CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 29 juin 2000 *

1. Le présent recours en manquement porte sur la compatibilité avec les articles 28 CE et 30 CE d'une exigence en matière d'étiquetage imposée par le droit belge, en vertu duquel les nutriments et les denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés doivent porter un numéro national de notification.

I — Le contexte juridique et factuel

2. L'arrêté royal belge du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés [1] (ci-après l'« arrêté royal de 1992 ») instaure un système de notification préalable de ces produits au service d'inspection des denrées alimentaires du ministère de la Santé publique et de l'Environnement (ci-après le « service d'inspection »).

3. L'article 4 de l'arrêté royal de 1992 énumère les conditions requises pour la notification: un dossier de notification doit être introduit en double exemplaire et comporter au moins les données suivantes: la nature du produit; la liste qualitative et quantitative de ses ingrédients; une analyse nutritionnelle; l'étiquetage proposé; les données permettant d'effectuer une recherche adéquate de sa valeur nutritionnelle, et l'engagement de procéder à des analyses fréquentes et d'informer le service d'inspection de leurs résultats. Dans le délai d'un mois à compter de la réception de la notification, le service d'inspection adresse un accusé de réception à l'auteur de la notification. Cet accusé de réception comporte un numéro de notification.

4. L'article 4 permet également au service d'inspection de faire des remarques et des recommandations concernant, notamment, la modification de l'étiquetage, en particulier l'insertion d'une mention d'avertissement obligatoire.

5. L'article 6, paragraphe 1, de l'arrêté royal de 1992 exige que l'étiquetage du produit comporte le numéro de notification prévu à l'article 4 et la date limite jusqu'à laquelle la teneur en nutriments est garantie.

* Langue originale: l'anglais.

1 — *Moniteur belge* du 15 avril 1992, p. 8467.

II — Les antécédents du recours

6. Après avoir reçu plusieurs plaintes quant aux effets de l'arrêté royal de 1992 sur la libre circulation des marchandises, la Commission est entrée en contact avec les autorités belges le 3 août 1993. Au cours de l'échange de correspondance qui a suivi, les réserves émises par la Commission à l'égard de l'arrêté royal ont pour la plupart été levées, à l'exception de l'obligation figurant à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa (ci-après l'« obligation d'apposer le numéro de notification »).

7. La Commission a donc adressé au royaume de Belgique, le 28 juin 1996, une lettre de mise en demeure indiquant que, selon elle, même si la procédure de notification elle-même pouvait être justifiée par la nécessité de protéger la santé publique, l'obligation d'apposer le numéro de notification figurant à l'article 6 constituait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à la libre circulation des marchandises contraire à l'article 28 CE. La Commission estimait que cette obligation n'était pas justifiée dans l'intérêt général et que, en tout état de cause, elle ne respectait pas le principe de proportionnalité.

8. Le royaume de Belgique a répondu à cette lettre le 31 octobre 1996. Il a souligné que l'arrêté royal de 1992 n'opérait aucune discrimination entre produits belges et produits d'autres États membres, et qu'il établissait un régime libéral.

9. Le 4 février 1998, la Commission a adressé au royaume de Belgique un avis motivé, dans lequel elle a maintenu son point de vue selon lequel l'obligation d'apposer le numéro de notification était contraire à l'article 28 CE.

10. Le royaume de Belgique a répondu à l'avis motivé par une lettre du 29 juillet 1998, dans laquelle il s'est référé à l'arrêté royal du 20 mai 1998 modifiant l'arrêté royal du 3 mars 1992 [2] qui, à son sens, a en tout état de cause mis fin à la prétendue infraction.

11. La Commission ne s'est pas rangée à cet avis et, par requête déposée le 8 juin 1999, a introduit un recours concluant à ce qu'il plaise à la Cour, en application de l'article 226 CE, juger que, en prévoyant à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal de 1992, concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, l'obligation d'indiquer sur l'étiquetage des produits visés un numéro de notification prévu à son article 4, le royaume de Belgique a manqué

2 — *Moniteur belge* du 17 juillet 1998, p. 23576.

aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE. Elle a également conclu à ce que le royaume de Belgique soit condamné aux dépens.

