, et la Cour aurait reconnu dans l'affaire 272/80 (précitée) qu'il ne serait pas interdit à un État membre d'exiger une agréation préalable des produits désinfectants, même si ces produits avaient déjà fait l'objet d'une agréation dans un autre État membre.

Enfin, le gouvernement néerlandais est d'avis que le système d'agréation qu'il pratique pour les résidus de pesticides présents sur les denrées alimentaires n'est pas inéquitable dans ses effets et ne crée pas des entraves inutiles au commerce. En effet, le système d'agréation offre la possibilité de réagir de manière souple et efficace aux besoins qui se font jour dans la pratique. La seule condition pratique est que le producteur ou importateur fasse connaître ses besoins aux autorités compétentes.

Sur la base de ce qui précède, le gouvernement néerlandais estime que le système d'agréation qu'il pratique pour les pesticides et résidus de ces derniers se trouvant sur des denrées alimentaires est nécessaire à la protection de la santé publique et n'est pas, à ce titre, incompatible avec les règles communautaires relatives à la libre circulation des marchandises, en particulier avec les articles 30 à 36 du traité CEE.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* soutient que tant que les dispositions légales relatives aux teneurs maximales en résidus de pesticides dans et sur les denrées alimentaires ne sont pas harmonisées, c'est aux États membres qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé de leurs ressortissants.

Étant donné que les teneurs maximales autorisées dans les différents États membres sont fonction des habitudes du consommateur et des proportions effectives auxquelles ce dernier serait exposé dans son pays, les divergences de réglementations nationales seraient souvent inévitables. En effet, les difficultés que la fixation de teneurs maximales de résidus dans les denrées alimentaires présente dans le cadre de l'harmonisation des législations ne résultent pas, de l'avis de ce gouvernement, d'une appréciation toxicologique divergente. Elles se manifestent plutôt, indépendamment de l'appréciation toxicologique du pesticide en question, parce que:

— le pesticide serait utilisé dans les différents États membres en des quantités différentes ou à l'occasion de la production d'autres denrées alimentaires;

— les denrées concernées contiendraient en conséquence une teneur différente en résidus du pesticide;

— la quantité de ces denrées alimentaires qui est consommée pourrait être différente entre les États membres;

— la quantité totale du pesticide que le consommateur absorbe en même temps que la nourriture pourrait, pour ces raisons, présenter des différences très importantes entre les différents États membres.

Ces différences, qui existent même en cas de concordance totale de l'appréciation sanitaire du pesticide en question, pourraient avoir pour conséquence qu'un État membre est obligé de fixer la teneur admissible en résidus pour une ou plusieurs denrées alimentaires à un niveau inférieur à celui fixé dans d'autres États membres. Cette teneur inférieure devrait permettre d'éviter que le consommateur national absorbe plus que la quantité totale de résidus de ce pesticide qui est admissible du point de vue sanitaire, lorsqu'il consomme les denrées alimentaires qui seraient disponibles dans son pays et dans les quantités qui y seraient habituelles. C'est pourquoi des réglementations différentes en matière de teneurs maximales, adoptées par les États membres, ne constituent pas des mesures arbitraires, selon le gouvernement fédéral allemand.

Cette problématique existerait également pour les pesticides auxquels s'applique la directive 76/895/CEE: C'est pour cette raison que la directive tiendrait compte des différences de situation existant entre les différents États membres.

Pour ces raisons, la réglementation en matière de teneurs maximales, que le pays de provenance aurait adoptée pour une denrée alimentaire déterminée, ne pourrait pas servir de critère de référence aux fins de l'appréciation de la nécessité et de la justification de la législation du pays d'importation qui s'en écarte.

En outre, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne est d'avis que l'interdiction de la présence de résidus d'un pesticide déterminé dans les pommes n'exige pas sa justification pour des raisons de santé publique dans chaque cas particulier. Ce qui importerait pour l'appréciation sanitaire serait la quantité totale des résidus du pesticide concerné que le consommateur absorbe en même temps que la nourriture, c'est-à-dire avec toutes les denrées alimentaires qu'il consomme.

