tion des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres. S'agissant de ces produits, l'exigence impérative de la protection des consommateurs ne saurait justifier des interdictions d'importation, dans la mesure où elle peut être assurée par d'autres moyens, telle l'exigence d'une information appropriée, moins restrictifs des échanges entre États membres.

Dans l'affaire 51/83

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Alberto Prozzillo, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, en qualité d'agent désigné aux fins du présent litige, élisant domicile à l'ambassade d'Italie, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours formé par la Commission des Communautés européennes en application de l'article 169 du traité CEE et tendant à faire constater que la République italienne, en limitant l'importation de produits alimentaires contenant de la gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, Y. Galmot, président de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, U. Everling et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Selon l'arrêté du 20 octobre 1978, du ministère italien de la Santé (supplément ordinaire à la Gazzetta ufficiale 337 du 2. 12. 1978), concernant la réglementation des additifs chimiques permis pour la fabrication et la conservation des produits alimentaires, l'emploi de la gélatine animale pour la fabrication et la commercialisation de produits alimentaires est limitée:

— pour les viandes en conserves (carni cotte): à un maximum 0,4 %,

— pour les glaces: à un maximum 1 %,

— pour les produits de la confiserie (prodotti dolciari): à maximum 1 %.

La Commission a estimé que cette disposition relève de la notion de mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, figurant à l'article 30 du traité CEE, dès lors qu'elle s'oppose à l'importation de produits alimentaires contenant un pourcentage supérieur de gélatine animale légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre.

Ayant déjà attiré l'attention du gouvernement italien sur ce point, la Commission l'a ainsi invité, par lettre du 24 mars 1982, à présenter ses observations, conformément à l'article 169 du traité CEE. Dans cette lettre, la Commission invoquait la jurisprudence en matière de libre circulation des marchandises, et notamment l'arrêt du 20 février 1979 rendu dans l'affaire 120/78 (Cassis de Dijon) ayant précisé qu'un État membre ne peut pas empêcher l'importation de produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre et que les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être considérées comme nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à la protection de la santé publique et à la défense des consommateurs.

Par ailleurs, la Commission observait que l'article 9, sous d), de la directive 74/329/CEE du Conseil, du 18 juin 1974 (JO L 189 du 12. 7. 1974, p. 1), relative au rapprochement des législations des États membres concernant les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélatifiants pouvant être employés dans les denrées alimentaires, prévoit que l'article 2 de cette directive ne s'applique pas à la gélatine alimentaire de façon que, la matière en question n'étant pas harmonisée, la jurisprudence précitée est applicable en l'espèce.

Enfin, la Commission soutenait que les autorités italiennes ne pouvaient pas prétendre que la mesure prévue par la réglementation italienne répond à l'objectif d'éviter que le consommateur ne soit induit en erreur et que des distorsions de marché ne se produisent en raison de la différence de coût existant

entre les produits contenant des pourcentages élevés d'ingrédients de faible valeur et ceux d'un coût plus élevé ayant une teneur supérieure en ingrédients nutritifs, parce que, d'après la jurisprudence citée de la Cour, l'exigence de la protection du consommateur peut valablement justifier une disposition limitant la libre circulation des marchandises, mais que la règle nationale en question ne semblait pas pouvoir être justifiée par cette exigence. En outre, selon la Commission, même si cette justification était fondée, il conviendrait de souligner que, dans la jurisprudence récente de la Cour de justice en matière de protection du consommateur, il est précisé qu'«il est facile d'assurer une information convenable du consommateur par des moyens adéquats tels que l'exigence d'un étiquetage comportant par exemple le poids et les caractéristiques du produit importé» (arrêt du 19. 2. 1981 dans l'affaire 130/80, Kelderman, Recueil 1981, p. 527).

