ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
6 mai 1986 *

Dans l'affaire 304/84,

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

Ministère public

et

1) Claude Muller,

2) SARL Kampfmeyer-France,

3) Comité national des associations populaires familiales et syndicales,

une décision préjudicielle sur l'interprétation, notamment, de 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),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. U. Everling, président de chambre, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

considérant les observations présentées par:

— M. Claude Muller et la SARL Kampfmeyer-France, représentés par M[es] Lise Funck-Brentano et François Jemoli,

* Langue de procédure: le français.

— le gouvernement allemand, représenté par MM. Martin Seidel et Ernst Röder,

— le gouvernement italien, représenté par M. Pier Giorgio Ferri,

— le gouvernement français, représenté par M. R. Abraham,

— la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Michel van Ackere,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 25 février 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par arrêt du 25 octobre 1984, parvenu à la Cour le 21 décembre suivant, la cour d'appel de Colmar a posé, en vertu de l'article 177 du traité, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de 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), ainsi qu'à l'interprétation des articles 30 à 36 du traité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre la SARL Kampfmeyer-France (ci-après Kampfmeyer), en la personne de son fondé de pouvoir, M. Claude Muller. Kampfmeyer avait importé, en provenance de la République fédérale d'Allemagne, une préparation spéciale de base pour pâtisserie, dénommée « Phénix ». Cette préparation, légalement commercialisée en République fédérale d'Allemagne, contenait l'agent émulsifiant E 475 (esters polyglycériques d'acides gras), dont l'emploi dans les denrées alimentaires

n'est pas autorisé en France. La présence de cette substance dans le produit importé n'était pas mentionnée sur l'emballage, où figurait pourtant la mention « conforme à la législation française ».

3 Il ressort du dossier que la législation française (décret du 15 avril 1912, JORF du 29.6.1912) interdit d'utiliser une substance chimique quelconque dans les denrées alimentaires, sauf si l'emploi de cette substance a été autorisé par arrêté interministériel. Une telle autorisation n'avait toutefois pas été accordée pour l'emploi de l'émulsifiant E 475. D'autre part, une circulaire du 8 août 1980 (JORF du 25.9.1980) réglemente le contenu des demandes d'autorisation, lesquelles doivent notamment prouver l'intérêt que présente la substance en question pour les utilisateurs et les consommateurs et doivent établir l'innocuité de cette substance dans les conditions normales d'emploi.

4 Sur la base de ces éléments, le tribunal correctionnel de Strasbourg, par jugement du 13 octobre 1983, a déclaré M. Muller coupable des délits de tromperie sur la qualité substantielle d'une marchandise et de falsification de denrées alimentaires, le condamnant pour ce fait à une amende, à la publication du jugement dans la presse ainsi qu'au paiement de dommages-intérêts.

5 Le prévenu a interjeté appel contre ce jugement en se prévalant pour sa défense des dispositions tant de la directive 74/329, précitée, que de l'article 30 du traité. C'est en vue de pouvoir apprécier cette argumentation que la cour d'appel de Colmar a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) 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, a-t-elle pour effet d'empêcher un État membre d'édicter une interdiction d'emploi de l'un des agents énumérés à l'annexe I et, dans la négative, quelles sont les conditions dans lesquelles une telle interdiction d'emploi pourrait être admise au regard du droit communautaire?

2) Un État membre qui aurait régulièrement interdit l'emploi de l'un des agents visés à l'annexe I peut-il s'opposer à l'importation et à la mise en vente sur son territoire national d'un produit contenant un tel agent fabriqué conformément à la législation communautaire, dans un autre État membre, pour un

motif autre que ceux énumérés à l'article 8, paragraphe 4, de la directive du 18 juin 1974, sans contrevenir aux dispositions de l'article 30 du traité de Rome? »

Sur la première question

6 Cette question vise l'interprétation de la directive 74/329, précitée, dont l'objectif est de parvenir à un premier stade du rapprochement des législations nationales consistant en « l'établissement d'une liste unique des agents... qui seuls peuvent être autorisés par les États membres en vue du traitement des denrées alimentaires » (quatrième considérant). Les denrées alimentaires auxquelles ces agents peuvent être ajoutés et les conditions de cette addition devront être déterminées par le Conseil dans un deuxième stade (sixième considérant et article 4). Aucun acte du Conseil à cet effet n'a toutefois été arrêté jusqu'à présent.

