ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
14 juillet 1994 *

Dans l'affaire C-17/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgique) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

J. J. J. van der Veldt,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE ainsi que de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p.1),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse et M. Zuleeg (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Darmon,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

* Langue de procédure: le néerlandais.

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Van der Veldt, par M[es] J. M. van Hille et Ph. Vlaemminck, avocats au barreau de Gand,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. H. van Lier, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Van der Veldt, représenté par M[e] M. Ryckman, avocat au barreau de Gand, et de la Commission à l'audience du 20 janvier 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 mars 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 15 janvier 1993, parvenu à la Cour le 20 janvier suivant, le Rechtbank van eerste aanleg te Gent (tribunal de première instance de Gand) a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, trois questions sur l'interprétation des articles 30 et 36 du même traité ainsi que de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1, ci-après la « directive 79/112 »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale dirigée contre M. Van der Veldt, poursuivi pour avoir, d'une part, vendu sur le marché belge du pain dont la teneur en sel n'était pas conforme à la réglementation de cet État et, d'autre part, manqué à l'obligation d'inscrire sur l'étiquette des produits de boulangerie la dénomination spécifique ou le numéro CEE du conservateur utilisé.

3 Il résulte des observations écrites déposées devant la Cour par M. Van der Veldt que la société Hema Belgique, sous l'autorité de laquelle M. Van der Veldt dirige un magasin à Gand, importe pratiquement tous ses produits, entre autres le pain et les autres produits de boulangerie, des Pays-Bas.

4 Des contrôles opérés les 8 septembre et 29 novembre 1988 par l'inspection des denrées alimentaires sur des échantillons de produits vendus dans le magasin à Gand ont révélé que le pain contenait du sel dans une proportion de 2,11% à 2,17%, alors que l'arrêté royal belge du 2 septembre 1985 relatif aux pains et autres produits de la boulangerie (*Moniteur belge* du 7. 11. 1985), pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits (*Moniteur belge* du 8. 4. 1977), n'en admet que 2 %. En outre, l'emballage des produits litigieux comportait la mention « conservateur » et non, ainsi que l'exige l'arrêté royal belge du 13 novembre 1986 (*Moniteur belge* du 2. 12. 1986), pris également en exécution de la loi du 24 janvier 1977, précitée, l'inscription de la dénomination spécifique de l'ingrédient utilisé ou de son numéro CEE, à savoir « acide propionique » ou « E 280 ».

5 Cette dernière disposition met en oeuvre en droit belge l'article 6, paragraphe 5, sous b, deuxième tiret, de la directive 79/112, selon lequel

« — les ingrédients appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe II sont obligatoirement désignés par le nom de cette catégorie, suivi de leur nom spécifique ou de leur numéro CEE... ».

Parmi les catégories expressément énumérées à l'annexe II de la directive 79/112 figure celle des conservateurs.

6 Selon l'article 22, paragraphe 1, deuxième tiret, de la directive 79/112, les États membres devaient, dans les quatre ans qui ont suivi sa notification, modifier leur législation de manière à interdire le commerce des produits non conformes. Par dérogation à cette règle, l'article 23, paragraphe 1, sous a), permettait toutefois aux États membres de ne pas rendre obligatoires les dispositions relatives à la mention, prévue à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe II. Les Pays-Bas ont fait usage de cette faculté.

7 Cette option a été supprimée, à compter du 20 juin 1992, c'est-à-dire postérieurement aux faits du litige au principal, par l'article 1er de la directive 89/395/CEE du Conseil, du 14 juin 1989, portant modification de la directive 79/112 (JO L 186, p. 17, ci-après la « directive 89/395 »).

8 Étant donné que les produits litigieux ont été légalement fabriqués et commercialisés aux Pays-Bas, où la teneur en sel du pain est limitée à 2,5 % et où les additifs peuvent simplement être désignés par la mention « conservateur », dénomination générique mentionnée à l'annexe II de l'Algemeen Aanduidungsbesluit (Warenwet), le Rechtbank van eerste aanleg te Gent a estimé nécessaire, avant de rendre son jugement, de poser à la Cour les questions suivantes:

« 1) Une disposition législative d'un État membre interdisant de vendre du pain dont la teneur en sel maximale calculée sur la matière sèche est supérieure à 2 % doit-elle être considérée comme une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité CEE, s'il résulte de cette mesure nationale que du pain légalement commercialisé dans un autre État membre et dont la teneur en sel calculée sur la matière sèche est supérieure à 2,5 % ne peut être vendu à l'importation dans ce premier État mem-

bre au motif que sa teneur en sel dépasse la limite maximale de 2 % qui y est en vigueur?