La Commission estimait ainsi que les règles précitées de la réglementation nationale italienne sont «susceptibles d'entraver directement ou indirectement, réellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires» des produits en question, de façon que les dispositions visées à l'arrêté ministériel du 20 octobre 1978, autorisant l'emploi de la gélatine alimentaire pour la fabrication et la commercialisation de produits de la confiserie à concurrence d'un maximum de 1 %, devaient être considérées comme contraires à l'article 30 du traité CEE.

Dans sa réponse du 21 avril 1982, le gouvernement italien a contesté le point de vue de la Commission en faisant valoir notamment que la gélatine animale rentre dans le champ d'application de la directive 74/329/CEE en vertu, notamment, de son titre ainsi que de son article 2.

En ce qui concerne l'argument de la Commission fondé sur les dispositions de l'article 9 de la directive, le gouvernement italien a répondu que cet article, en disposant que l'article 2 ne s'applique pas à la gélatine, aurait pour effet que l'interdiction prévue à l'article 2 n'est pas non plus applicable, de sorte que la gélatine devrait être assimilée aux substances énumérées dans l'annexe I de la directive. En conséquence, l'article 4 de la directive, qui prévoit que le Conseil détermine dans les meilleurs délais les denrées alimentaires auxquelles les substances énumérées à l'annexe peuvent être ajoutées, ainsi que les conditions de cette addition, serait applicable à la gélatine et que, partant, dans l'attente des mesures d'harmonisation prévues à l'article 4 de la directive, on devrait admettre les différences existant entre les législations nationales en vigueur.

Ces observations n'ont pas modifié le point de vue de la Commission qui, admettant que la gélatine rentrerait en principe dans le champ d'application de la directive, mais que néanmoins en vertu de l'article 9 elle se trouve être exclue, comme d'autres produits, des limitations prévues à l'article 2, a conclu que les États membres restent libres d'appliquer leur propre réglementation en matière d'utilisation de la gélatine dans les denrées alimentaires, pourvu qu'ils respectent le droit commun, et notamment l'article 30 du traité.

En application de l'article 169, alinéa 2, du traité, la Commission, par avis motivé du 24 novembre 1982, a donc invité la République italienne à prendre les mesures requises pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de un mois à compter de la notification de celui-ci.

Dans sa lettre de réponse du 7 février 1983, le gouvernement italien, tout en prenant acte de l'avis motivé, estimait que les observations qu'il avait déjà formulées restaient toujours valables, c'est-à-dire que la question de l'admission à la consommation dans un État membre de denrées alimentaires non conformes à la législation en vigueur dans d'autres États membres, devait être discutée et résolue au niveau politique. Le gouvernement italien invoquait également les perplexités qui peuvent naître suite aux sommations adressées à l'Italie par la Commission, selon lesquelles il devrait admettre à la libre circulation des produits qui, en l'absence d'une harmonisation communautaire en la matière, sont bien conformes aux normes en vigueur dans d'autres États membres, mais pas aux dispositions de la législation italienne. Il observait que ceci reviendrait à contraindre le ministre de la Santé à adopter des dispositions d'autres législations nationales, sans pouvoir nullement intervenir avec sa propre volonté et son propre pouvoir discrétionnaire, dans la formulation des mesures correspondantes.

Le gouvernement italien faisait en outre savoir qu'en ce qui concerne les produits de la confiserie visés par la lettre de la Commission du 24 mars 1982, le ministère de la Santé a décidé de son propre chef de supprimer les limites en question, indépendamment de la sommation qui lui était adressée par l'avis motivé du 24 novembre 1982 et sans que ceci implique une acceptation de sa part du principe d'une obligation allant dans ce sens.

2. La Commission ayant estimé que cette position ne répondrait pas de façon satisfaisante à l'invitation adressée au gouvernement italien pour qu'il adopte les mesures appropriées en vue de faire cesser l'infraction qui lui était reprochée, a formé le présent recours par requête inscrite au greffe de la Cour le 29 mars 1983. La procédure écrite a suivi un cours régulier.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a cependant invité la Commission à lui fournir un tableau des diverses dispositions nationales de l'Italie et des autres États membres concernant la qualification et les limites éventuelles de pourcentage de la gélatine admis pour les produits concernés. A cette invitation, la Commission a répondu dans le délai fixé mais seulement en ce qui concerne les dispositions en vigueur en Belgique et ultérieurement pour celles en vigueur dans d'autres États membres.