Quant à la quatrième question

Par la quatrième question, le juge de renvoi vise en substance à savoir si le fait que la vinchlozoline, tout en étant interdite pour les pommes, est autorisée pour d'autres denrées alimentaires et boissons, aurait une importance quant à la réponse à donner à la troisième question.

La *Commission* ayant répondu aux deux questions en même temps, il y aurait lieu de se référer à ses observations résumées ci-dessus sous la troisième question.

La *société A. Heijn*, en se référant à sa réponse à la troisième question, estime que la position des autoriteés néerlandaises, selon laquelle elles ne peuvent reprendre a priori à leur compte des tolérances étrangères en matière de résidus, ne tient aucun compte de la situation de l'espèce.

Selon Heijn, il n'est pas demandé ici d'admettre a priori une tolérance en matière de résidus, quand bien même rien n'y ferait obstacle étant donné que la législation italienne applique une tolérance de 1,5 ppm pour les fruits et légumes, alors que les dispositions législatives néerlandaises tolèrent un résidu

de 5 ppm de vinchlozoline sur la salade et les endives par exemple, produits qui ne sont pas importés, sinon en quantités négligeables.

Il est demandé, conclut la société Heijn, de pouvoir importer librement un produit aimé du consommateur néerlandais, sans que cette importation soit inutilement entravée.

Les observations du *gouvernement néerlandais* sur cette question ont déjà été reproduites sous la troisième question. Sur la base de ces observations, le gouvernement néerlandais estime que le système d'agréation qu'il pratique pour les pesticides et leurs résidus sur les denrées alimentaires est nécessaire à la protection de la santé publique et, par conséquent, n'est pas incompatible avec les règles communautaires relatives à la libre circulation des marchandises.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* est d'avis que, pour la réponse à la troisième question, il est sans importance que les dispositions légales nationales du pays importateur interdisent la présence de résidus d'un pesticide déterminé dans certaines denrées alimentaires, mais autorisent une présence limitée de pareils résidus dans d'autres denrées alimentaires et même à des quantités plus grandes.

VI — Procédure orale

La partie défenderesse au principal, A. Heijn, représentée par M^e^ O. W. Brouwer, avocat au barreau d'Amsterdam, le gouvernement néerlandais, représenté par M. D. J. Keur, en qualité d'agent, le gouvernement italien, représenté par M. O. Fiumara, avvocato dello Stato, en qualité d'agent, et la Commission représentée par M. A. Haagsma, membre de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 3 avril 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 juin 1984.

En droit

1 Par jugement du 25 avril 1983, parvenu au greffe de la Cour le 25 mai 1983, l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank de Haarlem a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE, concernant la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre l'entreprise Albert Heijn BV, de Zaandam, pour avoir détenu en stock en vue de la vente, ou du moins en vue de la livraison, une certaine quantité de pommes destinées à la consommation humaine, lesquelles pourraient être nuisibles à la santé du fait de la présence de 1,0 milligramme du pesticide dénommé vinchlozoline par kilogramme de pommes.

3 L'article 16 de la loi néerlandaise sur les pesticides de 1962 (Bestrijdingsmiddelenwet) considère comme n'ayant pas la qualité requise pour être commercialisées «les denrées alimentaires ou boissons ayant une teneur en un ou plusieurs pesticides ... qui est supérieure à la teneur fixée par un règlement d'administration publique ou par les dispositions prises pour son application ...»

4 En particulier, l'arrêté ministériel de 1965 sur les résidus (Residubeschikking), pris en application de l'arrêté royal sur les résidus de 1964 (Residubesluit), en vertu de l'habilitation contenue dans la loi sur les pesticides de 1962, établit les maxima admissibles de résidus de pesticides dans les denrées alimentaires et les boissons.

5 Concernant la vinchlozoline, la teneur en résidus généralement admise par l'arrêté en question est de zéro, sauf exceptions autorisant une tolérance précise pour certains fruits et légumes cités nommément, parmi lesquels ne figurent cependant pas les pommes.

