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 répond à un besoin réel, notamment d'ordre technologique. Cette dernière notion doit s'apprécier en fonction des matières premières utilisées, en tenant compte de l'appréciation qui en a été faite par les autorités de l'État membre de production et des résultats de la recherche scientifique internationale. 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.

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'elles ont de demander aux opérateurs économiques les données dont ceux-ci disposent et qui peuvent être utiles à l'appréciation des faits, c'est aux autorités nationales compétentes de l'État membre d'importation qu'il incombe de démontrer que l'interdiction est justifiée par des raisons de protection de la santé de leur population.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 176/84 *

Sommaire

I — Exposé des faits et procédure précontentieuse 1196

A — Le produit en cause 1196

B — Le cadre législatif 1196

1. La réglementation grecque de la bière 1196

2. Disposition fiscale grecque 1197

3. La réglementation grecque sur les additifs 1197

4. Les directives d'harmonisation 1198

C — La procédure précontentieuse 1198

II — Conclusions des parties 1199

* Langue de procédure: le grec.

III — Moyens et arguments des parties 1199

A — Sur la portée exacte de la réglementation grecque 1199

B — Sur l'appréciation de la réglementation grecque de la bière au regard du droit communautaire 1200

1. Remarques préliminaires 1200

2. Sur l'argument de la protection de la santé publique 1201

a) Sur les dangers pour la santé publique résultant de l'utilisation d'enzymes dans la bière 1201

b) Sur les dangers pour la santé publique résultant de l'utilisation dans la bière des additifs autres que les enzymes 1202

1) Sur les risques liés à l'utilisation des additifs autres que les enzymes 1202

2) Sur l'application du droit communautaire aux réglementations nationales en matière d'additifs 1203

3. Sur l'argument de la protection des consommateurs contre les tromperies 1205

4. Sur l'argument tenant à l'efficacité du contrôle fiscal 1205

I — Exposé des faits et procédure précontentieuse

A — *Le produit en cause*

La bière est une boisson qui est fabriquée à partir de malt d'orge, de houblon, de levure et d'eau. La bière est fabriquée en plusieurs étapes. La première d'entre elles est le maltage, qui est un processus utilisant les premières phases de la germination naturelle de l'orge. Les composants solubles du malt sont ensuite extraits à l'aide d'eau, les extraits pouvant être aromatisés en les faisant bouillir avec du houblon. Il en résulte « un moût » qui est fermenté par la levure. Enfin, le moût ainsi fermenté sera clarifié, porté à maturité et soutiré.

Il est toutefois possible de remplacer partiellement le malt d'orge par des grains crus, comme le riz, le maïs ou le sorgho. L'utilisation de ces grains crus pour fabriquer de la bière est admise dans tous les États membres, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne et de la République hellénique. Par ailleurs, selon les informations fournies par la Commission, tous les États membres, à l'exception aussi de la République fédérale d'Allemagne et de la République hellénique, admettent l'emploi de certains additifs au cours du processus de fabrication de la bière.

B — *Le cadre législatif*

1. *La réglementation grecque de la bière*

La Grèce a adopté un code des aliments et boissons dont la dernière version date de 1971 (JO hellénique, 1971, 667, deuxième partie).

Aux termes de l'article 144, alinéa 4, de ce code, la bière doit « être fabriquée et commercialisée en application des dispositions et conditions prévues par la législation spéciale relative à la bière ».

Cette législation spéciale est la loi n° 2963/1922 (JO hellénique, 1922, 134, première partie). L'article 3 de cette loi dispose que:

« 2) La bière fabriquée dans le pays doit être fabriquée exclusivement à partir de malt et de houblon et répondre aux conditions ci-dessous.

3) La bière destinée par les brasseurs à la consommation dans le pays ou à l'exportation doit présenter, pendant son contrôle par analyse chimique, une densité initiale minimale du moût avant la fermentation de 11,50 et un degré de fermentation minimale de 45.