II — Conclusions des parties

1. La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour, constater que la République italienne, en limitant l'importation de produits alimentaires contenant de la gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

2. La *République italienne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater qu'elle a supprimé les limites de l'emploi de la gélatine animale dans les bonbons;

— rejeter le recours pour le surplus;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. La *Commission*, dans sa requête, soutient que la directive du Conseil 74/329/CEE, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélatifiants pouvant être employés dans les denrées alimentaires, n'est pas applicable en l'espèce parce que l'article 9, lettre d), de cette directive, prévoit que l'article 2, qui limite l'emploi de certains agents émulsifiants, ne s'applique pas à la gélatine alimentaire. Il en découlerait ainsi que les États membres restent libres d'appliquer leur propre réglementation en matière d'utilisation de la gélatine dans les denrées alimentaires, mais à condition qu'ils respectent le droit commun, et notamment l'article 30 du traité.

Quant à la protection du consommateur et à la loyauté des transactions commerciales qui pourraient justifier l'application des dispositions nationales italiennes aux produits importés, la Commission est d'avis que ces objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens entravant moins les échanges, tel un étiquetage indiquant par exemple les caractéristiques du produit en question, comme il résulterait de l'arrêt du 19 février 1981 que la Cour a rendu dans l'affaire 130/80 (Kelderman, Recueil 1981, p. 527).

2. Le *gouvernement italien*, dans son mémoire en défense, observe que, comme il résulte de la lettre de la Commission du 24 mars 1982, la question dont la Cour est actuellement saisie, se réfère exclusivement aux produits de la confiserie, c'est-à-dire à «... l'importation de bonbons contenant de la gélatine animale».

Il rappelle à cet égard qu'en ce qui concerne les bonbons, conformément à ce qui a été annoncé à la Commission dans sa lettre du 7 février 1983, la limite de 1 % pour l'emploi de la gélatine animale a été éliminée et l'emploi de la gélatine animale dans les bonbons est actuellement admise «suivant la bonne technique industrielle» (décret ministériel du 14. 4. 1983, article 4, 2), titre II, GU 120 du 4. 5. 1983, p. 3409) et que, par conséquent, pour ce qui est des bonbons, l'intérêt de la Commission à ce qu'il soit statué sur le recours n'existe plus.

Le gouvernement italien observe qu'ainsi qu'il paraît toutefois résulter de l'avis motivé du 24 novembre 1982 et de la requête même, la Commission met en cause toutes les limitations de l'emploi de la gélatine animale prévues par le décret précité du 20 octobre 1978: c'est-à-dire celles pour les viandes en conserve (0,4 % au maximum), les glaces (1 % au au maximum) et les autres produits de la confiserie (1 % au maximum).

A cet égard, le gouvernement italien précise que la limitation de l'emploi de la gélatine animale n'entraîne pas d'interdictions d'importer en Italie des produits du genre des produits mentionnés.

Il observe également que la Commission n'a indiqué, ni au cours de la phase précontentieuse, ni dans la requête, dans quels autres États membres et sur la base de quelles dispositions législatives les produits en question (c'est-à-dire les viandes en conserve, les glaces et les produits de la confiserie autres que les bonbons) sont légalement commercialisés, même s'ils sont additionnés de gélatine animale dans des quantités supérieures à celles qui sont admises par l'arrêté ministériel italien du 20 octobre 1978.