6 Devant la juridiction nationale, l'entreprise Albert Heijn a soutenu que les pommes trouvées en son stock avec des résidus de vinchlozoline provenaient d'Italie, où elles auraient été légalement commercialisées et que, par conséquent, l'interdiction de leur commercialisation aux Pays-Bas aurait été incompatible avec les dispositions du traité CEE concernant la libre circulation des marchandises.

7 Estimant que sa décision dépendait de la question de savoir si la réglementation néerlandaise susmentionnée était compatible avec les articles 30 et 36 du traité CEE et que, partant, une interprétation de ces dispositions lui était nécessaire pour rendre son jugement, l'Economische Politierechter a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions suivantes:

«1. Une interdiction de commercialiser dans un État membre des pommes importées d'un autre État membre, sur la base du fait que ces pommes contiennent des résidus d'un pesticide — non cité à l'annexe II à la directive du Conseil du 23 novembre 1976 (76/895/CEE) —, ce qui est contraire aux dispositions légales nationales en vigueur de la matière, lesquelles interdisent la commercialisation de denrées alimentaires et de boissons contenant des résidus d'un pesticide à moins que ces résidus restent inférieurs à un maximum fixé par produit et par pesticide, con-

stitue-t-elle une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation interdite en vertu de l'article 30 du traité CEE?

2. Jusqu'à quel point la réponse à la première question dépend-elle de la réponse à celle de savoir si les pommes susvisées ont été produites et commercialisées dans l'État membre de provenance en conformité avec les dispositions légales qui y sont en vigueur?

3. a) Si la première question doit recevoir une réponse affirmative, les dispositions légales nationales qui y sont visées peuvent-elles alors être considérées comme une protection nécessaire de la santé publique en application de l'article 36 du traité CEE?

b) La réponse à la question posée sous 3 a) exige-t-elle qu'il soit constaté que l'interdiction applicable in concreto en rapport avec un pesticide déterminé pour des pommes est justifiée en tant que protection nécessaire de la santé publique, ou bien cette interdiction peut-elle également être considérée comme justifiée si elle a été décidée sur la base d'une politique générale qui vise à prévenir autant que possible la présence de résidus de pesticides dans les denrées alimentaires et les boissons et dans le cadre de laquelle la fixation d'une tolérance de résidus est seulement opérée lorsqu'un certain pesticide pour un produit déterminé apparaît nécessaire et lorsqu'il n'existe pas, du point de vue de la santé publique — compte tenu des habitudes alimentaires nationales —, des objections majeures à l'encontre de cette fixation?

4. a) Est-il important pour la réponse aux questions posées sous 3. que les dispositions légales nationales du pays importateur n'autorisent pas un résidu d'un pesticide déterminé pour certaines denrées alimentaires et boissons, mais fixent une quantité maximale admissible de résidus du même pesticide pour d'autres denrées alimentaires et boissons?

b) Ou concrètement: faut-il attacher de l'importance au fait qu'aux Pays-Bas un résidu de vinchlozoline sur des pommes n'est pas autorisé, alors qu'il l'est pour d'autres produits agricoles et horticoles, tandis que le résidu de vinchlozoline maximal autorisé pour certains de ces produits est même supérieur à la quantité constatée sur le lot de pommes litigieux?»

8 Par ces questions, la juridiction nationale demande en substance à savoir, au vu des articles 30 et 36 du traité, si une réglementation d'un État membre qui interdit la commercialisation des pommes en provenance d'un autre État membre au motif qu'il y a sur ou dans ces pommes une quantité de vinchlozoline supérieure à celle qui est prescrite par la loi dans le premier État membre, pourrait se justifier en tant que protection nécessaire de la santé publique.

9 Avant de répondre aux questions posées, il y a lieu de constater, comme l'a fait observer à juste titre l'ordonnance de renvoi, que l'usage du pesticide dont il s'agit en l'espèce, n'est pas réglementé par la directive 76/895 du Conseil, du 23 novembre 1976, concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les fruits et légumes (JO L 340, p. 26).

10 Sur ces questions, les gouvernements allemand et néerlandais font valoir que l'interdiction en question se justifierait par les exigences de la protection de la santé publique, du fait que les pesticides sont des substances très nocives en soi, et qu'il n'était pas nécessaire avant de prendre des mesures de protection de vérifier si la vinchlozoline sur les pommes était nocive.

11 Pour l'entreprise Albert Heijn, une interdiction comme celle en question est disproportionnée par rapport à l'objectif de protection de la santé publique, étant donné que le pesticide en cause serait connu des autorités nationales et toléré sur un certain nombre de fruits et légumes.

12 Pour la Commission, il y a lieu de concilier les besoins de la production végétale et les impératifs de la protection de la santé humaine et animale en tenant compte des progrès de la connaissance scientifique en matière de pesticides et des habitudes alimentaires de la population; il appartiendrait au juge national d'examiner en l'espèce les raisons de l'interdiction de la vinchlozoline sur ou dans les pommes.

13 Il est constant que les pesticides représentent des risques importants pour la santé des hommes et des animaux et pour l'environnement, ce qui a d'ailleurs été reconnu au niveau communautaire, notamment dans le cinquième considérant de la directive 76/895 du Conseil, précitée, selon lequel les «pesticides n'ont pas uniquement des répercussions favorables sur la production végétale, étant donné qu'il s'agit, en règle générale, de substances toxiques ou de préparations à effet dangereux».

14 Comme la vinchlozoline n'est pas réglementée par cette directive, les États membres sont en principe autorisés à arrêter des mesures relatives aux teneurs maximales admissibles en résidus de ce pesticide, tout en tenant compte du fait que cette autorisation est elle-même limitée par le traité, et notamment par la dernière phrase de l'article 36.

15 En adoptant de telles mesures, les États membres doivent tenir compte du fait que les pesticides sont des substances à la fois nécessaires à l'agriculture et nocives à la santé humaine et animale. Le fait que les quantités absorbées par le consommateur, notamment sous la forme de résidus sur les denrées alimentaires, sont imprévisibles et incontrôlables, justifie la nécessité de mesures rigoureuses afin de limiter les risques encourus par le consommateur.

16 Dans la mesure où la réglementation communautaire en la matière ne couvre pas certains pesticides, les États membres peuvent réglementer la présence des résidus de ces pesticides sur les denrées alimentaires d'une façon qui peut varier d'un pays à l'autre en fonction des conditions climatologiques, de la composition de l'alimentation habituelle de la population ainsi que de l'état de la santé de la population. Dans ce contexte, ils peuvent différencier, pour le même pesticide, la teneur permise pour des aliments différents.

17 Une telle réglementation nationale peut donc s'insérer dans le cadre d'une politique générale de prévention de la présence des résidus de pesticides sur les aliments.

18 Les autorités de l'État membre importateur sont cependant tenues de revoir la teneur maximale prescrite s'il leur apparaît que les raisons qui ont conduit à sa fixation, ont été modifiées, par exemple, à la suite de la découverte d'un nouvel usage pour tel ou tel pesticide.

19 Il convient donc de répondre aux questions posées que les articles 30 et 36 du traité CEE ne font pas obstacle à ce qu'un État membre interdise l'importation des pommes en provenance d'un autre État membre au motif qu'il y a sur ou dans ces pommes une quantité de vinchlozoline supérieure à celle qui est prescrite par la loi dans le premier État membre, même si la teneur maximale admissible en vinchlozoline prescrite dans le premier État membre diffère des teneurs prescrites pour d'autres denrées alimentaires ou boissons.

Sur les dépens

20 Les frais exposés par les gouvernements italien, allemand, néerlandais et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Economische Politierechter de l'Arrondissementrechtbank de Haarlem, par jugement du 25 avril 1983, dit pour droit:

Les articles 30 et 36 du traité CEE ne font pas obstacle à ce qu'un État membre interdise l'importation de pommes en provenance d'un autre État membre au motif qu'il y a sur ou dans ces pommes une quantité de vinchlozoline supérieure à celle qui est prescrite par la loi dans le premier État membre, même si la teneur maximale admissible en vinchlozoline prescrite dans le premier État membre diffère des teneurs prescrites pour d'autres denrées alimentaires ou boissons.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann

Galmot O'Keeffe Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 septembre 1984.

Le greffier
par ordre

D. Louterman
administrateur

Le président

A. J. Mackenzie Stuart