tionnel. Il faut, en second lieu, qu'une demande visant à obtenir l'inscription d'un additif sur la liste en question ne puisse être rejetée par les autorités administratives compétentes que si cet additif ne répond à aucun besoin réel, notamment d'ordre technologique, ou s'il présente un danger pour la santé publique.

Il en résulte qu'un État membre qui interdit, sous réserve d'autorisation, l'importation d'une denrée alimentaire donnée en provenance d'autres États membres, au motif qu'elle contient un certain additif, ne peut être considéré comme ayant manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et 36 du traité que s'il n'a pas mis en place une procédure conforme auxdites exigences ou si ses autorités ont rejeté de façon injustifiée une demande d'un ou plusieurs opérateurs économiques visant à obtenir l'inscription de la substance concernée sur la liste des additifs autorisés.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-293/89 *

I — Faits et cadre réglementaire

L'article 7, paragraphe 1, de la décision n° 3000/1970 du Conseil supérieur de la chimie, relative au « code des aliments, boissons et objets d'usage commun » (*Journal officiel de la République hellénique* B, 677, du 24.8.1971), disposait que:

« Les produits alimentaires, importés en vue de la vente au détail, ainsi que toute substance ou préparation destinée à en améliorer la qualité doivent être conformes aux conditions et dispositions du présent code et de la législation grecque en général, applicables aux produits d'origine grecque. »

L'article 29 du même code prévoyait quant à lui:

« 1. Dans la catégorie des additifs sont incluses, conformément à la définition donnée à l'article 2 du présent code, les substances servant d'une manière générale (à l'exception des colorants) à la conservation des produits auxquels elles sont ajoutées, soit directement (comme les agents conservateurs microbicides et les antioxydants) soit indirectement en améliorant ou en stabilisant certaines propriétés naturelles ou l'état naturel des produits ou en régulant leur acidité, d'une manière qui empêche de toute façon le développement des micro-organismes ou d'autres altérations et, en général, d'une manière ayant des résultats bénéfiques sur leurs caractéristiques organoleptiques et sur leur capacité de conserver leurs propriétés d'inaltérabilité au

* Langue de procédure: le grec.

cours de leur entreposage ou de leur transformation.

2. Selon leur action et leur but précis d'utilisation, on distingue les catégories suivantes d'additifs: a) agents conservateurs, b) anti-oxydants, c) émulsifiants, stabilisants et gélifiants, d) acides et bases, e) agents d'amélioration des farines, f) colorants, g) autres additifs.

...

4. L'addition à une denrée d'un additif cité dans le présent chapitre et ne faisant pas l'objet d'une mention explicite dans les articles du présent code relatifs à cette denrée peut être autorisée exclusivement et uniquement après approbation du Conseil supérieur de la chimie, faute de quoi elle est considérée comme une pratique dangereuse pour la santé publique et est poursuivie en tant que telle. »

Enfin, l'article 83 du même code définissait le fromage comme étant:

« 1. ... le produit obtenu à partir du lait, du lait partiellement écrémé, de la crème ou de leur mélange, par affinage du caillé égoutté dans la proportion souhaitée, et résultant de l'action de la présure ou d'autres enzymes actifs (ou de l'acidification) et auquel rien n'a été ajouté, si ce n'est du sel de cuisine, du sorbate de sodium en tant qu'agent conservateur et à raison de 0,2 % au maximum, et certaines substances spécialement prévues par le processus de fabrication de chaque type de fromage, telles que:

a) les matières colorantes inoffensives suivantes: safran, curcuma, carotène, Rocou ou Annato;

b) les cultures de bactéries ou de moisissures propres à chaque type, qui confèrent aux fromages leurs caractéristiques organoleptiques spécifiques;

c) la chlorophylle, dont seule l'adjonction au lait de vache destiné à la fabrication de fromages est autorisée. »

La décision n° 3000/1970 a été remplacée par la décision n° 1100/1987 du Conseil supérieur de la chimie (*Journal officiel de la République hellénique,* B, 788, du 31.12.1987). Cette dernière décision contient des dispositions analogues à celles figurant dans la décision n° 3000/1970.

Par la suite, l'article 83 de la décision n° 1100/1987 a été modifié par la décision n° 2109/1988 du Conseil supérieur de la chimie (*Journal officiel de la République*

hellénique B, 892, du 13.12.1988). Cette disposition est ainsi libellée:

« *Produits fromagers*

A. Fromages

1. Fromages obtenus à partir du lait par affinage

1.1. Définition

On entend par ces fromages les produits obtenus par affinage du caillé égoutté dans la proportion souhaitée et élaborés au moyen de la présure ou d'autres enzymes agissant sur le lait (frais ou pasteurisé, de vache, de brebis, de chèvre, de buffione et de leur mélange), ou sur le lait partiellement écrémé, ou sur un mélange de ceux-ci, ou/et sur un mélange de ces derniers avec de la crème de lait (crème).

Remarque: la présence de nitrates et de nitrites n'est justifiée et permise qu'en tant que substances naturelles et dans les limites suivantes:

— nitrate de sodium et de potassium (E 251, E 252)	10 mg/kg (exprimé en ions nitriques)
— nitrite de sodium et de potassium (E 249, E 250)	2 mg/kg (exprimé en ions nitreux)

(Décision n° 1853/1986 du Conseil supérieur de la chimie, *Journal officiel de la République hellénique* 319/B, du 24.6.1987). »

Il ressort de ces dispositions que l'importation et la commercialisation de fromages comportant l'adjonction de nitrates est interdite en Grèce. Toutefois, malgré cette interdiction, l'importation a été tolérée jusqu'en mai 1986. A partir de cette date, les fromages en provenance d'autres États membres ont été soumis à des contrôles sanitaires destinés à détecter la présence éventuelle de nitrates. Ces contrôles ont entraîné l'immobilisation d'un certain nombre de camions aux postes frontière. L'importation des fromages était interdite lorsque les analyses révélaient une quelconque quantité de nitrates, même s'il ne s'agissait que de résidus naturels. La Commission a alors invité le gouvernement hellénique à lui fournir certaines informations.

Le 28 juillet 1986, ce gouvernement a fait savoir à la Commission que la législation nationale interdit l'emploi des nitrates au motif qu'ils sont cancérigènes. Par ailleurs, il a indiqué que, pour ce qui était des chargements parvenus récemment en Grèce, les fromages avaient été placés dans des entrepôts frigorifiques, jusqu'à ce que la question soit réglée par les ministères compétents.

Le 20 août 1986, la Commission a adressé au gouvernement hellénique une lettre de mise en demeure. La Commission a considéré que les contrôles systématiques opérés sur les fromages contenant naturellement des nitrates et le blocage des camions constituaient des mesures équivalant à une restriction quantitative interdite par

l'article 30 du traité et non justifiées par l'article 36. Par contre, pour les fromages auxquels des nitrates ont été ajoutés, la Commission a invité le gouvernement hellénique à lui démontrer, compte tenu des habitudes alimentaires nationales et des résultats des travaux de la recherche scientifique menés au niveau international, que la substance interdite, même si elle répond à une nécessité technologique, présente un risque pour la santé des personnes.

Le 22 septembre 1986, ce gouvernement a répondu qu'il n'avait pas entrepris une action délibérée visant à entraver la libre circulation des produits en cause. Il a toutefois reconnu que certains camions avaient été retardés en raison des contrôles destinés à détecter la présence de nitrates dans les fromages. Selon ce gouvernement, il convient de faire une distinction entre les fromages contenant naturellement des nitrates et ceux auxquels ont été ajoutées ces substances. Les premiers pourraient être importés dans la mesure où leur teneur en nitrates ne dépasse pas celle admise pour la production nationale. En revanche, les seconds ne pourraient pas être importés pour des raisons de santé publique. En effet, il existerait un lien entre l'absorption des nitrates et l'apparition du cancer de l'estomac.

Le 10 juin 1988, le gouvernement hellénique a transmis à la Commission un tableau qui indique qu'en Grèce l'absorption quotidienne moyenne de nitrates est de 1 720,23 mg. Il a toutefois fait observer que ce chiffre n'a pu être déterminé avec exactitude parce qu'il n'existe pas de données analytiques sur la teneur de toutes les denrées alimentaires ni sur la consommation des produits répertoriés.

Le 25 octobre 1988, la Commission a émis un avis motivé dans lequel elle a retiré son grief relatif à l'interdiction de commercialiser des fromages contenant des résidus naturels de nitrates, au motif qu'une tolérance avait été instaurée pour ces produits par la décision n° 1853/1986 du Conseil supérieur de la chimie (*Journal officiel de la République hellénique* B, 319, du 24.6.1987). En revanche, elle a maintenu son grief relatif à l'interdiction d'importation appliquée aux fromages auxquels des nitrates ont été ajoutés en cours de fabrication. Une telle interdiction constituerait, en effet, une mesure équivalente à une restriction quantitative prohibée par l'article 30 du traité et non justifiée par l'article 36 du traité. En l'absence de toute mesure efficace tendant à réduire l'absorption de nitrates, en particulier ceux contenus dans les légumes, cette interdiction serait aussi une discrimination arbitraire interdite par la deuxième phrase de l'article 36.

Le 10 janvier 1989, le gouvernement hellénique a indiqué que la décision n° 1853/1986, précitée, a fixé à 10 mg/kg la tolérance en nitrates considérés comme résidus naturels pour toutes les catégories de fromage. En réalité, cette teneur serait de 15 mg/kg, puisque le Conseil supérieur de la chimie aurait accordé, dans des cas isolés, des permis de circulation pour ces produits. Dès lors qu'il serait impossible de déterminer l'origine des nitrates, il n'existerait plus d'entrave à l'importation des fromages ayant une faible teneur en nitrates.

Par ailleurs, le gouvernement hellénique a rappelé que l'interdiction de l'adjonction de nitrates répond à un besoin de protection de la santé publique, puisque ces substances se transformeraient en nitrites et ensuite en nitrosamines cancérigènes. Dans une réponse à une question parlementaire, la

Commission aurait d'ailleurs reconnu cette situation, puisqu'elle a fait établir un rapport relatif à l'utilisation de cet additif.

La Commission a maintenu son point de vue et a introduit le présent recours.

II — Procédure

Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 21 septembre 1989.

La procédure a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant décidé de poser une question au gouvernement hellénique. La réponse à cette question figure au point IV de ce rapport.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en interdisant l'importation de fromages, légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres État membres, auxquels des nitrates ont été ajoutés en cours d'élaboration, dans les limites admises par les milieux scientifiques internationaux (50 mg/kg), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

— condamner la République hellénique aux dépens.

Le *gouvernement hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Arguments des parties

La *Commission* souligne que la réglementation litigieuse tolère une teneur de 10 mg/kg de nitrates en tant que résidus naturels. A cet égard, elle formule trois observations. En premier lieu, cette tolérance n'éliminerait pas l'entrave aux échanges visée par la Commission. En second lieu, le gouvernement hellénique ne pourrait pas considérer qu'en pratique la tolérance est portée à 15 mg/kg, alors que celle-ci est fixée à 10 mg/kg. En troisième lieu, la tolérance s'applique uniquement aux nitrates résiduels et non aux nitrates ajoutés. Or, s'il est vrai qu'il est impossible de les distinguer à l'analyse, il serait cependant possible d'en déterminer l'origine. D'une part, l'adjonction de nitrates dans le fromage doit être indiquée sur l'étiquetage conformément à l'article 6 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 L 33, p. 1). D'autre part, cette adjonction pourrait être contrôlée par une demande d'information au fabricant ou par des vérifications effectuées au centre de production par les autorités nationales.

La Commission expose qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que les États membres peuvent autoriser, sur leur territoire, par un acte de portée générale, l'utilisation d'additifs déterminés soit pour tous les produits, soit pour certains d'entre eux seulement, soit en vue de certains emplois.

L'emploi d'un additif devrait être autorisé, compte tenu des résultats de la recherche scientifique internationale et des habitudes alimentaires dans l'État membre d'importation, s'il répond à un besoin réel d'ordre technologique et si cet additif ne présente pas un danger pour la santé publique.

Pour ce qui est du besoin technologique, l'adjonction de nitrates se justifierait par la nécessité d'inhiber certains organismes anaérobies, qui provoquent la formation de gaz et d'odeurs désagréables. En outre, le gouvernement hellénique reconnaîtrait implicitement que les méthodes de substitution auxquelles il se réfère, à savoir l'utilisation de lysozymes et la bactofugation, ne constituent pas un remède aussi efficace que les nitrates au problème du gonflement tardif des fromages.

Pour ce qui est de la santé publique, la Commission soutient qu'en Grèce l'absorption de nitrates serait loin d'atteindre la dose journalière admissible (300 mg/jour) fixée par la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture). A cet égard, elle se fonde sur un rapport du Conseil supérieur de la santé italien, de novembre 1980, qui évalue l'ingestion de nitrates à 245 mg/jour en Italie, pays ayant des habitudes de consommation et un climat similaires à ceux de la Grèce. En toute hypothèse, la consommation de fromage contenant des nitrates entraînerait une augmentation infime (moins de 1 %) de l'absorption journalière de cet additif.

Les autorités helléniques ont évalué à 1 720,23 mg/kg l'ingestion journalière moyenne de nitrates. Quatre raisons démontreraient que ce chiffre n'est pas fondé sur des données réelles et scientifiques. D'abord, le gouvernement hellénique reconnaîtrait qu'il ne dispose pas de données analytiques sur la teneur en nitrates de toutes les denrées alimentaires qu'il répertorie ni sur leur consommation. Ensuite, les statistiques sur lesquelles il se fonde porteraient sur les ventes totales des produits destinés à la consommation divisées par le nombre d'habitants et non sur la consommation réelle. En outre, la teneur en nitrates retenue pour chacune des denrées répertoriées ne serait pas une moyenne réelle, mais des valeurs maximales basées sur la limite fixée par la réglementation nationale pour les produits en cause. Enfin, la teneur moyenne estimée des nitrates dans les légumes (2 500 mg/kg) serait très exagérée.

Compte tenu de ces considérations, l'interdiction d'importer constituerait une entrave aux échanges totalement disproportionnée et injustifiée au regard de l'article 36 du traité. En l'absence de toute mesure efficace tendant à réduire une absorption naturelle des nitrates, en particulier ceux provenant des légumes pour la production desquels ont été utilisés des engrais, cette interdiction serait aussi une discrimination interdite par la deuxième phrase de l'article 36.

Le *gouvernement hellénique* expose que la décision n° 1853/1985 du Conseil supérieur de la chimie autorise la présence de nitrates résiduels à raison de 10 mg/kg. Toutefois, dès lors que l'analyse ne permettrait pas de déterminer l'origine de la substance, la tolérance concernerait aussi les nitrates ajoutés. Cette limite serait, d'ailleurs, en pratique, relevée à 15 mg/kg. A cet égard, le gouvernement hellénique relève que la Commission ne vise pas à la suppression totale de toute réglementation relative à une teneur maximale en nitrates dans les fromages, dès lors qu'elle admet la limite de 50 mg/kg reconnue par la législation de plusieurs États membres. Ce ne serait que dans la mesure où la limite fixée par un État engendrerait des entraves aux importations qu'elle serait interdite en vertu du droit communautaire. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce puisque la limite prévue par la réglementation hellénique permettrait l'importation de la plupart des fromages.

L'adjonction de nitrates ne serait pas justifiée par un besoin technologique. En effet, il existerait d'autres substances inoffensives et d'autres méthodes qui permettraient d'atteindre le même résultat. D'une part, l'emploi de lysozymes, ou dans certains cas l'emploi conjoint de lysozymes et d'une petite quantité de nitrates, empêcherait le phénomène du gonflement tardif des fromages. D'autre part, le procédé de bactofugation supprimerait jusqu'à 90 % des spores contenues dans le lait.

La réglementation litigieuse serait motivée par des considérations tirées de la protection de la santé. A cet égard, le gouvernement hellénique expose que la nocivité des nitrates n'est pas contestée par les milieux scientifiques ni par l'Organisation mondiale de la santé. Trois éléments confirmeraient ce point de vue. D'abord, l'absence d'harmonisation des législations en la matière montrerait la circonspection du législateur communautaire. Ensuite, le Conseil aurait récemment renvoyé le problème devant le Comité scientifique de l'alimentation humaine. Enfin, il serait admis que les nitrates sont responsables de la formation de nitrosamines cancérigènes. De manière générale, il serait contraire à l'esprit du traité que les États qui interdisent l'emploi d'un additif soient tenus d'harmoniser leur législation avec celle des États qui ont adopté une position plus laxiste en ce qui concerne la protection de la santé.

S'agissant des quantités de nitrates absorbés, la République hellénique considère que la Commission n'a pas suffisamment tenu compte de la réalité grecque. La dose journalière admissible de 300 mg serait dépassée en raison de la présence de nitrates dans les légumes, la viande et l'eau. Le chiffre de 1 720,23 mg de nitrates ne serait nullement surévalué. D'abord, il serait fondé sur des données d'Eurostat qui seraient utilisées par les services de la Communauté. Ensuite, les chiffres fournis par le ministère de l'Agriculture grec à Eurostat tiendraient compte des quantités perdues en cours de commercialisation. Enfin, l'évaluation ne serait pas calculée sur des valeurs maximales puisqu'il serait reconnu que certains légumes, tels la betterave, le céleri ou le melon, ont une teneur en nitrates sensiblement supérieure à celle retenue pour les légumes dans leur ensemble.

Enfin, il n'existerait pas au niveau communautaire de réglementation cohérente et

exhaustive en matière de nitrates. Dans pareille situation, et dans la mesure où des incertitudes subsistent dans l'état actuel de la recherche scientifique, il appartiendrait aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé. Les autorités nationales pourraient donc prendre différentes mesures préventives de protection de la santé publique en fonction des habitudes alimentaires de la population, à la condition de respecter le principe de proportionnalité qui est à la base de la disposition de l'article 36, in fine, du traité. La réglementation litigieuse respecterait ce principe puisqu'elle n'interdirait pas de façon générale les nitrates, mais se limiterait à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé.

IV — Réponse à la question posée par la Cour

La Cour a demandé au gouvernement hellénique de lui indiquer les mesures qu'il a arrêtées en vue de limiter la consommation journalière de nitrate, qu'il évalue à 1 720,23 mg.

Ce gouvernement a répondu qu'un programme a été mis sur pied afin de réduire la dose de nitrate présente dans les engrais utilisés pour l'agriculture; cette dose est, d'après lui, responsable du chiffre élevé cité par la Cour. Il a fait observer, sur ce point, que la Grèce utilise déjà, dans les engrais, une quantité d'azote nettement inférieure à celle employée dans beaucoup d'États membres.

Le gouvernement hellénique a, par ailleurs, fait état d'un programme relatif à la fumaison de cultures et de la création de laboratoires régionaux destinés à conseiller les agriculteurs sur certaines matières, notamment sur ladite fumaison et sur l'utilisation des engrais.

R. Joliet
Juge rapporteur