Le gouvernement italien soutient qu'en tout état de cause, il y a lieu de considérer que la gélatine animale relève certainement de la définition des agents «épaississants» ou des agents «gélifiants»

visés à l'article premier de la directive 74/329/CEE et que, par conséquent, elle fait partie des agents qui, aux termes du troisième considérant de la directive en question, sont sensibles en raison des nécessités de la protection de la santé publique, des nécessités de la protection des consommateurs contre les falsifications ainsi que des nécessités économiques et technologiques dans les limites imposées par la protection sanitaire.

Il observe qu'il importe peu à cet égard que l'article 9 de la directive dispose que l'article 2 ne s'applique pas à la gélatine alimentaire et que ceci explique pourquoi la gélatine alimentaire n'est pas mentionnée dans l'annexe I de la directive reprenant la liste des agents dont les États membres autorisent l'emploi en vue du traitement des denrées alimentaires.

Selon le gouvernement italien, ce qui importe c'est que la gélatine alimentaire est également considérée par la directive comme une substance sensible en raison des nécessités de la protection de la santé publique et de la protection contre les falsifications et, s'il est vrai que les dispositions relatives à l'emploi de la gélatine alimentaire ne sont pas encore harmonisées, comme d'ailleurs les dispositions concernant l'ensemble des substances énumérées à l'annexe I, l'absence d'harmonisation relative à des substances comme la gélatine alimentaire ne saurait avoir les conséquences que la Commission en tire.

Au contraire, selon le gouvernement italien, pour ces substances, la justification des réglementations nationales en matière d'emploi, éventuellement différentes, réside précisément dans le fait qu'elles ont été considérées par la directive 74/329/CEE comme des substances qui nécessitent une réglementation harmonisée, au sens des troisième et quatrième considérants de la directive.

Il considère ainsi que les États membres conservent leur liberté de réglementation et que si, dans le cadre de la présente affaire, les autorités nationales ont jugé que pour les bonbons il n'y a pas de nécessités reconnues de protection de la santé publique et ont ainsi supprimé la limite de l'emploi de gélatine animale en ce qui concerne ce produit, le raisonnement devrait être différent et, en tout cas, ne devrait pas s'effectuer dans l'abstrait pour les autres produits visés par l'arrêté ministériel du 20 octobre 1978, que ce soit sous l'angle de la protection de la santé publique ou sous celui de la protection des consommateurs.

Selon le gouvernement italien, il conviendrait ainsi de comparer concrètement le régime italien applicable en la matière avec les régimes qui sont éventuellement en vigueur dans d'autres États membres, afin de déterminer, par rapport à chaque produit, si le régime italien est plus restrictif et de chercher les raisons justifiant, le cas échéant, cette plus grande sévérité.

Pour la même raison et toujours par rapport aux autres produits visés par le décret du 20 octobre 1978, il serait prématuré selon le gouvernement italien d'analyser la proportionnalité de la mesure nationale et la possibilité éventuelle d'atteindre les mêmes résultats au moyen, par exemple, d'indications sur les étiquettes.

Le gouvernement italien estime ainsi nécessaire que la requérante donne des indications concrètes sur l'existence dans d'autres États membres de produits contenant légalement une quantité de gélatine animale supérieure aux quantités admises par l'arrêté du 20 octobre 1978.

3. La *Commission*, dans sa réplique, observe que le gouvernement italien fait état de l'abrogation partielle des mesures

faisant l'objet du recours, c'est-à-dire concernant seulement un produit de la confiserie et non pas tous les produits concernés par l'utilisation de la gélatine animale.

Concernant la demande formulée par le gouvernement italien, relative aux informations sur les dispositions législatives des autres États membres permettant la commercialisation des produits en question, même avec adjonction d'une quantité de gélatine animale supérieure à celle qui est admise par la réglementation italienne, la Commission répond que, selon un rapport d'une association de producteurs,

— tous les États membres, à l'exception de l'Italie, considèrent la gélatine comme un aliment et non comme un additif et que, par conséquent, l'emploi de la gélatine dans les produits alimentaires est autorisé sans limitation;

— et que de nombreux produits alimentaires couramment commercialisés dans la Communauté contiennent des pourcentages de gélatine supérieurs à ceux que prévoit la législation italienne.

