ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 5 FÉVRIER 1981 [1]

Ministère public contre René Joseph Kugelmann (demande de décision préjudicielle, formée par la cour d'appel de Colmar)

«Rapprochement des législations: agents conservateurs»

Affaire 108/80

Sommaire

Rapprochement des législations — Agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine — Obligation des États membres — Portée — Droit pour les justiciables d'invoquer les dispositions de la directive 64/54 — Limites
(Directive du Conseil 64/54)

Au stade actuel du rapprochement des législations dans le domaine des agents conservateurs, les États membres ne sont pas obligés d'autoriser l'emploi dans les denrées alimentaires de toutes les substances considérées comme utilisables par la directive 64/54. Ils ont gardé une certaine liberté pour fixer leurs propres règles quant à l'addition des agents conservateurs aux denrées alimentaires, à la double condition qu'aucun agent conservateur ne soit autorisé qui ne figure pas à la liste annexée à la directive et que l'emploi d'un agent conservateur qui y figure ne soit pas totalement interdit, sauf dans les cas particuliers de défaut de nécessité technologique.

Dans ces conditions, un particulier poursuivi pour avoir utilisé un agent conservateur dans certaines denrées destinées à l'alimentation humaine ne saurait invoquer les dispositions de la directive 64/54 autorisant l'emploi de cet agent conservateur si la législation nationale applicable en permet l'utilisation dans d'autres denrées destinées à l'alimentation humaine.

Dans l'affaire 108/80,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la cour d'appel de Colmar et tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction entre

1 — Langue de procédure: le français.

MINISTÈRE PUBLIC

et

RENÉ JOSEPH KUGELMANN, directeur général de société, demeurant à Vendenheim,

et

SÀRL SOCIÉTÉ DE PRODUITS ALIMENTAIRES POUR CHARCUTERIES (SOPAC), à Furdenheim, civilement responsable,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive du Conseil 64/54, du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO 1964, n° 12, p. 161),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

L'arrêt de renvoi, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

La Société de produits alimentaires pour charcuteries (SOPAC), de Furdenheim (Bas-Rhin), dont le directeur général est

M. Kugelmann, a livré à la société «Les salaisons Mancelles», fabrique de charcuterie industrielle, un additif dénommé «cocktail gelée», destiné à la confection des gelées de charcuterie et contenant de l'acide sorbique.

Au motif que l'emploi de l'acide sorbique est interdit en France dans les produits de la charcuterie et de la salaison, des poursuites ont été engagées contre M. Kugelmann pour infraction à la législation sur les fraudes, plus précisément aux articles 1 et 2 du décret du 15 avril 1912 [1] portant application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes [2]. Ceux-ci disposent ce qui suit:

«Article 1

Il est interdit de détenir en vue de la vente, de mettre en vente ou de vendre toutes marchandises et denrées destinées à l'alimentation humaine lorsqu'elles ont été additionnées de produits chimiques autres que ceux dont l'emploi est déclaré licite par des arrêtés pris de concert par le ministre de l'agriculture, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du développement industriel et scientifique et le ministre d'hygiène publique, sur l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France et de l'Académie nationale de médecine.

Article 2

Il est également interdit de faire intervenir, même à titre temporaire, au cours de la préparation des marchandises et denrées destinées à l'alimentation humaine, des produits chimiques autres que ceux dont l'emploi est déclaré licite par des arrêtés pris dans les formes prévues à l'article ci-dessus.»

Aux termes de l'article 3, point 4, de la loi du 1er août 1905 (précitée) seront punis ... «ceux qui ... mettront en vente ou vendront, connaissant leur destination, des produits ... propres à effectuer la falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme ... et ceux qui auront provoqué à leur emploi par le moyen de brochures, circulaires, prospectus, affiches, annonces ou instructions quelconques».

Par jugement du 16 février 1979, le tribunal correctionnel de Strasbourg a déclaré le prévenu coupable du délit d'infraction à la législation sur les fraudes et la société SOPAC civilement responsable du dommage causé par M. Kugelmann, son préposé.

Devant la cour d'appel de Colmar, le prévenu a fait valoir notamment qu'aux termes de la directive 64/54 du Conseil du 5 novembre 1963, concernant l'utilisation des agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO 1964, n° 12, p. 161), si les États membres ne peuvent autoriser que les agents conservateurs énumérés à l'annexe de la directive (dans laquelle figure l'acide sorbique), ils ne peuvent édicter des dispositions qui auraient pour effet d'exclure totalement l'emploi dans les denrées alimentaires de l'un des agents énumérés à l'annexe. Il en a conclu que l'utilisation de l'acide sorbique comme agent conservateur ne saurait avoir pour conséquence d'entraîner des poursuites sur le fondement de la loi de 1905.

Les articles 1 et 2 de la directive 64/54 (ainsi que modifiés par la directive

1 — Décret du 15 avril 1912 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications de denrées alimentaires et spécialement les viandes, produits de charcuterie, fruits, légumes, poissons et conserves, modifié par le décret n° 73-138 du 12 février 1973, article 15-I (JORF 15 février 1973, p. 1728).

2 — Loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, modifié par la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978, (JORF 11 janvier 1978, p. 301).

67/427 du Conseil, du 27 juin 1967, JO n° 148, p. 1) sont libellés comme suit:

«Article 1

Les États membres ne peuvent autoriser, pour la protection des denrées destinées à l'alimentation humaine, ci-après dénommées «denrées alimentaires», contre les altérations provoquées par des micro-organismes, que les agents conservateurs énumérés à l'annexe de la présente directive.

Article 2

1. Les États membres prennent toutes dispositions utiles pour que les agents conservateurs, pour lesquels l'annexe prévoit certaines conditions d'emploi, soient utilisés seulement dans ces conditions.

2. Sous réserve du paragraphe 1, la présente directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales déterminant les denrées alimentaires auxquelles les agents conservateurs énumérés à l'annexe peuvent être ajoutés et les conditions de cette addition; toutefois, la législation d'un État membre ne peut exclure totalement l'emploi de l'un des agents conservateurs énumérés à l'annexe que dans le cas où il n'y a pas de nécessité technologique d'emploi de celui-ci dans les denrées alimentaires produites et consommées sur son propre territoire.»

La cour d'appel de Colmar, considérant que la solution du litige exigeait l'interprétation de la directive 64/54 afin d'établir si les législations nationales doivent autoriser l'ensemble des conservateurs énumérés dans la directive ou si les États membres doivent simplement interdire l'emploi de toutes les substances qui n'y sont pas énumérées, a décidé, par arrêt du 21 décembre 1979, de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice la question suivante:

«Le fait pour un État membre de la CEE d'interdire dans sa législation nationale l'emploi d'un conservateur utilisé dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, alors que l'utilisation de celui-ci est autorisée par la directive communautaire du 5 novembre 1963, constitue-t-il une atteinte à la règle de la suprématie du droit communautaire sur le droit interne pouvant être invoquée par un sujet communautaire poursuivi pour falsification de denrées alimentaires à l'aide de ce conservateur (acide sorbique)?»

L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 8 avril 1980.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Kugelmann, prévenu au principal, représenté par M^e^ Richard Huffschmitt, du barreau de Strasbourg, par le gouvernement de la République française et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jean-Claude Séché, conseiller juridique de la Commission, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Par ordonnance du 16 septembre 1980, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la première chambre.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

M. Kugelmann, prévenu au principal, se réfère aux conclusions qu'il a présentées devant la cour d'appel de Colmar.

Le *gouvernement de la République française* souligne que la directive 64/54 énumère limitativement les agents conservateurs dont l'emploi *peut* être autorisé par les États membres, et non ceux dont l'emploi *doit* être autorisé.

D'autre part, l'article 2 de la directive 64/54 précise que celle-ci n'affecte pas les dispositions nationales déterminant les denrées alimentaires auxquelles les agents conservateurs énumérés à l'annexe peuvent être ajoutés, tout en spécifiant que ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet d'exclure totalement l'emploi dans les denrées destinées à l'alimentation humaine des agents conservateurs ainsi énumérés.

A cet égard, le gouvernement français se réfère à l'arrêt du 12 juin 1980, Ministère public/Grunert, affaire 88/79 (non encore publié).

En l'espèce, si l'usage de l'acide sorbique n'est pas autorisé en France pour les produits de charcuterie, des autorisations d'emploi ont été délivrées pour plusieurs autres produits, à savoir certains articles de confiserie, préparations de fruits au sucre destinés aux laits fermentés, hydromels, pruneaux et châtaignes.

En conclusion, le gouvernement français estime qu'il y a lieu de répondre par la négative à la question posée.

La *Commission* observe qu'en ce qui concerne les agents conservateurs, le Conseil a procédé par voie de *listes positives*. Par conséquent, des substances qui ne figurent pas dans ces listes ne pourraient être admises par les États membres aux fins indiquées par la directive, mais inversement l'acide sorbique pourrait être autorisé en raison de son inscription dans l'annexe de la directive en cause. Cependant, le Conseil n'aurait pas cru pouvoir, dans un premier stade, décider du rapprochement des législations concernant les denrées destinées à l'alimentation humaine considérées individuellement, auxquelles les agents conservateurs énumérés dans l'annexe de la directive peuvent être ajoutés, ni des conditions dans lesquelles cette addition doit avoir lieu (dernier considérant de la directive 64/54). C'est pourquoi l'article 2, paragraphe 2, première phrase, de la directive 64/54, précise que celle-ci «n'affecte pas les dispositions des législations nationales déterminant les denrées alimentaires auxquelles les agents conservateurs énumérés à l'annexe peuvent être ajoutés et les conditions de cette addition».

De la sorte, si les consommateurs de divers États membres se trouvent dans une certaine mesure également protégés en raison de l'interdiction des substances non autorisées par la directive, leur protection varierait cependant d'un État membre à l'autre, en fonction, d'une part, du nombre des denrées alimentaires pour lesquelles chacun d'eux a accordé les autorisations et, d'autre part, de l'importance relative de chacune de ces denrées dans l'alimentation quotidienne des consommateurs.

De même, puisque les législations nationales s'appliquent également aux produits importés, une telle différenciation obligerait les importateurs à se conformer à la législation applicable à une denrée alimentaire déterminée. Sans doute cette interprétation montre que la directive n'a pas supprimé les entraves techniques à la circulation des produits concernés. Mais tel n'aurait pas été son objet principal. Comme le feraient ressortir les considérants, elle aurait été plutôt motivée par des objectifs de protection de la santé humaine et des consommateurs ainsi que par des préoccupations relatives à la concurrence.

Une seule limite aurait été apportée par la directive au libre choix, par les États membres, des denrées alimentaires pour lesquelles ils entendent autoriser l'addition de l'acide sorbique comme agent conservateur.

Ainsi que le précise l'article 2, paragraphe 2, première phrase précitée, de la directive, les dispositions nationales déterminant les denrées alimentaires auxquelles les agents conservateurs énumérés à l'annexe peuvent être ajoutés et les conditions de cette addition «ne peuvent exclure totalement l'emploi de l'un des agents conservateurs énumérés à l'annexe que dans le cas où il n'y a pas de nécessité technologique d'emploi de celui-ci dans les denrées alimentaires produites et consommées sur son propre territoire».

Selon les informations dont dispose la Commission, la réglementation française répond à cette exigence.

En ce qui concerne la relation entre le droit communautaire et le droit interne, la Commission observe que la directive 64/54 n'a pas obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, mais les a laissés, au contraire, libres pour chaque denrée alimentaire, d'autoriser ou d'interdire l'emploi des agents conservateurs énumérés à l'annexe de cette directive.

En conclusion, elle propose à la Cour la réponse qui suit:

«1. En vertu de l'article 1 de la directive du Conseil 64/54 du 5 novembre 1963, les États membres doivent seulement interdire l'emploi des additifs que ce texte ne retient pas.

2. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, ils ne doivent autoriser leur utilisation que dans une denrée alimentaire seulement, à leur choix.

3. Les dispositions nationales qui font usage de cette faculté sont à considérer comme valablement déterminées par l'État membre considéré dans les limites de cette directive.»

III — Procédure orale

A l'audience du 20 novembre 1980, la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. Jean-Claude Séché, conseiller juridique de la Commission, a été entendue en ses observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 17 décembre 1980.

En droit

1 Par arrêt du 21 décembre 1979, parvenu à la Cour le 8 avril 1980, la cour d'appel de Colmar a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle sur l'interprétation de la directive 64/54 du Conseil, du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO n° 12 du 27 janvier 1964, p. 161).

2 La cour d'appel a été saisie en appel d'un jugement du tribunal de grande instance de Strasbourg portant condamnation d'un directeur de société, prévenu d'avoir mis en vente et vendu, connaissant leur destination, des produits, à savoir de la gelée de décor contenant de l'acide sorbique ou ses dérivés, propres à effectuer la falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme.

3 Le tribunal avait constaté que, d'après la réglementation française concernant la fabrication des denrées alimentaires, l'acide sorbique et ses dérivés sont des agents conservateurs dont l'emploi est interdit dans la fabrication des produits de la charcuterie et de la salaison. La cour d'appel s'est demandée, toutefois, si une telle réglementation n'était pas contraire au droit communautaire, et notamment à la directive 64/54.

4 La question posée par la cour d'appel est celle de savoir si le fait, pour un État membre, d'interdire dans sa législation nationale l'emploi d'un agent conservateur utilisé dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, alors que l'utilisation de celui-ci est autorisée par la directive 64/54, constitue une atteinte au droit communautaire pouvant être invoquée par un sujet communautaire poursuivi pour falsification de denrées alimentaires à l'aide de l'acide sorbique.

5 La directive 64/54, telle que modifiée par la suite, interdit, dans son article 1, aux États membres d'autoriser, pour la protection des denrées destinées à l'alimentation humaine contre les altérations provoquées par des micro-organismes, l'emploi d'agents conservateurs autres que ceux énumérés à son annexe, où figure entre autres l'acide sorbique. L'article 2, paragraphe 2, de la directive précise que celle-ci n'affecte pas les dispositions nationales déterminant les denrées alimentaires auxquelles les agents conservateurs énumérés à l'annexe peuvent être ajoutés, mais il spécifie aussi que ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet d'exclure totalement l'emploi dans les denrées destinées à l'alimentation humaine de l'un des agents conservateurs ainsi énumérés, sauf si aucune nécessité technologique ne justifie cet emploi dans les denrées alimentaires produites et consommées sur le propre territoire de l'État membre concerné.

6 D'après ses considérants, la directive ne constitue qu'un premier stade du rapprochement des législations nationales dans le domaine des agents conservateurs, stade caractérisé par l'établissement d'une liste unique des agents conservateurs dont l'emploi peut être autorisé. Dans un deuxième stade, le rapprochement des législations devra considérer individuellement les denrées destinées à l'alimentation humaine auxquelles les agents conservateurs autorisés par la directive pourront être ajoutés.

7 Au stade actuel du rapprochement des législations nationales dans ce domaine, les États membres ne sont donc pas obligés d'autoriser l'emploi dans les denrées alimentaires de toutes les substances considérées comme utilisables par la directive. Par contre, ils ont gardé une certaine liberté pour fixer leurs propres règles quant à l'addition des agents conservateurs aux denrées alimentaires, à la double condition qu'aucun agent conservateur ne soit autorisé qui ne figure pas à la liste annexée à la directive et que l'emploi d'un agent conservateur qui y figure ne soit pas totalement interdit, sauf dans les cas particuliers de défaut de nécessité technologique.

8 Il ressort des renseignements fournis à la Cour par le gouvernement français et par la Commission que, si la réglementation française ne permet pas l'usage de l'acide sorbique pour les produits de charcuterie, elle autorise l'emploi de cet agent conservateur dans d'autres denrées destinées à l'alimentation humaine, et notamment dans certains articles de confiserie, dans des préparations de fruits au sucre destinés aux laits fermentés, dans les châtaignes et les pruneaux et dans certaines autres denrées.

9 Dans ces conditions, un particulier prévenu d'avoir utilisé l'acide sorbique en tant qu'agent conservateur, en violation de la législation nationale applicable, ne saurait se prévaloir des dispositions de la directive 64/54 à l'encontre de l'application de cette législation.

10 Il convient, dès lors, de répondre à la question posée par la cour d'appel qu'un particulier, poursuivi pour avoir utilisé l'acide sorbique dans certaines denrées destinées à l'alimentation humaine, ne saurait invoquer les disposi-

tions de la directive 64/54 autorisant l'emploi de cet agent conservateur si la législation nationale applicable permet l'utilisation de l'acide sorbique dans d'autres denrées destinées à l'alimentation humaine.

Sur les dépens

11 Les frais exposés par le gouvernement de la République française et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par la cour d'appel de Colmar par arrêt du 21 décembre 1979, dit pour droit:

Un particulier, poursuivi pour avoir utilisé l'acide sorbique dans certaines denrées destinées à l'alimentation humaine, ne peut invoquer les dispositions de la directive 64/54 autorisant l'emploi de cet agent conservateur si la législation nationale applicable permet l'utilisation de l'acide sorbique dans d'autres denrées destinées à l'alimentation humaine.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 février 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

T. Koopmans