4) Est interdite la fabrication de bière qui ne répond pas aux conditions des paragraphes 2 et 3 du présent article, ainsi que l'addition à la bière ou pendant sa fabrication d'extraits de malt, de glycérine, de glycyrrhizine, de sucre amylacé ou dextrine ou d'autres féculents ou des substances en substitution du malt d'orge ainsi que l'addition d'alcool. »

Des sanctions pénales ont été prévues par l'article 8 d'un décret-loi (Nomodektiko Diatagma) du 29 décembre 1923 (modifiant et complétant le régime fiscal de la bière) aux termes duquel:

« est passible d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende ... quiconque fabrique sur le territoire national de la bière ou du malt sans autorisation légale, ainsi que quiconque fabrique de la bière à partir des produits autres que le malt et le houblon exclusivement, ainsi que quiconque utilise dans la fabrication de ce produit une des substances interdites par la loi ».

Une loi d'urgence adoptée en 1945 (loi n° 205/1945) avait notamment ajouté deux alinéas au texte de l'article 3 de la loi n° 2963/1922. Ces alinéas étaient rédigés comme suit:

« Dans des cas exceptionnels, il est possible de permettre, par décret du ministre des Finances, publié au Journal officiel, la fabrication à partir d'autres substances amylacées que le malt, ou à partir des extraits de ces substances ou à partir d'extraits de malt.

Dans lesdits décrets seront précisées les matières premières ci-dessus autorisées à titre exceptionnel, la durée de temps pendant laquelle elles doivent être soumises à transformation, l'accise à percevoir par kilogramme de ces matières premières, ainsi que tous autres éléments et particularités connexes. »

Cette loi d'urgence a été abrogée avec effet rétroactif au 1er janvier 1981 par l'article 101 de la loi n° 1402/1983 portant adaptation de la législation douanière et tarifaire au droit des Communautés européennes (JO hellénique, 1983, 167, première partie).

Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 1, du code des aliments et boissons dispose que les aliments importés doivent remplir les conditions de la législation grecque. Dans le cas de la bière, cela implique que les bières ne peuvent être importées que si elles sont fabriquées à partir de malt d'orge et de houblon.

2. *Disposition fiscale grecque*

L'article 2 du décret-loi du 29 décembre 1923 (précité) prévoit que le droit de l'accise perçu sur la bière ne grève pas le produit final, mais la matière première utilisée. Le montant de l'accise est en effet fixé par kilogramme de malt d'orge utilisé.

3. *La réglementation grecque sur les additifs*

Le code des aliments et boissons contient plusieurs dispositions réglementant l'utilisation des additifs.

Il s'agit d'abord de l'article 29, paragraphe 4, qui prévoit que:

« En l'absence de mentions expresses à cet égard dans les articles du présent code relatifs à un aliment particulier, il ne peut être procédé à l'adjonction d'un additif visé au

présent chapitre dans les aliments qu'après autorisation du comité supérieur de la chimie; dans le cas contraire, l'emploi d'additifs est considéré comme un acte mettant en péril la santé publique et traité comme tel. »

Il s'agit ensuite de l'article 3, paragraphe 8, qui interdit la commercialisation des denrées contenant:

« des substances chimiques anorganiques ou organiques, étrangères à la nature de la denrée en cause et qui ne sont pas susceptibles d'être justifiées par la nature et la composition de celle-ci, ou des résidus de ces substances résultant de traitements autorisés, dès lors que les quantités de résidus sont injustifiées au regard de l'application régulière de ces traitements et qu'ils sont susceptibles de compromettre la santé publique ».

Cette définition inclut les enzymes.

4. *Les directives d'harmonisation*

Quatre directives du Conseil ont été adoptées pour réaliser une certaine harmonisation des législations nationales en matière d'additifs. Il s'agit de la directive du Conseil du 23 octobre 1962, relative au rapprochement des réglementations des États membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO du 11.11.1962, p. 2645); de la directive du Conseil du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO du 27.1.1964, p. 161); de la directive du Conseil du 13 juillet 1970, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les substances ayant des effets antioxygènes et pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JO L 157, p. 31), et de la directive 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 méthode utilisée dans ces textes est identique. Une liste d'additifs est annexée à ces directives et les États membres ont l'obligation d'interdire l'utilisation des additifs qui ne sont pas inscrits dans ces listes. Par ailleurs, les additifs inscrits sur ces listes ne peuvent plus faire l'objet d'une interdiction générale. Toutefois, les États membres ne sont pas obligés d'autoriser pour toutes les denrées alimentaires les substances figurant dans les listes annexes.