S'agissant de la position du gouvernement italien selon laquelle les gélatines alimentaires doivent être considérées comme des substances «sensibles» du point de vue de la protection de la santé publique et de la protection du consommateur, la Commission répète que ces objectifs peuvent être légitimement poursuivis par le gouvernement italien, mais dans le respect du droit communautaire et notamment de l'article 30 du traité CEE.

En conclusion, la Commission rappelle que le gouvernement italien a modifié sa législation pour tenir compte de la situation existant dans les autres États membres; que cette modification concerne les bonbons gélifiés, entrant dans la catégorie des «produits de la confiserie»; que, pour ces produits, l'emploi de la gélatine est limité à 1 %; que ce pourcentage de 1 % est le maximum autorisé par la législation italienne; qu'actuellement, l'emploi de la gélatine animale dans les bonbons gélifiés n'est plus limité; que la santé des consommateurs des bonbons gélifiés est tout aussi digne de protection que celle des consommateurs d'autres produits de la confiserie, de glaces ou de viandes en conserve; que, par conséquent, la modification apportée à la législation démontre que ces normes ne sont pas nécessaires pour protéger la santé publique; que, d'autre part, les produits dont la commercialisation est interdite en Italie sont légalement commercialisés dans les autres États membres; que l'interdiction d'importer des bonbons contenant de la gélatine montre que le gouvernement italien a l'intention d'appliquer les normes en question également à des produits légalement commercialisés dans les autres États membres et que cela suffit pour créer un obstacle potentiel au commerce intracommunautaire et que, partant, les normes italiennes en question sont illégales.

4. Le *gouvernement italien,* dans son mémoire en duplique, répète que la limitation de l'emploi de gélatine animale, prévue dans le décret ministériel du 20 octobre 1978, n'entraîne pas concrètement des interdictions d'importer en Italie des viandes en conserve, des glaces et d'autres produits de la confiserie (autres que les bonbons gélifiés) et que, sur ce point, la Commission n'a pas fourni d'indications contraires dans sa réplique.

Quant à la réponse de la Commission, concernant les précisions à apporter sur la question de savoir dans quels autres États membres et sur la base de quelles législations les produits en question sont légalement commercialisés même s'ils

sont additionnés de gélatine animale dans des quantités supérieures à celles qui sont admises en Italie, le gouvernement italien observe que:

la deuxième réponse ne fournit pas les preuves et indications demandées parce qu'elle se limite en réalité à une affirmation générale non satisfaisante qui ne saurait constituer un paramètre concret de référence pour l'application, aux mesures italiennes faisant l'objet du litige, de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 30 du traité CEE et que la première réponse pèche également par son caractère général, du fait que considérer la gélatine animale comme un aliment, et non comme un additif, n'implique pas, nécessairement et concrètement, que l'utilisation de cette gélatine dans des denrées alimentaires peut se faire sans limites.

En outre, selon le gouvernement italien, le fait de considérer la gélatine animale comme un aliment ne semble pas correspondre à ce que prévoit à ce sujet la directive 74/329/CEE du 18 juin 1974.

A cet égard, il observe que la gélatine animale est certainement un agent «épaississant» ou «gélifiant» au sens de l'article premier de cette directive et, étant donné que ledit article définit les agents «épaississants» et les agents «gélifiants» comme étant des substances «ajoutées à une denrée alimentaire» dans certains buts qui sont indiqués, il s'ensuivrait qu'à l'article premier de la directive, la gélatine animale n'est pas considérée comme une denrée alimentaire à laquelle elle peut être ajoutée comme agent «épaississant» ou «gélifiant».