III — Les arguments en présence

12. La procédure écrite s'est concentrée sur trois questions de droit. En premier lieu, la Commission soutient que l'obligation d'apposer le numéro de notification constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, et est donc contraire à l'article 28 CE. Le royaume de Belgique le conteste. En deuxième lieu, la Commission soutient que l'obligation en cause ne poursuit aucun but d'intérêt général admis par la Cour. Le royaume de Belgique fait valoir que l'obligation en cause contribue à la protection tant de la santé publique que des consommateurs. Enfin, la Commission fait valoir que, en tout état de cause, la condition imposée est disproportionnée par rapport au but poursuivi par le royaume de Belgique. L'État membre défendeur conteste cela aussi.

a) *Sur l'existence d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative*

13. La Commission rappelle que, conformément à une jurisprudence établie, constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 28 CE, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement) [3]. Il en est ainsi même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises.

14. Le royaume de Belgique fait valoir que l'obligation d'apposer le numéro de notification n'est pas une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation de marchandises, parce qu'elle ne constitue pas un obstacle aux importations. Il soutient que l'étiquetage, quoique destiné à la commercialisation des produits en Belgique, peut également être utilisé lorsque les marchandises sont commercialisées ailleurs dans la Communauté. Il estime que l'éventuelle absence d'utilité du numéro dans les autres États membres ne peut être assimilée à l'existence d'un obstacle à la libre circulation des marchandises.

3 — Arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649); du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15); du 26 juin 1997, Familiapress (C-368/95, Rec. p. I-3689, point 8), et du 9 février 1999, Van der Laan (C-383/97, Rec. p. I-731, point 19).

15. Le royaume de Belgique invoque également le caractère spécifique des produits visés par l'arrêté royal de 1992 et les conditions dans lesquelles leur commercialisation dans la Communauté est autorisée. Il estime, citant l'exemple de l'étiquetage obligatoire dans différentes langues, que, en pratique, un étiquetage distinct s'impose dans la plupart des États membres de la Communauté. La conséquence pratique des différences existant entre les conditions nationales requises en matière de nutriments est qu'il est impossible de parvenir à un étiquetage universellement applicable et, par conséquent, on ne peut pas estimer que l'obligation spécifique en cause constitue une entrave aux échanges.

16. Enfin, tout en doutant que l'obligation d'indiquer le numéro d'identification augmentera toujours les coûts, le royaume de Belgique estime que les consommateurs belges, sur lesquels les coûts supplémentaires seraient répercutés, seraient disposés à les supporter.

b) *Sur la possible justification de la mesure nationale*

17. La Commission estime que le système établi par l'arrêté royal de 1992 comporte, dans son ensemble, des garanties satisfaisantes pour la santé publique et la protection des consommateurs. Elle fait donc valoir que l'obligation supplémentaire d'apposer le numéro de notification sur l'étiquette ne contribue en rien à renforcer la protection de la santé ou la défense des consommateurs. Elle ne voit pas quelle information supplémentaire sur les caractéristiques ou la composition du produit, ou quelle garantie supplémentaire, confère l'obligation d'indiquer le numéro de notification.

18. La Commission soutient que le but réel de l'obligation en cause est de faciliter le contrôle des produits visés par l'arrêté royal de 1992 et de vérifier que la notification a effectivement été effectuée. Des considérations telles que la réduction des charges administratives ne sont pas reconnues par la Cour comme constituant des objectifs d'intérêt général susceptibles de primer sur la libre circulation des marchandises [4].

19. Subsidiairement, le royaume de Belgique conteste la thèse de la Commission sur l'impossibilité de justifier l'obligation établie à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal de 1992. Il invoque un arrêt du Conseil d'État belge du 15 février 1994, dans lequel ce dernier a jugé que les obligations relatives à l'étiquetage et à la publicité instaurées par l'arrêté royal du 25 avril 1990, qui comprenaient

4 — Arrêts de la Cour du 20 mai 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613, points 18 et 26), et du 26 janvier 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec. p. I-345, point 45).

une obligation identique à celle qui est contestée par la Commission, étaient de nature à servir l'intérêt de la santé publique et la protection des consommateurs [5].