Il n'existe aucun texte tendant à réaliser une harmonisation quant aux ingrédients pouvant être utilisés dans la fabrication de la bière.

C — *La procédure précontentieuse*

Le présent recours trouve son origine dans une plainte adressée en 1981 à la Commission par l'« Association italienne de la bière et du malt ». Selon cette association, la législation grecque aurait pour effet d'exclure du marché grec les bières fabriquées en utilisant des grains crus, bières traditionnellement produites dans la quasi-totalité des États membres de la Communauté et exportées en Grèce jusqu'à la date d'adhésion.

En dépit des explications du gouvernement grec, la Commission a décidé d'entamer la procédure prévue par l'article 169 du traité CEE en envoyant, le 11 février 1982, une lettre de mise en demeure. Selon la Commission, la réglementation grecque relative à la bière serait contraire aux articles 30 et 36 du traité CEE en ce qu'elle interdit l'importation et la commercialisation de bières, légalement produites et commercialisées dans d'autres États membres, mais fabriquées à partir d'autres substances que le malt d'orge ou non conformes à certains critères de fabrication.

La Commission a maintenu ce point de vue dans un avis motivé du 1er août 1983, qui a été complété par un avis motivé du 3 avril 1984.

La République hellénique n'ayant pas mis fin à la violation alléguée dans le délai prescrit par ce dernier avis, la Commission a introduit, par requête du 16 avril 1984 enregistrée au greffe de la Cour le 6 juillet 1984, le présent recours.

II — Conclusions des parties

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

1) dire pour droit que, en interdisant l'importation de bière légalement fabriquée et commercialisée dans d'autres États membres, mais non conforme aux prescriptions de la législation nationale, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

2) condamner la République hellénique aux dépens.

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

1) rejeter le recours de la Commission;

2) condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la portée exacte de la réglementation grecque*

Selon la *Commission*, les bières importées d'autres États membres et qui ont été fabriquées en ne se conformant pas aux spécifications de la loi n° 2963/1922 peuvent être importées en Grèce. Elles ne peuvent toutefois pas être commercialisées sous la dénomination « bière », en grec ou dans une autre langue. La Commission se base à cet égard sur une circulaire du 6 décembre 1980, adoptée par le laboratoire de chimie de l'État, circulaire qui a été distribuée à tous les services chimiques et aux services des douanes du pays, quelques jours avant l'entrée en vigueur du traité d'adhésion. Selon cette circulaire, les bières importées des autres États membres doivent remplir les conditions de la loi n° 2963/1922. Si ce n'est pas le cas, le produit ne sera pas mis à la consommation intérieure sous la dénomination de bière, et le mot « bière » ne sera pas inscrit sur l'emballage, que ce soit en langue grecque ou dans une langue étrangère.

Par ailleurs, la Commission estime que le code des aliments n'interdit pas, de manière générale, l'utilisation des additifs. En effet, l'article 29, paragraphe 4, de ce code prévoit la possibilité d'utiliser certains additifs dans les cas prévus, ainsi que l'utilisation d'additifs spécifiques approuvée par le Conseil supérieur de la chimie.

La Commission, enfin, s'étonne que la loi n° 1402/1983 ait abrogé, avec effet rétroactif au 1er janvier 1981, date d'adhésion de la Grèce, l'article 1er de la loi d'urgence n° 205/1945, qui prévoyait sous certaines conditions la possibilité de produire et de commercialiser des bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge.

Le *gouvernement grec*, pour sa part, estime que la combinaison de l'article 3, paragraphe 2, de la loi n° 2963/1922, avec l'article 7, paragraphe 1, du code des aliments démontre qu'il serait très difficile d'importer en Grèce de la bière fabriquée à partir d'autres matières premières que le malt d'orge. Il est donc faux de soutenir que l'on pourrait commercialiser une telle bière

sous un autre nom. L'obstacle aux importations de bières provenant d'autres États membres résulte donc non pas d'une interdiction de dénomination, mais bien de l'interdiction de commercialisation visant les bières contenant des additifs et pouvant être de ce fait nocives. Il résulte de l'article 144, paragraphe 4, du code des aliments et de la loi n° 2963/1922 qu'aucun additif, ni aucune enzyme ne pourront être employés dans la fabrication de la bière.

Par ailleurs, le gouvernement grec estime que l'article 29, paragraphe 4, du code des aliments énonce très clairement le principe de l'interdiction des additifs. A ce principe, seules des restrictions très limitées seraient possibles. L'autorisation d'utiliser certains additifs n'a d'ailleurs été accordée que dans des cas exceptionnels et toujours en liaison avec la réglementation du code des aliments.

Enfin, le gouvernement grec indique qu'il avait informé les agents de la Commission de son intention d'abroger la loi d'urgence n° 205/1945 plus d'un an avant l'émission de l'avis motivé dans la présente affaire. Le gouvernement grec souligne aussi que cette abrogation concernait l'exception au régime général, à savoir la possibilité de fabriquer de la bière à partir d'autres matières premières que le malt d'orge. Cette exception était due à la situation particulière résultant du temps de guerre et n'avait de toute façon jamais été utilisée en pratique.

B — *Sur l'appréciation de la réglementation grecque de la bière au regard du droit communautaire*

1. *Remarques préliminaires*

La *Commission* admet que les États membres ont conservé le droit d'adopter des réglementations concernant la production et la commercialisation des produits en l'absence de règles communes ou harmonisées. Toutefois, l'interdiction d'instaurer des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives énoncées dans l'article 30 du traité CEE s'applique à de telles réglementations, sans qu'un État membre puisse tirer argument de l'absence d'harmonisation.

Au vu de la jurisprudence de la Cour, tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre doit être en principe admis sur le marché de tout autre État membre. En l'espèce, la législation grecque empêche qu'une bière légalement fabriquée et commercialisée dans un autre État membre soit commercialisée en Grèce. Il est vrai que cette législation s'applique indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés. Toutefois, comme elle n'est pas justifiée par une exigence impérative, ni par une des raisons énumérées dans l'article 36 du traité CEE, la réglementation grecque devrait être qualifiée de mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, interdite par l'article 30 du traité CEE.

Le *gouvernement grec*, pour sa part, estime qu'il n'est pas exact que les États membres n'ont qu'une marge très étroite pour légiférer au niveau national lorsqu'il n'existe aucune harmonisation au niveau communautaire. En effet, lorsqu'il n'existe aucune réglementation communautaire, rien n'empêche en principe les États membres de réglementer la composition, la fabrication et la commercialisation des produits sur leur marché national. Les obstacles à la libre circulation qui découlent des différences entre les législations nationales doivent être acceptés pour autant que la réglementation nationale, appliquée indifféremment pour les

produits nationaux et les produits importés, puisse être justifiée par la nécessité de satisfaire une exigence impérative. En l'espèce, le gouvernement grec invoque trois arguments pour justifier sa réglementation: un argument de la protection de la santé publique, un argument de protection des consommateurs contre les tromperies et un argument tenant à l'efficacité du contrôle fiscal.

2. *Sur l'argument de la protection de la santé publique*

La *Commission* souligne, dès l'abord, que le gouvernement grec ne fournit aucun élément permettant de prouver que des bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge peuvent nuire à la santé publique. Or, il résulte d'une jurisprudence constante que l'État qui invoque l'existence d'une exigence impérative ou d'une des dérogations prévues dans l'article 36 doit en apporter lui-même la preuve.

Selon la Commission, il est certain que les bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge sont inoffensives pour la santé. Cette affirmation trouve d'abord appui dans le fait que d'autres ingrédients que l'orge sont utilisés partout dans le monde pour fabriquer de la bière. La Commission tire aussi argument du fait que pendant un certain nombre d'années, en vertu de la loi d'urgence n° 205/1945, il a été possible en Grèce d'utiliser des grains crus. Même si cette exception n'a jamais été utilisée en pratique, elle constitue une reconnaissance indirecte par le gouvernement grec de l'innocuité des bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge.

Sur ce dernier point, le *gouvernement grec* tient à signaler qu'il est exagéré de soutenir que l'existence d'une loi d'urgence imposée par les circonstances peut servir à démontrer que le gouvernement grec admet que la production et la distribution de bières fabriquées à partir d'autres matières premières que le malt d'orge ne présentent pas de dangers.

Par ailleurs, pour souligner que l'utilisation des additifs dans la bière peut être dangereuse pour la santé publique, le gouvernement grec rappelle que l'utilisation de stabilisateurs pour la mousse aurait provoqué dans le passé des décès dans plusieurs pays.

a) *Sur les dangers pour la santé publique résultant de l'utilisation d'enzymes dans la bière*

La *Commission* reconnaît que des enzymes amyliotiques doivent être utilisées pour le brassage lorsque la bière est fabriquée à partir de grains crus et non à partir de malt d'orge. Toutefois, pour la Commission, le recours à de telles enzymes ne constitue pas un danger pour la santé publique, car celles-ci sont déjà très largement répandus dans les denrées alimentaires.

Il existe d'ailleurs un consensus évident pour leur libre utilisation, notamment pour les jus de fruits. Ainsi, deux directives communautaires (directive 75/726 du Conseil, du 17 novembre 1975, JO L 311, p. 40, modifiée par la directive 79/168 du Conseil, du 13 février 1979, JO L 37, p. 27) les admettent sous réserve toutefois que les ingrédients de base soient traités de manière correcte pour éviter tout danger. Ce traitement correct des ingrédients de base est déjà la règle dans toute la Communauté.

Le *gouvernement grec* estime que le texte des deux directives démontre que l'utilisation des enzymes amyliotiques n'est pas sans danger. En effet, elle doit se faire dans certaines limites et est subordonnée à l'utilisation de matières premières saines et préparées selon les règles d'une bonne pratique industrielle.

Dans le cas de la bière, il est toutefois impossible de vérifier si les conditions de fabrication sont telles que tout danger est

éliminé lors de l'utilisation des enzymes. Par conséquent, pour éviter tout risque d'atteinte à la santé publique, il est plus aisé d'interdire complètement la production de bières pour lesquelles des enzymes ont dû être utilisées.

Le gouvernement grec souligne que l'emploi de telles enzymes dans des jus de fruits, qui est admis en Grèce, ne peut servir d'argument à l'encontre de la réglementation de la bière. En effet, la Cour de justice, dans son arrêt rendu le 19 septembre 1984 (Heijn, 94/83, Rec. p. 323), a admis qu'il était possible que des réglementations applicables à une certaine substance varient d'une denrée alimentaire à l'autre dans le même État, sur le fondement de la même législation nationale.

b) *Sur les dangers pour la santé publique résultant de l'utilisation dans la bière des additifs autres que les enzymes*

1) Sur les risques liés à l'utilisation des additifs autres que les enzymes

Pour la *Commission*, il est utile d'expliquer d'abord le régime des additifs dans la Communauté. Le principe de base est qu'un additif ne peut être utilisé dans une denrée alimentaire que si la preuve de son innocuité est établie. Habituellement, cet examen d'innocuité aboutit à la fixation d'une valeur « ADI » (Acceptable Daily Intake) qui est « la dose moyenne d'une substance, exprimée en milligrammes par kilogramme de poids corporel, qui peut être absorbée quotidiennement par l'organisme humain, par l'intermédiaire des aliments consommés, même pendant la durée de la vie, sans provoquer des troubles visibles de la santé, compte tenu de tous les facteurs connus au moment de l'évaluation ». Cette valeur ADI représente normalement 1 % de la dose sans effet sur un animal de laboratoire. Pour certains groupes d'additifs, il n'est même pas besoin de fixer une telle valeur ADI, parce que les quantités susceptibles d'être absorbées sont de toute façon trop faibles.

La Commission souligne par ailleurs que les additifs sont les composants les plus sûrs de notre alimentation habituelle. En effet, en premier lieu, la fixation de la valeur ADI comporte de grandes marges de sécurité, de manière à éliminer tout danger. En deuxième lieu, d'autres causes bien plus graves peuvent porter atteinte à la santé publique (trafic, pollution atmosphérique, etc.). En troisième lieu, il existe pour les additifs un contrôle sévère qui n'existe pas pour d'autres produits naturels dangereux comme les tabacs, les boissons alcoolisées. Enfin, de l'avis quasiment général, les dangers que comporte l'utilisation des additifs occupent la dernière place dans les dangers liés à l'alimentation humaine, après, par exemple, la mauvaise alimentation ou l'existence de microbes.

Pour le *gouvernement grec*, le critère fondamental pour apprécier le problème est le danger résultant de l'incertitude quant aux effets nocifs des additifs sur l'organisme humain.

Selon ce gouvernement, fabriquer de la bière avec des additifs implique l'utilisation de plus de cinquante substances et plus de dix catégories de substances dont l'innocuité n'a pas encore été complétement constatée. Or, de nombreuses combinaisons chimiques utilisées au cours des années précédentes se sont révélées cancérigènes et ont été prohibées dans la suite.

Selon le gouvernement grec, il existe de nombreux risques découlant de l'utilisation des additifs. Ces risques sont dus notamment à l'insuffisance des données scientifiques, à l'impossibilité de prévoir les effets à

long terme d'une absorption régulière d'additifs, à l'appréciation imparfaite des risques encourus par certaines catégories sensibles de la population, etc. En outre, les expériences sur les animaux ne permettent pas de transposer les résultats de manière certaine au cas des hommes. Il ne faut pas non plus oublier les risques d'interaction avec d'autres substances.

En ce qui concerne le problème plus particulier de la valeur ADI, le gouvernement grec tient à souligner qu'il résulte des recherches scientifiques menées par le comité commun d'experts de la FAO et de l'OMS que la dose journalière admissible ne représente qu'un critère approximatif et dépend de nombreux facteurs dont il convient de tenir compte dans leur intégralité.

2) Sur l'application du droit communautaire aux réglementations nationales en matière d'additifs

A titre préliminaire, la *Commission* souligne qu'assurer complètement la libre circulation de tous les produits dans la Communauté ne modifiera pas globalement les quantités d'additifs absorbées dans un État membre donné. En effet, la présence d'additifs dans certains produits importés sera compensée par leur absence dans d'autres produits importés. Dans chaque État membre, il en résultera le même équilibre qu'auparavant.

Passant ensuite à l'examen du droit communautaire, la Commission estime que les quatre directives précitées concernant les additifs constituent un premier pas vers une harmonisation, mais, en aucun cas, ne limitent l'application des articles 30 et 36 du traité CEE.

La Commission analyse ensuite la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne l'utilisation des additifs, tout en signalant que les affaires visées portaient sur des substances manifestement dangereuses ou des substances dont le degré d'innocuité n'était pas connu et non sur des additifs tout à fait courants. Elle tire plusieurs conclusions de cette jurisprudence:

1) tout d'abord, les États membres conservent la possibilité de déterminer les substances qui peuvent être autorisées;

2) les réglementations nationales doivent notamment respecter le principe de proportionnalité qui constitue le fondement de l'article 36 du traité CEE. Par conséquent, les États membres sont tenus d'autoriser l'importation et la circulation de produits qui ne représentent pas un danger pour la santé publique, surtout lorsque l'utilisation des additifs est dictée par une nécessité commerciale ou technologique;

3) il appartient aux autorités nationales de démontrer que les mesures restrictives qu'elles ont prises répondent aux critères de l'article 36;

4) compte tenu des doutes scientifiques quant à la nocivité de certaines substances et des habitudes alimentaires différentes d'un pays à l'autre, l'article 36 du traité CEE pourrait être appliqué, même dans les cas où les mesures restrictives prises par les États membres ne sont pas uniformes.

Au vu de ces principes, les États peuvent mener une politique générale de prévention contre les risques éventuels que présenterait l'utilisation irrationnelle des additifs dans les denrées alimentaires. La Commission admet même que cette politique puisse être mise en œuvre en tenant compte des conditions climatiques et des habitudes alimentaires nationales. Toutefois, le respect du principe de proportionnalité implique que les

mesures prises aboutissent à une répartition objective des additifs dangereux entre toutes les denrées alimentaires et non pas en une interdiction totale de l'importation d'une denrée déterminée.

La Commission admet aussi qu'il peut être bon de réduire au minimum les additifs dans la production des denrées alimentaires, sans oublier toutefois que ceux-ci présentent bien souvent un caractère utile. Mais, de nouveau, la Commission estime qu'il faut une répartition équilibrée et proportionnelle des additifs entre l'ensemble des denrées alimentaires consommées, compte tenu bien sûr des méthodes traditionnelles de fabrication des produits des autres États membres et non une interdiction totale de fabrication et d'importation d'un produit déterminé.

Par ailleurs, la Commission souligne que la nécessité technologique d'utiliser les additifs est plus large que ne semble l'admettre le gouvernement grec. Il ressort des travaux du comité scientifique de l'alimentation humaine que l'utilisation d'un additif doit être admise lorsqu'il entraîne des avantages concrets pour le consommateur, avantages qui peuvent être de nature technologique, économique ou, même, psychologique. Cette notion de nécessité technologique se trouve à la base de toutes les législations nationales en matière d'additifs. Il est certes vrai que l'on peut fabriquer de la bière sans recourir aux additifs. Mais, puisque le territoire économique de la Communauté est unifié, s'il existe un besoin technologique dans une région de la Communauté, ce besoin doit également être reconnu dans les autres régions pour les produits provenant de cette première région.

Le *gouvernement grec*, pour sa part, rappelle que le problème au centre de cette affaire est l'incertitude qui règne sur les dangers résultant de l'utilisation des additifs.

Il souligne aussi que l'article 36 du traité CEE offre aux États membres la possibilité de prendre des mesures qui affectent le commerce entre États membres pour autant que ces mesures soient indispensables. Selon le gouvernement grec, l'article 36 du traité CEE donne donc aux États membres une compétence discrétionnaire pour apprécier dans quelle mesure un produit nuit à la santé ou non. Le pouvoir reconnu à chaque État ne peut lier les autres États, car cela obligerait les États à unifier leurs législations en les alignant sur celles de l'État le moins sévère.

Par ailleurs, le gouvernement grec considère que les directives en matière d'additifs reconnaissent la primauté du principe de la protection de la santé publique et qu'il convient d'apprécier l'intérêt de la libre circulation des marchandises en fonction du fait que le niveau de protection de la santé publique varie d'un État à l'autre.

Cela précisé, ce gouvernement estime d'abord qu'il ne faut pas permettre la libre circulation de produits contenant des additifs sur l'innocuité desquels les États membres ne s'accordent pas. Par ailleurs, selon le gouvernement grec, il résulterait des travaux de la commission du Codex alimentarius de la FAO et de l'OMS que les additifs dont la nocivité n'est pas démontrée ne devraient être utilisés que s'ils sont technologiquement nécessaires. Même si ce critère de nécessité technologique n'est certes pas parfaitement clair, il est sûr qu'il est possible de fabriquer de la bière sans utiliser des additifs. Par conséquent, il n'y a certainement aucun besoin technologique, en l'espèce, de les utiliser. En conclusion, le gouvernement grec souligne que l'on ne peut prendre en considération des facteurs technologiques ou sanitaires qu'après avoir assuré la santé des citoyens.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, le gouvernement grec souligne que la répartition des additifs entre

les denrées alimentaires diffère jusqu'à présent très largement d'un État membre à l'autre. Cette différence s'explique par des différences climatiques, par des différences dans les conditions d'alimentation, dans les conditions économiques ou dans les conditions de production. Ces différences peuvent aussi être dues à une différence dans l'évaluation du danger qu'un certain additif présente pour la santé.

Tous les États membres interdisent donc totalement ou dans une large mesure l'utilisation de certains additifs, mais, par contre, admettent l'utilisation d'autres additifs. Le gouvernement grec souligne que, en conséquence, l'interdiction d'additifs dans la bière qui est applicable dans son pays ne constitue pas un cas exceptionnel, mais démontre seulement que dans le domaine des denrées alimentaires les États membres connaissent différents critères et aboutissent à des conclusions différentes. Tant qu'une harmonisation au titre de l'article 100 du traité CEE n'aura pas été réalisée, il existera des obstacles au commerce intracommunautaire et le principe de proportionnalité ne saura être mis en œuvre.

3. *Sur l'argument de la protection des consommateurs contre les tromperies*

La *Commission* souligne qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que la protection des consommateurs est suffisamment garantie quand il existe sur l'emballage de la marchandise en question une inscription appropriée qui notifie la nature du produit et qui contient l'indication des composants et additifs ayant servi à sa fabrication.

Il est vrai qu'il n'existe encore actuellement en droit communautaire aucune obligation pour les fabricants de bière de faire porter une telle inscription sur leurs emballages. Il n'existe, en effet, qu'une proposition de directive faite par la Commission au Conseil.

Toutefois, selon la Commission, le gouvernement grec pourrait modifier sa législation pour déjà obliger les producteurs de bière à mentionner les ingrédients utilisés sur leurs emballages. Un étiquetage plus détaillé de la bière constituerait une mesure de nature à garantir la libre circulation des produits, en assurant dans le même temps la protection des consommateurs et la transparence des échanges commerciaux.

Le *gouvernement grec* explique d'abord pourquoi les bières fabriquées à partir d'orge seraient de meilleure qualité.

Par ailleurs, le gouvernement grec estime que, en l'état actuel, il existe un risque de tromperie des consommateurs si l'on admet en Grèce l'importation de bières fabriquées en utilisant partiellement une autre matière première que le malt d'orge. Pour le gouvernement grec, la protection des consommateurs contre les tromperies relève de la notion d'ordre public, visée dans l'article 36 du traité CEE.

Enfin, le gouvernement grec s'étonne d'être le premier État membre à devoir obliger les producteurs à procéder à un étiquetage approprié sur la bière alors qu'il n'existe encore aucun accord au niveau communautaire. Le gouvernement grec formule de nettes réserves sur le fait qu'il devrait aller au-devant de la procédure d'harmonisation actuellement en cours.

4. *Sur l'argument tenant à l'efficacité du contrôle fiscal*

Comme le droit d'accise en Grèce est calculé sur la quantité d'orge utilisée pour la fabrication de la bière, la *Commission* admet que le système fiscal en vigueur en Grèce pourrait, en cas d'ouverture des frontières, aboutir à favoriser les bières importées qui contiennent moins de malt d'orge, au détriment des bières de fabrication nationale.

Cependant, la Commission souligne que le système fiscal en vigueur en Grèce est désuet et n'est appliqué dans aucun autre État membre de la Communauté.

La Commission estime donc que rien n'empêche le gouvernement grec de modifier son régime fiscal, de façon à établir une égalité de traitement entre les bières produites dans son pays et celles importées d'autres États membres. Même s'il n'existe encore aucune harmonisation au niveau communautaire, la Commission accueillerait avec satisfaction toute modification du régime fiscal hellénique qui se rapprocherait du futur système communautaire.

En tout cas, la Commission n'admet pas que le retard existant dans l'harmonisation des droits d'accises appliqués aux boissons alcoolisées puisse servir d'excuse pour perpétrer une violation du droit communautaire.

Le *gouvernement grec*, pour sa part, trace d'abord un historique du système fiscal actuellement en vigueur. Il en déduit que sa législation sert les intérêts du trésor public et a été éprouvée par une pratique de plusieurs décennies. Or, appliquer un tel système fiscal aux produits importés reviendrait à défavoriser les bières fabriquées en Grèce qui contiennent une quantité de malt d'orge beaucoup plus grande.

Le gouvernement grec insiste sur le fait que les procédures d'harmonisation en matière de taxes sur la consommation de bière sont actuellement pendantes. De plus, elles laissent aux États membres une grande marge d'appréciation. Par conséquent, il n'existe encore actuellement aucune obligation de modifier la législation grecque tant que ces procédures d'harmonisation n'ont pas abouti.

R. Joliet
Juge rapporteur