7 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, « pour le traitement des denrées alimentaires au moyen d'agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants, les États membres n'autorisent l'emploi que de ceux énumérés à l'annexe I et, le cas échéant, seulement dans les conditions qui y sont fixées ». L'article 5 de la directive prévoit que les États membres peuvent, pour une période maximale d'un an, suspendre l'autorisation d'emploi d'une des substances énumérées à l'annexe I ou en réduire la teneur maximale autorisée, si l'emploi de cette substance dans les denrées alimentaires ou sa teneur est susceptible de présenter un danger pour la santé humaine. Enfin, l'article 8 fixe des critères en matière d'étiquetage des substances visées par la directive; en vertu du paragraphe 4 de cet article, les États membres ne peuvent plus interdire l'introduction dans leur territoire et la mise dans le commerce de ces substances pour la seule raison de l'insuffisance de l'étiquetage si celui-ci répond aux conditions posées par ledit article lui-même.

8 Toutes les parties ayant présenté des observations s'accordent pour soutenir que les textes précités, considérés dans leur ensemble, font apparaître que la directive 74/329 n'oblige pas les États membres à admettre les substances énumérées sur la liste de cette directive dans tous les cas. Elles diffèrent toutefois en ce qui concerne la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour interdire l'emploi de l'une desdites substances.

9 Selon M. Muller et la société Kampfmeyer ainsi que selon les gouvernements allemand et italien, il résulte de l'objectif de la directive qu'une telle interdiction doit être motivée par des raisons tenant à la protection de la santé humaine et qu'elle doit se limiter à des denrées alimentaires déterminées, toute interdiction générale et absolue de l'une des substances considérées étant donc exclue.

10 En revanche, le gouvernement français estime que la liste des additifs énumérés à l'annexe I de la directive est une liste purement limitative qui ne comporte aucune obligation d'autoriser l'emploi de chacun de ces additifs. Par conséquent, si les États membres ne peuvent plus autoriser que les seules substances figurant sur cette liste, il leur serait loisible d'interdire, même totalement, l'emploi de ces substances s'ils considèrent qu'elles sont dangereuses pour la santé du consommateur.

11 La Commission, tout en admettant qu'un État membre peut interdire, même totalement, l'emploi de l'une des substances figurant sur la liste positive de la directive, pour ce qui est des denrées alimentaires originaires de cet État membre, estime qu'une telle interdiction ne saurait être appliquée lorsqu'il s'agit de l'importation, en provenance d'autres États membres où elles sont légalement commercialisées, de denrées alimentaires ne présentant aucun danger pour la santé. La Commission souligne en outre que la liberté, pour les États membres, d'interdire l'emploi des substances en question est limitée par les dispositions particulières des articles 5 et 8 de la directive et par les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises.

12 Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la directive 74/329 ne vise qu'une harmonisation partielle dans le domaine des additifs en question, et ce n'est que dans un stade ultérieur que les conditions d'emploi de ces agents devront être fixées sur le plan communautaire. En se bornant à spécifier les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants « pouvant être employés dans les denrées alimentaires », elle laisse aux États membres le pouvoir de fixer leurs propres règles quant à l'emploi desdits agents, notamment en ce qui concerne la détermination des denrées alimentaires appropriées et des conditions de l'addition. Toutefois, il découle à la fois de l'économie de la directive elle-même et des autres règles du droit communautaire que ce pouvoir n'est pas illimité.

13 A cet égard, il convient d'abord de souligner que, en vertu de l'article 5, précité, de la directive, un État membre ayant autorisé l'emploi, dans des denrées alimentaires, d'une des substances énumérées à l'annexe I ne peut suspendre cette autorisation ou en limiter la portée que pour des raisons tenant à la protection de la santé humaine et pendant une période limitée, dans l'attente d'une décision définitive du Conseil. En outre, l'article 8, paragraphe 4, fait obstacle à une interdiction de ce genre motivée par la seule insuffisance de l'étiquetage si celui-ci satisfait aux conditions posées par cet article.

14 Ensuite, il faut observer, comme la Cour l'a jugé en dernier lieu dans son arrêt du 10 décembre 1985 (Motte, 247/84, Rec. 1985, p. 3887), que l'existence des directives d'harmonisation n'exclut pas l'application de l'article 30 du traité et que, d'autre part, ce n'est que lorsque des règles communautaires prévoient l'harmonisation complète de toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de la santé et aménagent des procédures communautaires de contrôle de leur observation que le recours à l'article 36 cesse d'être justifié. Par conséquent, l'application des interdictions d'emploi des substances énumérées à l'annexe I de la directive aux produits importés d'autres États membres doit se faire dans le respect des articles 30 et suivants du traité, qui font l'objet de la seconde question.

15 Il y a donc lieu de répondre à la première question que la directive 74/329 du Conseil, du 18 juin 1974, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre interdise l'emploi d'une des substances énumérées à l'annexe I de ladite directive, sous réserve du respect des conditions posées par les articles 5 et 8 de la directive et, en ce qui concerne l'application de cette interdiction aux denrées alimentaires importées en provenance d'autres États membres, des articles 30 et suivants du traité.

Sur la seconde question

16 S'agissant de la seconde question concernant l'interprétation des articles 30 et suivants du traité, on ne saurait contester que l'application aux produits importés d'autres États membres, où ils sont légalement commercialisés, d'une législation nationale du genre de celle faisant l'objet du litige au principal est susceptible d'entraver le commerce intracommunautaire et constitue de ce fait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité. Il convient toutefois d'examiner, en présence d'une harmonisation communautaire seulement partielle dans le domaine considéré, si elle peut être justifiée par des raisons de protection de la santé des personnes au sens de l'article 36 du traité.

17 M. Muller et la société Kampfmeyer exposent à ce sujet que, selon la jurisprudence de la Cour, les dérogations au principe de libre circulation des marchandises, et notamment celles tenant à la protection de la santé publique, doivent être interprétées strictement. Plus spécifiquement, en ce qui concerne l'agent E 475, ils estiment qu'il n'existe aucune raison de santé publique permettant à un État membre de s'opposer à la commercialisation d'un produit incorporant ledit agent dans les conditions de la directive 74/329. Cette substance ne serait pas nocive en soi; de plus, le comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine lui aurait reconnu de multiples avantages à la fois pour l'utilisateur et pour le consommateur. En tout état de cause, la charge de la preuve de circonstances justifiant une dérogation à la règle de la libre circulation des marchandises incomberait à l'État membre dont la réglementation est à l'origine de l'entrave.

18 Le gouvernement français fait valoir que les autorités nationales ont le droit et l'obligation, en matière d'additifs, de garantir la protection de la santé des consommateurs en tenant compte de leurs habitudes alimentaires. S'agissant de l'agent E 475, il subsisterait des doutes sérieux sur l'absence de sa nocivité, étant donné, notamment, les habitudes alimentaires propres à la population française. Ainsi qu'il résulterait d'une étude récente réalisée en France, la dose journalière admissible proposée par le comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine risquerait d'être dépassée dans cet État membre, notamment chez les enfants, grands consommateurs des produits de pâtisserie.

19 La Commission soutient qu'une interdiction générale d'importer et de commercialiser des produits légalement commercialisés dans un autre État membre, au motif qu'ils contiennent un des agents mentionnés sur la liste positive de la directive 74/329, est excessive lorsque l'adjonction de l'agent en question reste dans les limites admissibles au regard des connaissances scientifiques internationales. Pour ce qui est, plus spécifiquement, de l'agent E 475, le comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine reconnaîtrait un certain nombre d'avantages technologiques dudit agent, notamment lors de l'emploi dans les produits de boulangerie, et conclurait que l'emploi de cet agent peut être admis à concurrence d'une dose journalière admissible de 25 mg par kilogramme de poids corporel.

20 Il convient de souligner d'abord qu'il n'est pas contesté entre les parties à l'instance que, si les substances visées par la directive 74/329 ne sont pas nocives en elles-mêmes, leur consommation au-delà d'un certain seuil peut provoquer un risque

pour la santé humaine. Cela est d'ailleurs confirmé par le fait même que le législateur communautaire s'est proposé de fixer, dans un deuxième stade du rapprochement des législations nationales, les denrées alimentaires appropriées et les doses maximales admissibles. Le dossier fait apparaître qu'il subsiste, en l'état actuel de la recherche scientifique, des incertitudes inhérentes à l'appréciation des seuils critiques de nocivité, étant donné que ces seuils sont fonction des quantités d'additifs absorbés avec l'ensemble de la nourriture et dépendent donc dans une large mesure des habitudes alimentaires dans les différents États membres.

21 Ainsi que la Cour l'a constaté, entre autres dans ses arrêts du 14 juillet 1983 (Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445) et du 10 décembre 1985 (Motte, précité), dans de telles conditions, il appartient aux États membres, à défaut d'une harmonisation communautaire complète en la matière, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et la vie des personnes à la lumière des habitudes alimentaires propres à leurs populations, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

22 Il convient en outre de constater que la directive 74/329, de même d'ailleurs que les autres directives de base dans le domaine des additifs alimentaires, agencées de façon analogue, témoigne d'une grande prudence au regard de la nocivité potentielle de ces substances, partant à cet égard du principe qu'il convient de restreindre, autant que possible, leur consommation incontrôlée avec la nourriture. Ce principe, qui doit être considéré comme répondant à un objectif légitime de politique sanitaire, est mis en œuvre de telle sorte que seuls les additifs présentant un besoin réel, notamment d'ordre technologique ou économique, sont admis aux fins de l'alimentation humaine.

23 Il s'ensuit qu'en son état actuel le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un État membre soumette la commercialisation de denrées alimentaires en provenance d'autres États membres auxquelles de telles substances ont été ajoutées à une interdiction. Toutefois, le principe de proportionnalité, qui est à la base de la dernière phrase de l'article 36 du traité, exige que cette interdiction soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé légitimement poursuivis. Dès lors, des autorisations de commercialiser ces produits doivent être accordées, selon une procédure facilement accessible aux opérateurs économiques, lorsqu'elles sont compatibles avec les objectifs indiqués.

24 Dans le cadre des appréciations de fait que les États membres doivent porter à cet égard, il leur appartient d'évaluer si la commercialisation des denrées alimentaires ainsi additionnées peut présenter un risque pour la santé publique et s'il existe un besoin réel pour ajouter les agents considérés à des denrées alimentaires déterminées. Lors de l'application de ces critères, ils tiennent compte des résultats de la recherche scientifique internationale et, notamment, des travaux du comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine, tout en les évaluant à la lumière des habitudes alimentaires propres à l'État membre importateur.

25 Il appartient aux autorités nationales compétentes de démontrer, dans chaque cas, que leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'article 36 du traité et, notamment, que la commercialisation du produit en question présente un risque pour la santé publique et, le cas échéant, que l'adjonction des agents dont il s'agit ne répond pas à un besoin réel.

26 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre à la seconde question que les articles 30 à 36 du traité ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise la commercialisation de denrées alimentaires, importées d'autres États membres où elles sont légalement commercialisées, auxquelles une des substances énumérées à l'annexe I de la directive 74/329, du 18 juin 1974, a été ajoutée, pourvu que la commercialisation soit autorisée, selon une procédure facilement accessible aux opérateurs économiques, lorsque l'adjonction de la substance en question répond à un besoin réel 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

27 Les frais exposés par les gouvernements allemand, français et italien ainsi que 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la cour d'appel de Colmar, par arrêt du 25 octobre 1984, dit pour droit:

1) **La directive 74/329 du Conseil, du 18 juin 1974, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre interdise l'emploi d'une des substances énumérées à l'annexe I de ladite directive, sous réserve du respect des conditions posées par les articles 5 et 8 de la directive et, en ce qui concerne l'application de cette interdiction aux denrées alimentaires importées en provenance d'autres États membres, des articles 30 et suivants du traité.**

2) **Les articles 30 à 36 du traité ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise la commercialisation de denrées alimentaires, importées d'autres États membres où elles sont légalement commercialisées, auxquelles une des substances énumérées à l'annexe I de la directive 74/329, du 18 juin 1974, a été ajoutée, pourvu que la commercialisation soit autorisée, selon une procédure facilement accessible aux opérateurs économiques, lorsque l'adjonction de la substance en question répond à un besoin réel 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.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 mai 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président de la cinquième chambre

U. Everling