20. La Commission estime, dans son mémoire en réplique, que l'arrêt du Conseil d'État n'est pas pertinent en l'espèce. Elle relève que le Conseil d'État n'était pas saisi, dans l'affaire en question, de l'obligation d'apposer le numéro de notification, mais d'autres exigences en matière d'étiquetage. Dans sa duplique, le royaume de Belgique conteste ce point de vue.

21. Le royaume de Belgique fait également valoir que la protection de la santé publique et la défense des consommateurs constituent l'objectif principal de l'arrêté royal de 1992, et que les préoccupations administratives sont secondaires. Il souligne la spécificité des produits visés par l'arrêté royal, dont certains sont destinés à des groupes considérés comme vulnérables (tels que femmes enceintes, enfants en bas âge, personnes âgées), alors que les autres sont destinés à être consommés par l'ensemble de la population. Il estime que la notification préalable est essentielle pour empêcher la commercialisation de produits nocifs pour ces groupes vulnérables. Le royaume de Belgique fait également valoir que l'article 11 de l'arrêté royal de 1992, qui prévoit que les infractions à l'arrêté royal sont punies conformément à 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, atteste de l'objectif de santé publique.

c) *Sur le caractère proportionnel de la mesure nationale en cause*

22. La Commission soutient que l'obligation d'apposer le numéro de notification est disproportionnée par rapport à son but supposé. En premier lieu, elle relève d'autres éléments du régime établi par l'arrêté royal de 1992 qui servent déjà à protéger la santé publique et les consommateurs. En deuxième lieu, elle estime que des mesures moins restrictives permettraient d'atteindre le même but présumé. Elle relève que le numéro de notification peut être trouvé en consultant la liste même des notifications ou en se référant aux documents accompagnant le produit, telles les factures. En troisième lieu, la Commission conteste qu'une autorité ait le droit, comme on l'a avancé, de déterminer le moyen de contrôle le plus approprié établi par la directive 89/397/CEE du Conseil, du 14 juin 1989, relative au contrôle officiel des denrées alimentaires [6]. Elle fait valoir que cette directive vise à mettre en place un méca-

5 — Arrêt du 15 février 1994, Goffart Healthcrafts e.a./État belge (CE n° 46 108).

6 — JO L 186, p. 23.

nisme général de surveillance du marché, alors que le régime belge de notification procède d'une autre logique, à savoir le contrôle des mentions devant figurer sur l'étiquetage d'un produit. En outre, la directive prévoit des moyens moins restrictifs que l'arrêté royal de 1992 pour atteindre l'objectif visé par l'obligation en cause, notamment la consultation d'autres documents.

23. Le royaume de Belgique soutient, toujours subsidiairement, que l'obligation d'apposer le numéro de notification est proportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé publique. Les deux obligations, celle de notifier et celle d'apposer le numéro de notification, représentent des contraintes mineures pour qui souhaite commercialiser les produits concernés. L'existence d'une possibilité de réaction du service d'inspection et de sanctions n'est pas constitutive en elle-même d'obligations supplémentaires.

24. Le royaume de Belgique estime que l'indication du numéro de notification sur l'étiquette complète les autres éléments de l'arrêté royal de 1992 en fournissant aux consommateurs un numéro de référence.