Il soutient que la même conclusion dérive de l'article 9 de la directive 74/329/CEE, qui cite séparément les denrées alimentaires possédant des propriétés déterminées (lettre a) et les gélatines alimentaires (lettre d), et que ceci indique que la gélatine animale n'est pas, d'après la directive, une denrée alimentaire, et qu'en outre, même si on considérait la gélatine comme un aliment, ceci ne signifierait pas nécessairement que son utilisation «dans des produits alimentaires» soit concrètement autorisée sans aucune limite.

Le gouvernement italien reprend ainsi son argumentation selon laquelle la directive 74/329/CEE considère les gélatines alimentaires comme des substances sensibles en raison des nécessités de la protection de la santé publique et de la protection du consommateur contre des fraudes et des falsifications et soutient que ceci, admis au niveau communautaire, justifierait des mesures nationales qui, à défaut d'une harmonisation totale, réglementent ou limitent l'emploi de la gélatine animale dans les denrées alimentaires.

Il en déduit qu'il n'est donc pas nécessaire que l'État membre concerné fasse la preuve de l'existence de «nécessités impératives» de protéger la santé publique ou de protéger le consommateur parce que ces nécessités auraient déjà été affirmées et reconnues au niveau communautaire, de façon que, jusqu'à la réalisation d'une harmonisation totale, les États membres resteraient libres de limiter l'emploi de la gélatine animale dans les denrées alimentaires.

D'ailleurs, selon le gouvernement italien, les nécessités impératives de la protection du consommateur pour ce qui est de l'emploi de gélatine animale dans les denrées alimentaires seraient, en toute hypothèse, évidentes.

Il expose que la gélatine animale (pour la fabrication de laquelle peuvent également être utilisées des matières premières comme les sous-produits du tannage de la peau) a la capacité d'épaissir l'eau de 10 à 15 et jusqu'à 20 fois son propre volume et qu'il faudrait, par conséquent, éviter qu'au consommateur soient vendus, par exemple comme de la viande en conserve, des produits qui contiennent

en réalité une très grande quantité d'eau épaissie par l'utilisation illimitée de gélatine animale.

Il soutient ainsi que le seul remède efficace contre de pareilles fraudes consisterait à limiter l'emploi de la gélatine animale et, du même coup, automatiquement et proportionnellement, l'addition d'eau.

Ceci serait surtout valable pour les viandes en conserve, mais également, même si c'est dans une moindre mesure, pour les glaces et les produits de la confiserie.

A cet égard, le gouvernement italien soutient que le même résultat ne saurait être atteint en procédant à une information adéquate du consommateur. Il se réfère, à ce propos, à l'article 6, paragraphe 5, sous a), de la directive 79/112/CEE, du 18 décembre 1978 (JO L 33 du 8. 2. 1979) et souligne que cette disposition n'impose pas d'indiquer sur l'étiquette des denrées alimentaires le pourcentage des divers ingrédients, mais se limite à prévoir que les ingrédients soient énumérés «... dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale au moment de leur mise en œuvre» et qu'en ce qui concerne l'eau additionnée, la disposition en question prévoit que la présence doit être indiquée si elle excède, en poids, 5 % du produit fini, mais ne prévoit pas l'indication du pourcentage d'eau additionnée effectivement présente.

Dans ces conditions, le gouvernement italien estime que le consommateur pourrait se trouver en présence de deux produits, apparemment identiques, l'un constitué de 51 % de viande en conserve et de 49 % d'eau et de gélatine animale, et l'autre constitué de 94,4 % de viande en conserve, de 5,1 % d'eau et de 0,5 % de gélatine.

Il ajoute qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 5, sous a), de la directive 79/112/CEE, les deux produits devront porter les mêmes indications des ingrédients sur l'étiquette et qu'en conséquence, le consommateur ne sera pas informé du fait que, dans l'exemple donné, le premier produit contient seulement 51 % de viande en conserve, tandis que le second en contient plus de 90 % et qu'en fait, d'après la directive en question, il n'est pas permis de distinguer les deux produits, pour chacun desquels la viande en conserve devra être indiquée comme ingrédient principal (qu'elle représente un pourcentage de 94,4 % ou seulement de 51 %) et l'eau additionnée comme ingrédient secondaire (si elle excède 5 %, qu'elle représente un pourcentage de 5,1 % seulement ou de 49 %).

