ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
13 décembre 1990 *

Dans l'affaire C-42/90,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de grande instance de Marseille et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Jean-Claude Bellon,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 64/54/CEE 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 1964, 12, p. 161), complétée et modifiée par les directives 67/427/CEE du Conseil, du 27 juin 1967 (JO 148, p. 1), 71/160/CEE du Conseil, du 30 mars 1971 (JO L 87, p. 12), et 74/62/CEE du Conseil, du 17 décembre 1973 (JO 1974, L 38, p. 29), ainsi que des articles 30 et 36 du traité CEE,

LA COUR (première chambre),

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président de chambre, Sir Gordon Slynn et M. R. Joliet, juges,

avocat général: M. J. Mischo
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

* Langue de procédure: le français.

— pour M. Bellon, par Me M. Grisoli, avocat au barreau de Marseille,

— pour la Commission des Communautés européennes, par Mme Blanca Rodríguez Galindo, membre du service juridique, assistée de M. Hervé Lehman, fonctionnaire français mis à la disposition du service juridique de la Commission, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Bellon, du gouvernement français, représenté par M. G. de Bergues, secrétaire adjoint principal au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et de la Commission, à l'audience du 23 octobre 1990,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 novembre 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 20 novembre 1987, parvenu à la Cour le 15 février 1990, le tribunal de grande instance de Marseille a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle sur l'interprétation de la directive 64/54/CEE 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 1964, 12, p. 161), ainsi que des articles 30 et 36 du traité CEE.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre la SARL Bellon Import, en la personne de son gérant, M. Jean-Claude Bellon. Celui-ci avait importé et mis à la vente en France, en provenance d'Italie, des viennoiseries fabriquées dans ce dernier pays sous la dénomination « Panettone » et contenant de l'acide sorbique, agent conservateur autorisé par la législation italienne.

3 Il ressort du dossier que la réglementation française applicable [décret du 15 avril 1912 (JORF du 29.6.1912)] interdit l'addition aux denrées alimentaires de toutes substances qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation préalable expresse, accordée par voie d'arrêté interministériel. Une circulaire du 8 août 1980 (JORF du 25.9.1980) réglemente le contenu des demandes d'autorisation qui doivent notamment établir, d'une part, l'intérêt que présente la substance en question pour les utilisateurs et les consommateurs et, d'autre part, l'innocuité de cette substance dans des conditions normales d'emploi.

4 Le tribunal de grande instance de Marseille, saisi du litige, a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur la question suivante:

« Est-il conforme au droit communautaire de refuser l'entrée en France d'une denrée alimentaire légalement produite et commercialisée par un État membre au motif qu'elle contient de l'acide sorbique, agent conservateur admis par la directive 64/54/CEE, du 5 novembre 1963, complétée et modifiée par la directive 67/427/CEE, du 27 juin 1967, par la directive 71/160/CEE, du 30 mars 1971, et par la directive 74/62/CEE, du 17 décembre 1973, substance dont l'utilisation n'est autorisée par la réglementation française que pour certaines denrées limitativement énumérées sans que ne soit marquée une raison impérieuse? »

5 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rappport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

6 A titre liminaire, il y a lieu d'observer que, s'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de l'article 177 du traité, de se prononcer sur la compatibilité d'une réglementation nationale avec le traité, elle est, en revanche, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité pour le jugement de l'affaire dont elle est saisie.

7 Il convient donc de comprendre la question préjudicielle comme portant sur le point de savoir si les articles 30 et 36 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que, en application d'une réglementation nationale sur la répression des fraudes et des falsifications dans la vente des denrées alimentaires, un État membre interdise la commercialisation sur son territoire d'un produit légalement fabriqué dans un autre État membre et contenant de l'acide sorbique, agent conservateur dont l'emploi est admis par la directive 64/54, précitée.

8 Il y a lieu de constater tout d'abord qu'en vertu de l'article 1er de la directive 64/54, qui a été modifiée à plusieurs reprises, les États membres ne peuvent autoriser, pour la protection des denrées alimentaires contre les altérations provoquées par des micro-organismes, l'emploi d'agents conservateurs autres que ceux énumérés à son annexe et au nombre desquels figure l'acide sorbique.

9 D'après ses considérants, la directive ne constitue qu'un premier stade du rapprochement des législations nationales en ce domaine. A ce stade, les États membres ne sont donc pas obligés d'autoriser l'emploi de toutes les substances mentionnées à l'annexe de la directive. Toutefois, leur liberté de fixer des règles, quant à l'addition des agents conservateurs aux denrées alimentaires, ne peut être exercée qu'à la double condition que l'emploi de tout agent conservateur non mentionné en annexe à la directive ne soit pas autorisé et que l'emploi d'un agent conservateur qui y figure ne soit pas totalement interdit, sauf, lorsqu'il s'agit de denrées alimentaires produites et consommées sur leur propre territoire, dans les cas particuliers où l'emploi d'un tel agent ne répond à aucune nécessité technologique (voir arrêts du 12 juin 1980, Grunert, 88/79, Rec. p. 1827, et du 5 février 1981, Kugelmann, 108/80, Rec. p. 433).

10 S'agissant, en l'espèce au principal, de produits importés d'un autre État membre, où ils sont légalement fabriqués et commercialisés, il convient de reconnaître que

l'application d'une réglementation nationale du type de celle faisant l'objet du litige au principal entrave le commerce intracommunautaire et constitue de ce fait, en principe, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, au sens de l'article 30 du traité. En présence d'une harmonisation communautaire partielle dans le domaine considéré, il convient toutefois d'examiner si une telle mesure peut être justifiée par des raisons de protection de la santé des personnes, au titre de l'article 36 du traité.

11 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir notamment arrêt du 14 juillet 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445), dans la mesure où des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique, il appartient aux États membres, à défaut d'harmonisation complète, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

12 De la jurisprudence de la Cour (et spécialement des arrêts du 14 juillet 1983, Sandoz, précité, du 10 décembre 1985, Motte, 247/84, Rec. p. 3887, du 6 mai 1986, Muller, 304/84, Rec. p. 1511, et du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, 178/84, Rec. p. 1227), il résulte également que, dans ces conditions, le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les États membres mettent en place une réglementation qui soumet l'utilisation d'additifs à une autorisation préalable accordée par un acte de portée générale pour des additifs déterminés, soit pour tous les produits, soit pour certains d'entre eux seulement, soit en vue de certains emplois. Une réglementation de ce type répond à un objectif légitime de politique sanitaire qui est de restreindre la consommation incontrôlée d'additifs alimentaires.

13 L'application aux produits importés des interdictions de commercialiser des produits contenant des additifs autorisés dans l'État membre de production, mais interdits dans l'État membre d'importation n'est toutefois admissible que pour autant qu'elle est conforme aux exigences de l'article 36 du traité tel qu'il a été interprété par la Cour.

14 A cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que, dans les arrêts 174/82, Sandoz, 247/84, Motte, 304/84, Muller, et 178/84, Commission/Allemagne, précités, la Cour a déduit du principe de proportionnalité, qui est à la base de la

dernière phrase de l'article 36 du traité, que les interdictions de commercialiser des produits contenant des additifs autorisés dans l'État membre de production, mais interdits dans l'État membre d'importation doivent être limitées à ce qui est effectivement nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé publique. La Cour en a également conclu que l'utilisation d'un additif déterminé, admis dans un autre État membre, doit être autorisé dans le cas d'un produit importé de cet État membre, dès lors que, compte tenu, d'une part, des résultats de la recherche scientifique internationale et spécialement des travaux du comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine et de la commission du *Codex alimentarius* de la FAO et de l'Organisation mondiale de la santé, et, d'autre part, des habitudes alimentaires dans l'État membre d'importation, cet additif ne présente pas un danger pour la santé publique et qu'il répond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique.

15 Il convient de rappeler, en second lieu, que, ainsi que la Cour l'a constaté dans les arrêts 304/84, Muller, et 178/84, Commission/Allemagne, précités, le principe de proportionnalité exige également que les opérateurs économiques soient en mesure de demander, par une procédure qui leur soit aisément accessible et qui puisse être menée à terme dans des délais raisonnables, que soit autorisé par un acte de portée générale l'emploi d'additifs déterminés.

16 Il y a lieu de préciser qu'une absence injustifiée d'autorisation doit pouvoir être mise en cause par les opérateurs économiques dans le cadre d'un recours juridictionnel. Sans préjudice de la faculté qu'ont les autorités nationales compétentes de l'État membre d'importation de demander aux opérateurs économiques les données dont ceux-ci disposent et qui peuvent être utiles à l'appréciation des faits, c'est, ainsi qu'il a déjà été jugé dans les arrêts Muller et Commission/Allemagne, précités, à ces autorités nationales qu'il incombe de démontrer que l'interdiction est justifiée par des raisons de protection de la santé de leur population.

17 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que les articles 30 et 36 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise la commercialisation d'une denrée alimentaire, importée d'un autre État membre où elle est légalement produite et commercialisée, à laquelle une des substances énumérées à l'annexe I de la directive 64/54 du Conseil, du 5 novembre 1963, a été ajoutée, pourvu que, dans l'État membre d'importation, la commercialisation de cette denrée soit autorisée, selon une procédure aisément accessible aux opérateurs économiques et qui puisse être menée à terme dans des délais raisonnables, lorsque l'adjonction de la substance en question

répond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique, et qu'elle ne présente pas un risque pour la santé publique. Il appartient aux autorités nationales compétentes de démontrer dans chaque cas, à la lumière des habitudes alimentaires nationales et compte tenu des résultats de la recherche scientifique internationale, que leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'article 36 du traité.

Sur les dépens

18 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 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 (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal de grande instance de Marseille, par jugement du 20 novembre 1987, dit pour droit:

Les articles 30 et 36 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise la commercialisation d'une denrée alimentaire, importée d'un autre État membre où elle est légalement produite et commercialisée, à laquelle une des substances énumérées à l'annexe I de la directive 64/54/CEE 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, a été ajoutée, pourvu que, dans l'État membre d'importation, la commercialisation de cette denrée soit autorisée, selon une procédure aisément accessible aux opérateurs économiques et qui puisse être menée à terme dans des délais raisonnables, lorsque l'adjonction de la substance en question répond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique, et qu'elle ne présente pas un risque pour la santé publique. Il appartient aux autorités nationales compétentes de démontrer dans chaque cas, à la lumière des habitudes alimentaires

nationales et compte tenu des résultats de la recherche scientifique internationale, que leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'article 36 du traité.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 décembre 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la première chambre

G. C. Rodríguez Iglesias