2) En cas de réponse affirmative à la première question et si la disposition législative qu'elle concerne est contraire à l'article 30 du traité CEE, le premier État membre visé peut-il, dans les circonstances décrites ci-dessus, invoquer valablement la dérogation prévue à l'article 36 du traité CEE dans le but de protéger la santé publique, maintenir la mesure en cause et écarter l'interdiction formulée par l'article 30 du traité CEE?

3) En vertu de l'article 23, paragraphe 1, sous a), de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p.1), les États membres ont la faculté de ne pas rendre obligatoires les dispositions relatives à la mention, prévue à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe II de cette directive (notamment les conservateurs), de telle sorte qu'il suffise de renvoyer à la catégorie générale.

a) Un État membre qui a, cependant, rendu obligatoires les mentions prévues à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, peut-il interdire la vente de produits légalement commercialisés dans un autre État membre où, par application de l'article 23, paragraphe 1, sous a), ces mentions ne sont pas obligatoires, mais sur lesquels les mentions prescrites dans le premier État membre ne figurent pas? En d'autres termes, ce premier État a-t-il le droit d'exclure les produits concernés de la libre circulation des marchandises, telle que définie à l'article 30 du traité CEE?

b) Le premier État membre visé ci-dessus peut-il, si l'article 30 du traité CEE conserve son plein effet à l'égard du produit non conforme, exclure l'application de cette disposition en invoquant l'article 36 du traité CEE, au motif que les mentions prévues à l'article 6, paragraphe 5, sous b),

deuxième tiret, ne figurent pas sur l'emballage, quoiqu'elles soient obligatoires dans cet État membre, ce qui n'est pas le cas dans l'État membre où ce produit a été légalement commercialisé? »

Sur la première question

9 Par la première question, la juridiction nationale demande si la législation d'un État membre interdisant la commercialisation du pain et d'autres produits de boulangerie dont la teneur en sel, calculée sur la matière sèche, dépasse la limite maximale de 2 % constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité, dès lors qu'elle s'applique également aux importations de produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre.

10 Il résulte d'une jurisprudence constante que, en l'absence de règles communes ou harmonisées relatives à la fabrication et à la commercialisation du pain et des autres produits de boulangerie, il appartient aux États membres d'adopter, chacun pour son territoire, toutes les règles concernant les caractéristiques de composition, la fabrication et la commercialisation de ces denrées, pour autant qu'elles ne sont pas de nature à créer des discriminations au détriment de produits importés ni à entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres (voir arrêts du 19 février 1981, Kelderman, 130/80, Rec. p. 527, et du 7 février 1984, Jongeneel Kaas e.a., 237/82, Rec. p. 483).

11 L'extension aux produits importés de l'obligation de respecter une teneur en sel maximale, calculée sur la matière sèche, peut avoir pour effet d'exclure, dans l'État concerné, la commercialisation du pain et d'autres produits de boulangerie originaires d'autres États membres. En effet, si, dans ces États, des critères identiques de fabrication ne sont pas prescrits, cette extension nécessitera une fabrication différenciée selon la destination du pain ou du produit de boulangerie considéré et, donc, entravera la circulation des produits qui y sont légalement fabriqués et commercialisés.

12 Il y a lieu dès lors de répondre à la première question que l'application de la législation d'un État membre, interdisant la commercialisation du pain et d'autres produits de boulangerie dont la teneur en sel, calculée sur la matière sèche, dépasse la limite maximale de 2 %, aux produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité.

Sur la deuxième question

13 Par la deuxième question, la juridiction nationale demande si une réglementation, telle que celle qui est en cause dans le litige au principal, doit être considérée comme justifiée, en vertu de l'article 36 du traité, par la protection de la santé publique.

14 La réglementation belge en cause a été adoptée en exécution de la loi du 24 janvier 1977, précitée, qui vise à la protection de la santé des consommateurs comme il ressort déjà de son titre.