Il en résulterait que, sous l'angle de la protection du consommateur, la mesure nationale limitant l'utilisation de la gélatine animale serait justifiée et nécessaire et, sous l'angle de la protection de la santé publique, notamment pour les viandes en conserve, la limite fixée à l'utilisation de gélatine animale aurait également pour but de prévenir le risque d'une utilisation illimitée de gélatine produite à des fins non alimentaires, préjudiciable à la santé et utilisée dans des denrées alimentaires.

Le gouvernement italien conclut ainsi en affirmant que les nécessités de la protection de consommateur et de la protection de la santé publique doivent être appréciées par rapport à chaque denrée alimentaire individuelle et que si ces exigences n'ont pas été jugées impératives pour les bonbons gélifiés, si bien que la limite fixée à l'utilisation de gélatine animale dans ces derniers a été supprimée, cela ne permettrait pas d'en déduire que les nécessités en question ne subsisteraient pas pour les autres produits envisagés dans le décret du 20 octobre 1978, surtout pour les viandes en conserve.

IV — Procédure orale

Le gouvernement italien représenté par M. Ivo Braguglia, avocat de l'État, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Prozzillo, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 3 avril 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 mai 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 mars 1983, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité, en limitant l'importation de produits de confiserie, de viandes en conserve et de glaces alimentaires contenant de la gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres.

Sur la recevabilité

2 La République italienne souligne que la lettre du 24 mars 1982, par laquelle la Commission l'invitait à présenter ses observations sur le manquement qui lui était reproché, se référait à la limitation de l'utilisation de la gélatine aux bonbons seulement, alors que l'avis motivé de la Commission du 24 novembre 1982 ainsi que le recours dont la Cour est saisie mettent en cause, en plus, tous les produits de la confiserie, les viandes en conserve et les glaces.

3 Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 169 du traité, la Commission ne peut saisir la Cour d'un recours en constatation de manquement que si l'État en cause ne se conforme pas à l'avis motivé dans le délai déterminé par elle dans cet avis. Elle n'émet l'avis motivé qu'après avoir mis l'État membre concerné en mesure de présenter ses observations.

4 Il résulte de la finalité assignée à cette phase précontentieuse de la procédure en manquement que la lettre de mise en demeure a pour but de circonscrire l'objet du litige et d'indiquer à l'État membre qui est invité à présenter ses observations les éléments nécessaires à la préparation de sa défense.

5 Ainsi que la Cour l'a déclaré dans ses arrêts du 17 février 1970 (Commission/Italie, 31/69, Recueil p. 25) et du 15 décembre 1982 (Commission/Royaume du Danemark, 211/81, Recueil p. 4547), la possibilité pour l'État membre concerné de présenter ses observations constituant — même s'il estime ne pas devoir en faire usage — une garantie essentielle voulue par le traité, le respect de cette garantie est une condition de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre.

6 Il résulte des pièces versées au dossier que, par la lettre de mise en demeure, en date du 24 mars 1982, la Commission a précisé que le manquement reproché à la République italienne consistait dans la limitation de l'emploi de la gélatine alimentaire pour la fabrication et la commercialisation des produits de la confiserie. Après les observations du gouvernement italien sur ce point, la Commission, par son avis motivé du 24 novembre 1982, suivi par le présent recours, a élargi le champ des griefs faits à la République italienne en ajoutant les viandes en conserve et les glaces, en méconnaissance de son obligation de garantir le respect des droits de la défense du gouvernement italien.

7 Cette irrégularité ne peut pas être considérée comme effacée par le fait que la République italienne a, par la suite, formulé des observations sur l'avis motivé du 24 novembre 1982.