25. Il conteste que le but de la disposition puisse être atteint d'une manière moins restrictive.

IV — Analyse

26. Pour commencer, nous pensons qu'il convient d'apporter une précision préliminaire concernant le contexte dans lequel se situera notre analyse des arguments juridiques. Les nutriments sont des substances dont l'organisme humain a besoin, mais qu'il ne peut produire lui-même et qui, pour cette raison, doivent être fournis par l'alimentation. Il s'agit donc d'une question de santé humaine. Néanmoins, les produits visés par l'arrêté royal de 1992 ne sont pas des «produits pharmaceutiques» et la directive 65/65/CEE du Conseil, du 26 janvier 1965, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, relatives aux spécialités pharmaceutiques [7], ne leur est pas applicable. Le royaume de Belgique n'a pas opté pour l'instauration d'une procédure d'autorisation des produits visés par l'arrêté royal. Il aurait pu le faire [8] et, du reste, certains des produits en question ont été dans le passé classés comme médicaments en Belgique, avant d'être retirés de cette catégorie. De même, certains n'étaient délivrés que sur ordonnance. Plutôt que de maintenir ou d'étendre ces systèmes, le royaume de Belgique a instauré la procédure de notification dans laquelle, estime-t-il, l'obligation d'apposer le numéro de notification joue un rôle central.

7 — JO 1965, p. 369.

8 — En effet, la Cour a jugé compatible avec les articles 28 CE et suiv. une réglementation nationale interdisant, sauf autorisation préalable, la commercialisation de denrées alimentaires légalement produites dans un autre État membre, auxquelles de la vitamine a été ajoutée, pourvu que la commercialisation soit autorisée lorsque l'adjonction de vitamines répond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique ou alimentaire: arrêt du 14 juillet 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445). Sur une conclusion similaire dans le cas des additifs, voir l'arrêt de la Cour du 6 mai 1986, Muller e.a.(304/84, Rec. p. 1511).

a) *Sur l'existence d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative*

27. Tout au long de la procédure orale, comme dans les mémoires écrits qui ont été échangés, le royaume de Belgique a soutenu que l'obligation d'apposer le numéro de notification ne constitue pas une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, et n'est donc pas contraire à l'article 28 CE. Cependant, nous partageons entièrement la position de la Commission selon laquelle cela est inexact.

28. Il est clair que les produits visés par l'arrêté royal de 1992 peuvent être légalement commercialisés dans d'autres États membres sans mention d'aucun numéro de notification. Par conséquent, conformément à une jurisprudence bien établie, une mesure telle que celle qui est en cause en l'espèce, établissant une condition à laquelle doit répondre le produit lui-même, est présumée constituer une violation de l'article 28 CE, même si elle est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés [9].

29. Une disposition stipulant qu'un produit doit être étiqueté ou conditionné d'une certaine manière est sans aucun doute une caractéristique du produit, et non pas une « modalité de vente » au sens du point 16 de l'arrêt Keck et Mithouard [10]. La disposition en cause oblige les personnes désireuses de commercialiser en Belgique les produits visés à créer un étiquetage particulier destiné au marché belge. Cela entraîne des frais supplémentaires de conditionnement et peut décourager la commercialisation des produits en Belgique [11].

30. L'argument du royaume de Belgique selon lequel, en l'absence d'harmonisation des législations, le numéro de notification peut avoir une certaine utilité dans d'autres États membres, est dépourvu de fondement. Ainsi que la Commission l'a mentionné, l'utilité éventuelle du numéro de notification dans d'autres États membres est indifférente dans le contexte de l'article 28 CE, dès lors que l'article 28 CE concerne l'importation de marchandises sur le marché national.

31. Nous ne sommes pas davantage convaincu par l'argument du royaume de Belgique selon lequel il existe des obligations similaires dans d'autres États mem-

9 — Arrêt Cassis de Dijon, précité (note 3), et arrêt du 10 novembre 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Rec. p. 3961, point 12).

10 — Arrêt précité (note 3), point 15, et arrêt du 13 janvier 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Rec. p. I-151, points 23 et suiv.).

11 — Arrêts du 9 août 1994, Meyhui (C-51/93, Rec. p. I-3879, point 13); du 6 juillet 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923, point 13), et du 3 juin 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175, points 36 et suiv.).

bres. Quand bien même d'autres États membres manqueraient-ils aux obligations leur incombant en vertu du traité, cela ne saurait justifier la violation d'une obligation imposée par le traité [12].

32. Enfin, le royaume de Belgique a fait valoir que les consommateurs belges sont disposés à supporter tous les frais supplémentaires de conditionnement. Ce point appelle toute une série de remarques. En premier lieu, la perspective d'encourir à l'avance des frais supplémentaires (même à supposer que ces frais puissent être intégralement répercutés) peut, comme nous l'avons dit précédemment, avoir un effet dissuasif sur ceux qui souhaitent commercialiser des produits en Belgique. En deuxième lieu, même si les frais sont répercutés sur les consommateurs, le produit importé est privé d'un avantage concurrentiel qu'il aurait eu, dans le cas contraire, sur le marché belge. Cet avantage est neutralisé de la même manière que lorsqu'un prix minimal de vente est imposé sur des produits [13]. En troisième lieu, même à supposer que les frais supplémentaires soient minimes et que l'obligation soit relativement bénigne, l'article 28 CE ne s'en applique pas moins. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il n'existe pas d'exception de minimis à l'article 28 CE, comme c'est le cas pour les articles 81 CE et 82 CE [14].

b) *Sur l'existence d'une justification de la mesure et sur sa compatibilité avec le principe de proportionnalité*

33. Nous allons maintenant examiner si l'obligation d'apposer le numéro de notification est ou non justifiée par un intérêt général susceptible de primer sur le principe communautaire fondamental établi à l'article 28 CE.

34. Le royaume de Belgique estime que le système de notification poursuit, dans son ensemble, un objectif de protection de la santé humaine, intérêt général consacré à l'article 30 CE. Ainsi que la Commission l'a reconnu à l'audience, le système garantit que les autorités belges soient informées des nouveaux produits contenant des nutriments, permet aux autorités d'obtenir des informations supplémentaires sur les produits, et leur permet de formuler des remarques ou des recommandations

12 — Arrêts du 16 juin 1966, Allemagne/Commission (52/65 et 55/65, Rec. p. 227, spécialement p. 244-245), et du 9 décembre 1997, Commission/France (C-265/95, Rec. p. I-6959, point 63).

13 — Arrêts de la Cour du 24 janvier 1978, Van Tiggele (82/77, Rec. p. 25, points 14 et 18), et du 7 mai 1991, Commission/Belgique (C-287/89, Rec. p. I-2233, point 17). Lorsqu'un prix minimal d'un montant spécifique est fixé à un niveau supérieur au prix de revient des produits importés, même si le prix minimal s'applique indistinctement, il peut néanmoins entraver les importations en empêchant que leur prix de revient inférieur se traduise par un prix de vente au détail inférieur.

14 — Arrêts de la Cour du 5 avril 1984, Van de Haar et Kaveka de Meern (177/82 et 178/82, Rec. p. 1797, point 14); du 3 décembre 1998, Bluhme (C-67/97, Rec. p. I-8033, points 20 et suiv.); voir les points 18 et 19 de nos conclusions dans cette dernière affaire, ainsi que nos conclusions du 15 juin 2000 dans les affaires Allemagne/Parlement et Conseil (C-376/98) et Imperial Tobacco e.a. (C-74/99, point 103), pendantes devant la Cour.

concernant leur étiquetage. Il ne fait pas de doute que la surconsommation de nutriments présente un risque contre lequel les États membres sont habilités à prendre des mesures légitimes [15]. Dans sa lettre de mise en demeure du 28 juin 1996, la Commission a admis que l'obligation de notification préalable est justifiée par l'intérêt de la protection de la santé humaine, intérêt explicitement consacré à l'article 30 CE, dont la Cour a admis qu'il est potentiellement supérieur à l'intérêt communautaire de la libre circulation des marchandises [16]. Mais toute autre est la question de savoir si l'obligation supplémentaire d'apposer le numéro d'identification est justifiée de la même manière, et encore faut-il que cette obligation supplémentaire soit proportionnée par rapport au but de santé publique poursuivi.

35. Le principe de proportionnalité est un principe fondamental du droit communautaire dont la Cour doit assurer le respect [17]. Il est soumis à trois conditions cumulatives: en premier lieu, la mesure doit être appropriée et nécessaire pour atteindre son objectif; en deuxième lieu, cet objectif doit ne pas pouvoir être atteint par des mesures moins restrictives ou moins contraignantes et, en troisième lieu, les avantages recherchés ne doivent pas être disproportionnés par rapport aux effets contraignants de la mesure [18].

36. Ainsi que le royaume de Belgique l'a exposé à l'audience, la question essentielle que se posent les consommateurs qui envisagent d'acheter un nutriment ou un aliment auquel un nutriment a été ajouté est celle-ci: ce produit est-il celui dont j'ai besoin ou qui me sera bénéfique? C'est pour cette raison que l'arrêté royal de 1992 introduit l'obligation de la notification préalable, contraint l'entreprise à effectuer des tests supplémentaires, instaure la possibilité que le service d'inspection formule des remarques et des recommandations, et des sanctions pour infraction à l'arrêté royal.

37. Il est important de rappeler exactement comment le numéro de notification apparaît sur le produit. Il apparaît, comme cela a été expliqué à l'audience, sous la forme des lettres «NUT NR» (numéro de nutriment), du numéro de nutriment proprement dit, puis du numéro de la société.

15 — Arrêt Sandoz, précité (note 8), point 17, concernant les vitamines.

16 — Par exemple, arrêt Sandoz, précité (note 8), et arrêts du 28 janvier 1986, Commission/France (188/84, Rec. p. 419), et du 25 mai 1993, LPO (C-271/92, Rec. p. I-2899).

17 — Arrêt du 26 novembre 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731, point 14).

18 — Voir, en ce qui concerne l'action de la Communauté, notamment les arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13), et du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 96), et, en ce qui concerne l'action d'un État membre, les conclusions de l'avocat général Van Gerven dans l'affaire Society for the Protection of Unborn Children, point 35 (arrêt du 4 octobre 1991, C-159/90, Rec. p. I-4685), et les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Alpine Investments, point 80 (arrêt du 10 mai 1995, C-384/93, Rec. p. I-1141). Ce point de vue est également appuyé par la doctrine; voir, par exemple, Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, p. 91, et De Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL 105, p. 113.

38. Le royaume de Belgique fait valoir qu'il existe un lien très étroit entre la procédure de notification elle-même et l'obligation d'apposer le numéro de notification. La vue de ce numéro sur l'étiquette est pour les consommateurs une garantie que la notification a été effectuée, et elle leur permet également de demander des informations sur le produit. Il estime que, si cette possibilité de vérifier si la notification a été effectuée n'existait pas, la procédure de notification elle-même perdrait sa signification.

39. Pour notre part, nous ne voyons pas en quoi l'obligation d'apposer le numéro de notification contribue de manière substantielle à la protection de la santé ou des consommateurs. En voyant à présent le numéro de notification sur l'étiquetage, les consommateurs savent simplement, tout au plus, que le produit a été notifié au service d'inspection. Ce numéro ne fournit aucune information supplémentaire, ni sur la quantité du nutriment particulier contenu dans le produit, ni sur les contrôles qui ont pu être effectués sur le produit, ni sur la question de savoir si le service d'inspection a ou non formulé des remarques ou des recommandations concernant le produit. Les consommateurs savent peut-être que la surconsommation d'un nutriment particulier est nocive, mais l'indication du numéro de notification ne les aidera pas à décider s'ils doivent ou non consommer le produit étiqueté et, dans l'affirmative, en quelles quantités. La présence du numéro de notification indique seulement qu'une formalité particulière a été accomplie, mais elle ne fournit aucune information supplémentaire à l'ensemble des consommateurs, et moins encore aux groupes vulnérables cités par le royaume de Belgique. Il est hautement improbable qu'elle apporte une contribution supplémentaire à l'objectif poursuivi par l'obligation de notification elle-même.

40. Ensuite, l'utilité supposée du numéro de notification vaut pour les consommateurs sachant exactement ce que signifie le numéro. L'indication du numéro ne revêt de signification que si les consommateurs sont informés de l'existence du système de notification. Cela n'est nullement certain, puisque le royaume de Belgique a lui-même admis que les consommateurs sont souvent «non qualifiés» dans ce domaine. En outre, ceux des consommateurs qui ont ce niveau élevé d'informations *connaissent déjà* l'existence du système de notification, et savent donc qu'un produit ne saurait être en vente en l'absence de notification préalable.

41. Par conséquent, l'argument selon lequel, en l'absence d'indication du numéro de notification sur le produit, les consommateurs perdraient toute confiance dans le système de notification, ne peut absolument pas être accepté. Pour la plupart, les consommateurs ne discernent pas ce que signifie ce numéro et, pour ceux qui le savent, le numéro ne leur donne aucune nouvelle information. En d'autres termes, non seulement l'obligation est contraignante, mais elle est aussi inefficace et inappropriée pour atteindre le but autoproclamé. Elle ne répond donc pas au premier critère de proportionnalité.

42. Le royaume de Belgique cite néanmoins des exemples de mentions obligatoires

imposées dans la législation communautaire dans le secteur vétérinaire, sur les produits laitiers [19], sur les jouets [20], sur les aérosols [21] et sur les médicaments, pour montrer que le droit communautaire a lui-même instauré des obligations similaires. Mais, comme le relève la Commission, ces exigences communautaires ont un double but: permettre la libre circulation des marchandises et indiquer la conformité avec la législation applicable. En l'absence du numéro ou du symbole, les produits en question ne pourraient bénéficier de la libre circulation dans la Communauté. En revanche, l'obligation d'apposer le numéro de notification atteste simplement de l'accomplissement d'une règle nationale particulière, et aucun État membre ne peut se charger de légiférer lui-même pour toute la Communauté.

43. Le royaume de Belgique soutient également que le numéro de notification facilite le traçage des produits, sur lequel les consommateurs demandent des renseignements. Il soutient que les consommateurs n'ont pas accès aux autres documents mentionnés par la Commission et, par conséquent, que l'obligation d'apposer le numéro de notification est le seul moyen de les protéger.

44. Il est vrai que la mention d'un numéro de référence peut faciliter la tâche des consommateurs, mais ils doivent encore présenter une demande formelle de renseignements. Les consommateurs disposent déjà au moins d'autres détails relatifs au produit: son nom, le fabricant ou le distributeur, la date jusqu'à laquelle la teneur en nutriments est garantie, qui leur seront utiles lorsqu'ils demanderont des renseignements. Ces renseignements figurent pour la plupart sur l'emballage du produit, et des informations supplémentaires peuvent également se trouver dans d'autres documents accompagnant les produits. Il existe donc d'autres moyens bien moins restrictifs d'obtenir des informations, et le deuxième critère du principe de proportionnalité n'est donc pas rempli [22].

45. Il en résulte que la troisième condition n'est pas non plus remplie, puisque les avantages éventuels qui découlent, pour la protection de la santé publique ou la défense des consommateurs, de l'obligation d'apposer le numéro de notification, sont manifestement loin de compenser les inconvénients qui en résultent pour la libre circulation des marchandises.

19 — Directive 92/46/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 268, p. 1).

20 — Directive 88/378/CEE du Conseil, du 3 mai 1988, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets (JO L 187, p. 1).

21 — Directive 75/324/CEE du Conseil, du 20 mai 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux générateurs aérosols (JO L 147, p. 40).

22 — Voir nos conclusions du 6 avril 2000 dans l'affaire Commission/France (C-55/99, pendante devant la Cour, point 47).

V — Conclusion

46. À la lumière de l'analyse qui précède, nous recommandons à la Cour de

1) juger que le royaume de Belgique a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 28 CE en exigeant, à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal belge du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, que le numéro national de notification qui leur est attribué en vertu de l'article 4 de ce même arrêté royal soit apposé sur les produits visés par l'arrêté royal;

2) mettre les dépens de l'affaire à la charge du royaume de Belgique.