15 S'agissant d'une exception au principe de la libre circulation des marchandises, il appartient aux autorités nationales de démontrer que leur réglementation satisfait au principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle est nécessaire pour réaliser l'objectif invoqué, en l'occurrence la protection de la santé publique.

16 A cet égard, le ministère belge de la Santé, dans sa lettre du 6 août 1990 adressée au procureur du Roi de Gand qui est littéralement retranscrite dans les observations de M. Van der Veldt, se borne à affirmer que « les autorités belges responsables de la politique de la santé sont d'avis que les normes néerlandaises sont trop élevées ». En effet, « si l'on retenait la norme néerlandaise, l'apport journalier s'élè-

verait à 3,1 g, soit, en ne tenant pas compte des grands consommateurs de pain, un supplément quotidien de 0,6 g en sel pour la population moyenne ».

17 Des considérations aussi générales ne démontrent pas qu'une augmentation de la consommation de sel dans les proportions mentionnées ci-dessus présente un véritable risque pour la santé humaine. Certes, comme la Cour l'a déjà reconnu (voir arrêt du 6 juin 1984, Melkunie, 97/83, Rec. p. 2367), l'existence d'un simple risque encouru par les consommateurs suffit pour que la législation soit regardée comme conforme aux exigences de l'article 36. Ce risque doit cependant être mesuré, non à l'aune de considérations d'ordre général, mais sur la base de recherches scientifiques pertinentes (voir, notamment, arrêt de la Cour du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, 178/84, Rec. p. 1227).

18 Faute d'avoir avancé des données scientifiques sur lesquelles le législateur belge se serait fondé pour prendre les mesures en cause et qui pourraient justifier leur maintien, les autorités belges n'ont pas démontré le danger que présente une teneur en sel supérieure à 2 % pour la santé publique.

19 Au surplus, le législateur belge aurait pu, au lieu d'interdire et de sanctionner pénalement la commercialisation du pain et des autres produits de boulangerie dont la teneur en sel est supérieure à 2 %, prévoir un étiquetage approprié donnant aux consommateurs les informations souhaitées sur la composition du produit. Cette solution, tout en répondant à l'objectif de la protection de la santé publique, aurait apporté des restrictions moins importantes à libre circulation des marchandises.

20 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que les autorités belges n'ont pas démontré que la réglementation en cause est nécessaire pour protéger la santé des consommateurs et qu'elle ne dépasse pas la limite de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. La réglementation en cause ne satisfait donc pas au principe de proportionnalité.

21 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la deuxième question qu'une réglementation, telle que celle qui est en cause dans le litige au principal, est susceptible d'entraver les échanges entre États membres et ne peut être considérée comme justifiée, en vertu de l'article 36 du traité, par la protection de la santé publique.

Sur la troisième question

22 Par la troisième question, la juridiction nationale demande, en substance, si, sous l'empire de la directive 79/112, un État membre qui avait rendu obligatoire la mention, prévue à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients énumérés à l'annexe II de la directive était fondé, en invoquant l'exigence impérative de la protection du consommateur ou une des raisons indiquées à l'article 36 du traité, à refuser la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État membre qui, ayant fait usage de la faculté prévue à l'article 23, paragraphe 1, sous a), de la même directive, n'avait exigé que l'inscription de la mention du nom générique « conservateur ».

23 Il y a lieu de constater, d'emblée, que l'exigence d'indiquer sur l'emballage des produits vendus le nom spécifique ou le numéro CEE du conservateur a pour effet de rendre plus difficiles les importations des mêmes produits originaires d'autres États membres qui n'exigent pas une telle indication. Par conséquent, et en application d'une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêts des 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, et 20 février 1979, Rewe-Zentrale, 120/78, Rec. p. 649), une telle exigence relève, en principe, de l'interdiction de l'article 30 du traité.

24 Il convient de rappeler ensuite que, selon notamment l'arrêt du 11 mai 1989, Commission/Allemagne (76/86, Rec. p. 1021), il résulte des articles 30 et suivants du traité qu'une réglementation nationale, adoptée en l'absence de règles communes ou harmonisées, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux pro-

duits importés d'autres États membres où ils sont légalement fabriqués et commercialisés, n'est compatible avec ledit traité que dans la mesure où elle est nécessaire pour satisfaire à des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du traité ou à des exigences impératives tendant, notamment, à la défense des consommateurs.