8 Il en résulte que le recours n'est recevable que dans la mesure où il porte sur la limitation de l'emploi de la gélatine animale dans des produits de la confiserie et doit être rejeté comme irrecevable pour le reste.

9 Le gouvernement italien fait valoir ensuite que, par l'arrêté ministériel du 14 avril 1983 (GU du 4. 5. 1983), la limitation de l'usage de la gélatine alimentaire dans les bonbons a été supprimée. Elle soutient que, de ce fait, «l'intérêt de la Commission à ce qu'il soit statué sur le recours ... vient à manquer».

10 A cet égard, il convient de relever que l'arrêt ministériel précité ne vise que les bonbons, de sorte que les autres produits de confiserie ne sont pas concernés. La Commission conserve donc un intérêt à poursuivre son action.

Sur le fond

11 Il convient de rappeler que l'article 30 du traité interdit les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation de produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres.

12 Le gouvernement italien soutient, en premier lieu, que l'utilisation de la gélatine alimentaire se trouve réglementée par la directive 74/329 du Conseil, du 18 juin 1974, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants pouvant être employés dans les denrées alimentaires (JO L 189, p. 1), qui instaure une liberté totale des États membres pour prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires, sans être, par conséquent, tenus au respect de l'interdiction figurant dans les dispositions de l'article 30 du traité.

13 Cet argument doit être rejeté. Si la gélatine alimentaire est mentionnée dans la directive 74/329 du Conseil, il ne ressort d'aucune de ses dispositions que les États membres sont dotés d'une telle liberté leur permettant de se départir de l'interdiction prévue par l'article 30 du traité, lors de l'adoption des mesures relatives à l'emploi de la gélatine animale.

14 Ensuite, le gouvernement italien fait valoir que les dispositions nationales incriminées visent à satisfaire à l'exigence impérative de la protection des consommateurs, qui pourraient être induits en erreur quant à la consistance

des produits conservés si la gélatine pouvait être utilisée de façon illimitée dans leur composition.

15 Il importe cependant d'observer à ce sujet, ainsi que la Cour l'a affirmé par une jurisprudence constante, qu'il est possible aux États membres de satisfaire à un tel impératif en mettant en œuvre un moyen approprié entravant le moins possible le courant des échanges entre États membres, telle étant par exemple l'information convenable du consommateur.

16 Le gouvernement italien soutient en outre que les mesures nationales contestées sont nécessaires à la protection de la santé publique, compte tenu du danger représenté par une utilisation illimitée de la gélatine animale dans les produits alimentaires.

17 Il convient de constater à cet égard que le gouvernement italien n'apporte, à l'appui de cette allégation, aucune preuve ni aucun indice permettant de conclure à un danger réel pesant sur la santé publique par une utilisation de la gélatine animale supérieure au taux de 1 % fixé par les dispositions contestées.

18 Il y a donc lieu de constater que la République italienne, en limitant l'importation des produits de la confiserie contenant plus de 1 % de gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

Sur les dépens

19 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Si plusieurs parties succombent, la Cour décide du partage des dépens.

20 En l'espèce, les deux parties ont partiellement succombé. Il convient toutefois de constater que la Commission n'a pas formellement conclu, dans sa

requête, à la condamnation de la République italienne aux dépens; en outre, il ressort du mémoire en duplique que la Commission partait de l'idée que tous les États membres, à l'exception de l'Italie, autorisaient l'emploi de la gélatine dans les produits alimentaires sans limitation, ce qui n'a pas pu être établi au cours de la procédure, et fait ainsi apparaître que l'affaire n'a pas été pleinement étudiée pour la Commission avant l'introduction du recours. Il y a donc lieu, en application de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement de procédure, de faire supporter à la Commission la totalité des dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La Réplublique italienne, en limitant l'importation des produits de la confiserie contenant plus de 1 % de gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

Mackenzie Stuart Galmot Pescatore

O'Keeffe Bosco Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart