

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ, PRÉSENTÉES LE 23 MAI 1984 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

A — Par le présent recours, introduit en application de l'article 169 du traité CEE, la Commission demande à la Cour de 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.

L'arrêté litigieux du ministère italien de la Santé en date du 20 octobre 1978 (decreto ministeriale del 20. 10. 1978, supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale 377 del 2. 12. 1978) concernant la réglementation des additifs chimiques admis dans la fabrication et la conservation des produits alimentaires prévoit que certains de ces produits ne peuvent être fabriqués et commercialisés en Italie que s'ils contiennent moins d'un certain pourcentage de gélatine animale. Le pourcentage maximal s'élève à 0,4 % pour les viandes en conserve (carni cotte) et à 1 % pour les glaces et les produits de la confiserie (prodotti dolciari).

De l'avis de la Commission, puisque cette disposition ne répond pas aux exigences impératives de la protection du consommateur et n'est pas justifiée par des raisons de santé publique, elle constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30. La Commission a donc mis en œuvre la procédure précontentieuse prévue à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE dont les détails figurent dans le rapport d'audience

auquel nous nous permettons de renvoyer. A l'issue d'un échange de correspondance portant sur l'importation en Italie de bonbons gélifiés, elle a, dans l'exposé des griefs, invoqué en premier lieu la limitation contenue dans la disposition litigieuse à l'égard de l'emploi de gélatine dans les produits de la confiserie. Par avis motivé émis le 24 novembre 1982, elle a contesté expressément la régularité de l'ensemble de la réglementation précitée et invité la République italienne à mettre fin à cette entrave aux échanges dans un délai de deux mois.

Au cours de la phase précontentieuse, le gouvernement italien a soutenu le point de vue selon lequel, jusqu'à l'harmonisation définitive de la législation en question, il n'était pas interdit aux États membres de fixer un taux maximal de teneur en gélatine; en réponse à l'avis motivé émis par la Commission, il s'est déclaré tout au plus disposé à augmenter le pourcentage maximal de gélatine prévu pour les bonbons. Le 29 mars 1983, la Commission a alors saisi la Cour de la demande précitée. Ce n'est qu'après l'introduction de ce recours que la République italienne a, par arrêté ministériel du 14 avril 1983 (decreto ministeriale del 14. 4. 1983, Gazzetta ufficiale 120 del 4. 5. 1983) modifié la limitation attaquée de l'emploi de gélatine animale dans les bonbons et admis l'adjonction de celle-ci conformément «aux procédés courants de fabrication (seconda buona tecnica industriale)».

La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour, constater qu'elle a supprimé la limitation à l'emploi de gélatine animale dans les bonbons et rejeter le recours pour le surplus.

1 — Traduit de l'allemand.

B — Nous formulons à cet égard les considérations suivantes:

1. Sur la recevabilité

a) Le recours n'est recevable que dans la mesure où il a été précédé d'une procédure précontentieuse régulière. Celle-ci doit permettre aux États membres de défendre ou de modifier leur attitude aux fins d'éviter une procédure judiciaire. Dans ce cadre, la jurisprudence constante de la Cour requiert une identité d'objet entre le recours et la procédure précontentieuse. La possibilité donnée impérativement à l'État membre concerné de présenter ses observations implique en principe que dès le premier stade, ce dernier ait pour l'essentiel connaissance de tous les moyens de fait et de droit invoqués à son encontre.

En l'espèce, la Commission ne parle expressément dans l'exposé des griefs que de la limitation de l'emploi de gélatine dans les bonbons sans mentionner les limitations frappant l'emploi de ces additifs dans les viandes en conserve et les glaces. Il convient par conséquent d'examiner si les droits de la défense de la République italienne n'ont pas de ce fait été amputés. Une juste opinion conduit cependant à répondre par la négative. En effet, il résulte d'ores et déjà de la communication des griefs que la Commission considérait que la limitation du pourcentage de gélatine dans certaines denrées alimentaires prévue par l'arrêté ministériel visé était contraire au traité. Comme le montre également et surtout la réponse de la défenderesse, il n'a notamment pas été porté atteinte aux droits de la défense de cette dernière

dans la mesure où l'avis motivé et la requête lui faisaient également grief des autres limitations de l'emploi de gélatine contenues dans l'arrêté ministériel litigieux. En définitive, ainsi qu'il résulte de l'affaire 45/64 — Commission/Italie —¹, la communication des griefs et l'avis motivé déterminent ensemble l'étendue de l'objet de la demande. Comme l'admet finalement aussi le gouvernement italien, l'avis motivé et la requête en tout état de cause fondés sur les mêmes motifs et moyens, la régularité de la procédure précontentieuse ne saurait être contestée.

b) Contrairement aux considérations développées par le gouvernement italien, il n'y a pas non plus lieu de croire que la Commission n'a plus d'intérêt à agir dès lors que la défenderesse a modifié, après l'introduction du recours, la réglementation d'origine relative à l'addition de gélatine dans les bonbons. L'objet du litige étant, comme nous l'avons exposé, déterminé en dernier lieu par l'avis motivé émis par la Commission, il existe, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, par principe toujours un intérêt à agir lorsque le manquement invoqué n'a été éliminé que *postérieurement* au délai fixé en vertu de l'article 169, alinéa 2 (voir affaire 39/72 — Commission/République italienne²). Un tel intérêt juridique à voir constater une violation du traité persiste à plus forte raison lorsque, comme en l'espèce, la réglementation attaquée n'a été abrogée qu'en partie et seulement après l'introduction du recours.

1 — Arrêt rendu le 1. 12. 1965 dans l'affaire 45/64 — Commission de la CEE/République italienne —, Recueil 1965, 1057.

2 — Arrêt rendu le 7. 2. 1973 dans l'affaire 39/72 — Commission des Communautés européennes/République italienne —, Recueil 1973, p. 101.

2. Sur le bien-fondé du recours

a) D'après la Commission, la disposition attaquée constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 car elle est de nature à entraver l'importation de certains produits de plus forte teneur en gélatine et légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre.

La République italienne admet l'existence de cas isolés d'entraves à l'importation de *bonbons gélifiés*, mais elle conteste néanmoins que l'importation ou la commercialisation de viandes en conserve et de glaces ait été effectivement affectée. Selon elle, un recours *au titre de l'article 169 du traité CEE* ne permet de constater une violation du traité que lorsque la preuve concrète d'un obstacle aux échanges intracommunautaires est rapportée.

Toutefois, la jurisprudence constante de la Cour n'autorise pas à souscrire à l'opinion défendue par le gouvernement italien. D'après la règle de principe formulée pour la première fois dans l'affaire *Dassonville*¹ et constamment réitérée depuis, il y a lieu de considérer comme une mesure d'effet équivalent, toute mesure nationale «susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire». Cette définition extrêmement large comprend par conséquent toutes les mesures qui sont objectivement de nature à avoir une incidence négative sur les importations. En particulier, il importe peu que le commerce intracommunautaire soit effectivement entravé ou que l'on puisse rapporter la preuve chiffrée de l'effet

d'entrave de la mesure en question. Comme l'a mis en lumière la jurisprudence «*Cassis de Dijon*»², il convient d'admettre que dès lors qu'une marchandise commercialisable dans un État membre ne peut pas être écoulée dans un autre État membre en raison des dispositions internes en vigueur dans ce pays, on est en présence d'une mesure d'effet équivalent. Il n'est pas nécessaire de prouver en outre que la réglementation en question est susceptible d'affecter le commerce de marchandises provenant d'autres États membres et ayant une teneur en gélatine plus élevée.

Cela aussi, la requérante l'a, contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, suffisamment mis en lumière dès la procédure précontentieuse. Le tableau qu'elle a fourni à la Cour à la demande de cette dernière fait en définitive apparaître sans équivoque que la quantité de gélatine admise dans les *produits de viande* en République fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple, n'est soumise à aucune dispositions légale. En France et en Belgique, certains produits ne sont également soumis à aucune limitation, pour d'autres la quantité de gélatine admise est en tout état de cause nettement supérieure au pourcentage maximal de 0,4 % en vigueur en Italie.

En ce qui concerne la quantité de gélatine admise dans les *produits de la confiserie*, il ressort du tableau que, contrairement à l'Italie, celle-ci n'est limitée dans aucun des quatre pays membres passés en revue par la Commission. Quant aux *glaces*, elles obéissent en France et en Belgique à la même limitation qu'en Italie, le pourcentage admis est même plus faible en République fédérale d'Alle-

1 — Arrêt rendu le 11. 7. 1974 dans l'affaire 8/74 — Procureur du Roi/Benoit et Gustave Dassonville —, Recueil 1974, p. 837.

2 — Arrêt rendu le 20. 2. 1979 dans l'affaire 120/78 — Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein —, Recueil 1979, p. 649.

magne, les Pays-Bas n'ont par contre pas fixé de teneur maximale en gélatine. Il en résulte qu'à tout le moins les glaces contenant plus de 1 % de gélatine légalement fabriquées ou commercialisées aux Pays-Bas ne peuvent pas être mises en vente dans la République italienne en application de l'arrêté ministériel italien du 20 octobre 1978.

b) D'après la jurisprudence Cassis de Dijon¹, qui a conduit à restreindre la portée de la formule Dassonville², seules les dispositions commerciales qui, en premier lieu, s'appliquent *sans disparité* et, en second lieu, . . . sont nécessaires pour satisfaire à des *exigences impératives* tenant, notamment, . . . à la *loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs*, ne sont pas à considérer comme des mesures d'effet équivalent prohibées par l'article 30 du traité CEE.

A cet égard, le gouvernement italien voudrait déduire de l'existence 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 du 12. 7. 1974, p. 1) que jusqu'à l'harmonisation des conditions de l'addition de gélifiants prévue à l'article 4 de cette directive, les États membres seraient libres de fixer eux-mêmes ces conditions. Selon lui, la nécessité de tenir compte en premier lieu de la protection des consommateurs à l'égard des substances relevant de la directive en question est expressément reconnue par le législateur communautaire dans le troisième considérant. Toujours selon lui il importe plus particulièrement de protéger la loyauté

des transactions commerciales et le consommateur au moyen d'une réglementation des conditions d'emploi de la gélatine, car à l'aide de cette substance il est possible de faire entrer une grande quantité d'eau en particulier dans les viandes en conserve et dans les glaces.

Pour plusieurs raisons, cette argumentation ne parvient cependant pas à emporter notre conviction. La défenderesse part certes à bon droit de l'idée que la quantité de gélatine admise dans les produits alimentaires n'est pas régie par le droit communautaire, de sorte que les États membres sont en principe compétents pour adopter une disposition de cette nature. Dans ce contexte pourtant, il importe peu de savoir si, comme le pense le gouvernement italien, il y lieu de considérer la gélatine comme un agent épaississant ou gélifiant au sens de l'article premier de la directive visée et si donc elle relève par définition de son domaine d'application. Le seul facteur déterminant est que la gélatine ne rentre pas dans les matières énumérées à l'annexe I de la directive qui, aux termes de l'article 2 de cette directive, sont les seules dont les États membres peuvent autoriser l'emploi pour le traitement des denrées alimentaires au moyen d'agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants. Seuls les produits énumérés dans cette annexe font l'objet, dans les articles 5 à 8 de la directive en question, d'une série de dispositions tendant à la protection de la santé publique et à la protection du consommateur à l'égard des falsifications. Considérer la gélatine comme un agent épaississant ou gélifiant au sens de l'article premier de la directive concernée aurait, en application de l'article 2 de cette directive, pour conséquence d'exclure en tout état de cause son emploi *dans les denrées alimentaires*. Elle n'est en effet pas énumérée à l'annexe I. Or, aux termes de l'article 9 de cette directive, l'article 2 ne s'applique entre autres pas à la gélatine alimentaire. En conséquence, il y a lieu de poser en

1 — Arrêt rendu le 20. 2. 1979 dans l'affaire 120/78 — Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein —, Recueil 1979, p. 649.

2 — Arrêt rendu le 11. 7. 1974 dans l'affaire 8/74 — Procureur du Roi/Benoit et Gustave Dassonville —, Recueil 1974, p. 837.

principe que cette directive n'interdit en tout état de cause pas aux États membres d'autoriser, en dehors des produits cités dans l'annexe I, également l'emploi de gélatine comme additif dans les produits alimentaires. Puisqu'il n'existe donc aucune réglementation communautaire sur ce point, il appartient aux États membres, comme l'a exposé la Cour entre autres dans l'affaire Gilli¹ de régler chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production, la distribution et la consommation de ce produit, à condition toutefois que ces réglementations ne soient pas contraires à l'article 30 du traité CEE.

Au reste, la conclusion n'est pas différente si à l'instar du gouvernement italien on considère la gélatine comme un agent épaississant ou gélifiant au sens de l'article premier de la directive visée. L'article 4 de cette directive, qui prévoit entre autres que le Conseil harmonise dans les meilleurs délais les conditions d'emploi de ces substances, ne peut en tant que disposition relevant du droit communautaire secondaire en aucun cas être interprétée en ce sens tant que l'harmonisation n'est pas réalisée, les États membres seraient en droit d'adopter des dispositions qui ne soient pas conformes aux prescriptions des articles 30 et 36 du traité CEE.

Or, d'après la jurisprudence de la Cour, une restriction aux échanges n'échappe à la qualification de mesure d'effet équivalent que si elle est *nécessaire pour satisfaire aux exigences impératives* tenant à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs. Par suite, il convient en l'espèce de rechercher un équilibre entre les exigences de

la libre circulation des marchandises dans le marché commun et les intérêts légitimes de chacun. Dans ce contexte, selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité requiert qu'un État membre qui dispose d'un choix entre différentes mesures appropriées choisisse «le moyen qui apporte le moins d'obstacles à la liberté des échanges» (Rau, 261/81)². La Cour de justice a en particulier à maintes reprises dit pour droit (Cassis; Gilli; Fietje; Kelderman; Commission/Italie, 193/80, Robertson; Rau)³ qu'une interdiction absolue de commercialisation pour des raisons de protection du consommateur n'est pas justifiée lorsqu'il est possible d'assurer une information convenable du consommateur par un étiquetage adéquat. Comme le souligne à juste titre la Commission, il suffit en l'espèce aussi, pour que le consommateur final soit correctement informé, d'imposer l'indication du pourcentage de gélatine dans les marchandises concernées. Lorsqu'il s'agit de produits emballés, il est possible de faire purement et simplement figurer ces données sur l'emballage, pour les marchandises en vrac on peut exiger que les additifs soient indiqués ailleurs de manière suffisamment claire.

A cet égard, il n'apparaît pas convaincant de soutenir, comme le fait le gouvernement italien, que l'étiquetage prescrit

2 — Arrêt rendu le 10. 11. 1982 dans l'affaire 261/81 — Walter Rau Lebensmittelwerke/De Smedt PvbA —, Recueil 1982, p. 3961.

3 — Arrêt rendu le 20. 2. 1979 dans l'affaire 120/78 — Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein —, Recueil 1979, p. 649;

arrêt rendu le 26. 6. 1980 dans l'affaire 788/79 — Procédure pénale contre Herbert Gilli et Paul Andres —, Recueil 1980, p. 2071;

arrêt rendu le 16. 12. 1980 dans l'affaire 27/80 — Procédure pénale contre Anton Adriaan Fietje —, Recueil 1980, p. 3839;

arrêt rendu le 19. 2. 1981 dans l'affaire 130/80 — Procédure pénale contre Fabriek voor Hoogwaardige Voedingsproducten Kelderman BV —, Recueil 1981, p. 527;

arrêt rendu le 22. 6. 1982 dans l'affaire 220/81 — Procédure pénale contre Timothy Frederick Robertson et autres —, Recueil 1982, p. 2349;

arrêt rendu le 10. 11. 1982 dans l'affaire 261/81 — Walter Rau Lebensmittelwerke/De Smedt PvbA —, Recueil 1982, p. 3961.

1 — Arrêt rendu le 26. 6. 1980 dans l'affaire 788/79 — Procédure pénale contre Herbert Gilli et Paul Andres —, Recueil 1980, p. 2071.

dans la directive du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 33 du 8. 2. 1979, p. 1), qui se borne à prévoir l'énumération de tous les ingrédients de la denrée alimentaire dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale, ne satisfait pas en l'espèce aux exigences de la protection du consommateur. Les dispositions communautaires générales contenues dans cette directive et applicables à tous les aliments, — dispositions qualifiées d'«horizontales» — n'excluent dans le principe en tout état de cause pas, comme le fait observer à bon droit la Commission, l'application de normes spéciales, applicables uniquement à certains produits alimentaires.

Dans ce cadre, le droit communautaire peut, spécialement en application de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, prévoir d'autres mentions obligatoires. A défaut de telles règles communautaires, les États membres peuvent, aux termes du deuxième alinéa de cette disposition, prévoir de telles mentions, à la seule condition de se conformer à la procédure prévue à l'article 16.

En conséquence, il convient d'admettre que la disposition de l'arrêté ministériel litigieux du 20 octobre 1978 fixant un pourcentage maximal pour l'emploi de gélatine constitue une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30.

c) Il reste encore à examiner si, comme le soutient le gouvernement italien, cette disposition est justifiée par des raisons de protection de la santé conformément à l'article 36 du traité CEE.

La directive 74/329 invoquée par le gouvernement italien ne permet pas de déduire que par son adoption le législa-

teur communautaire ait reconnu dans le principe les dangers de l'adjonction de gélatine animale dans les produits alimentaires. Comme on l'a montré, cette directive autorise sans réserve l'emploi de gélatine alimentaire.

En se référant plus particulièrement à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Sandoz*¹, le gouvernement italien estime que la limitation de la teneur en gélatine des produits alimentaires est justifiée, car la gélatine peut également être fabriquée à partir de sous-produits du tannage de la peau et dans cette mesure peut contenir des substances dangereuses pour la santé telles que le brome et le chlore.

Cependant, l'arrêt *Sandoz*¹ n'est pas applicable en l'espèce. Il s'agissait dans cette affaire de l'utilisation de vitamines qui ne sont généralement pas nocives en soi, mais dont l'excès peut avoir des conséquences préjudiciables pour la santé. Étant donné les incertitudes subsistant dans l'appréciation scientifique des quantités critiques et des effets précis en résultant, la Cour de justice a affirmé qu'en l'absence d'harmonisation sur ce point, il appartient aux États membres de déterminer dans quelle mesure ils veulent assurer la protection de la santé et de la vie des êtres humains, sous réserve de satisfaire aux exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

D'après les enseignements tirés de la recherche, à la différence des vitamines, l'emploi même de quantités plus importantes de gélatine animale ne semble cependant pas dangereux en tant que tel. Questionné à ce propos, l'agent de la Commission n'a en tout cas fourni aucune réponse. Une telle hypothèse, confirmée selon la Commission par des études de l'organisation mondiale de la santé et de la FAO, est surtout corro-

¹ — Arrêt rendu le 14. 7. 1983 dans l'affaire 174/82 — Procédure pénale contre Sandoz BV — Recueil 1983, p. 2445.

borée par le fait que l'emploi de gélatine n'est soumis à aucune limite ni en droit communautaire ni dans les ordres juridiques de certains États membres. Si, comme il y a lieu de le concéder au gouvernement italien, la consommation de grandes quantités de gélatine *de nature impure sur le plan chimique* peut présenter des dangers pour la santé, cela ne tient pas à la gélatine en tant qu'additif mais aux résidus chimiques mentionnés qui n'ont dans la mesure du possible rien à faire dans un *produit alimentaire*. Pour faire face à ce danger invoqué par le gouvernement italien, il suffit d'interdire l'emploi de gélatine chimiquement impure.

Une mesure de cette nature entraverait en tout état de cause moins la liberté des échanges garantie par le traité que la disposition imposant une quantité maximale telle que celle faisant l'objet du présent litige.

3. Sur les dépens

Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Néanmoins, la Commission n'a formulé de demande en ce sens qu'au cours de la procédure orale.

Or, selon l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, il est de règle que toutes les conclusions du requérant doivent déjà être exposées dans la requête. Comme l'espèce présente ne met en évidence aucun élément de nature à justifier l'admission de conclusions ampliatives à un stade ultérieur, il y a lieu de rejeter, en raison de son caractère tardif, la demande de la requérante tendant à la condamnation de la défenderesse aux dépens et de déclarer que chacune des parties supportera ses propres dépens.

C — En conclusion, nous proposons à la Cour de constater qu'en limitant l'importation de produits alimentaires contenant de la gélatine animale, légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

Il y a lieu de déclarer en outre que chacune des parties supportera ses propres dépens.