25 Enfin, il ressort de l'arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555), que le recours à l'article 36 ne cesse d'être justifié que si, par application de l'article 100 CEE, des directives communautaires prévoient l'harmonisation complète des législations nationales. Il y a donc lieu d'admettre que, lorsque le rapprochement des législations des États membres n'a pas encore été réalisé dans un certain domaine, les législations nationales correspondantes peuvent faire obstacle au principe de la libre circulation dans la mesure où ces obstacles sont justifiés par l'une des raisons indiquées à l'article 36 du traité ou par des exigences impératives.

26 En l'occurrence, la directive 79/112 ne constitue, comme il découle notamment de ses premier et huitième considérants, que la première étape d'un processus d'harmonisation qui tend à éliminer progressivement tous les obstacles à la libre circulation des denrées alimentaires résultant des différences qui existent entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage de ces produits.

27 La règle en cause dans le litige au principal étant par ailleurs indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, il convient d'examiner si elle peut être justifiée par des exigences impératives tenant, en l'occurrence, à la protection des consommateurs ou par l'une des raisons indiquées à l'article 36 du traité.

28 Comme il résulte du sixième considérant de la directive 79/112 ainsi que du deuxième considérant de la directive 89/395 qui rend obligatoire l'inscription sur

l'emballage des denrées alimentaires du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients, toute réglementation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires doit être fondée, avant tout, sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs. Cela inclut que ces derniers doivent pouvoir connaître avec précision tous les divers ingrédients utilisés.

29 Traduisant ces préoccupations, l'obligation d'indiquer sur l'emballage du pain et des autres produits de boulangerie le nom spécifique ou le numéro CEE des agents conservateurs tend donc à assurer la protection des consommateurs reconnue par la jurisprudence de la Cour en tant qu'exigence impérative.

30 Pareille obligation doit, toutefois, être satisfaite par des moyens qui ne soient pas disproportionnés par rapport aux buts visés et qui entravent le moins possible l'importation des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres.

31 L'apposition de l'indication obligatoire du nom spécifique ou du numéro CEE du conservateur remplit ces exigences: la seule indication du nom générique « conservateur » s'avèrerait en effet insuffisante en raison, notamment, de la multiplicité des agents conservateurs pouvant être incorporés aux produits concernés. En outre, la Cour a déjà relevé (voir arrêt du 20 juin 1991, Denkavit, C-39/90, Rec. p. I-3069, point 24) que l'étiquetage est un des moyens les moins restrictifs pour la libre circulation des marchandises dans la Communauté.

32 Il convient, donc, de répondre à la troisième question que, sous l'empire de la directive 79/112, un État membre qui avait rendu obligatoire la mention, prévue à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients énumérés à l'annexe II de la directive était fondé, en invoquant l'exigence impérative de la protection des consommateurs, à refuser la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État membre qui, ayant fait usage de la faculté prévue à l'article 23, paragraphe 1, sous a), de la même directive, n'avait exigé que l'inscription de la mention du nom générique « conservateur ».

Sur les dépens

33 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Rechtbank van eerste aanleg te Gent, par jugement du 15 janvier 1993, dit pour droit:

1) L'application de la législation d'un État membre, interdisant la commercialisation du pain et d'autres produits de boulangerie dont la teneur en sel, calculée sur la matière sèche, dépasse la limite maximale de 2 %, aux produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité CEE.

2) Une réglementation, telle que celle qui est en cause dans le litige au principal, est susceptible d'entraver les échanges entre États membres et ne peut être considérée comme justifiée, en vertu de l'article 36 du traité CEE, par la protection de la santé publique.

3) Sous l'empire de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard, un État membre qui avait rendu obligatoire la mention, prévue à l'article 6, paragraphe 5, sous b), deuxième tiret, du nom spécifique ou du numéro CEE des ingrédients énumérés à l'annexe II de la directive était fondé, en invoquant l'exigence

impérative de la protection des consommateurs, à refuser la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État membre qui, ayant fait usage de la faculté prévue à l'article 23, paragraphe 1, sous a), de la même directive, n'avait exigé que l'inscription de la mention du nom générique « conservateur ».

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida