

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
5 février 2004 *

Dans l'affaire C-24/00,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. R. B. Wainwright et O. Couvert-Castéra, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée initialement par M. R. Abraham et M^{me} R. Loosli-Surrans, puis par M. J.-F. Dobelle et M^{me} R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que:

- en n'adoptant pas de disposition assurant la libre circulation des denrées alimentaires courantes et des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres, contenant des substances d'addition (telles que des vitamines, des minéraux et d'autres ingrédients) non prévues par la réglementation française;
- en ne prévoyant pas de procédure simplifiée permettant d'obtenir l'inscription sur la liste nationale des substances d'addition, inscription nécessaire à la commercialisation en France des denrées alimentaires susmentionnées, et
- en entravant la commercialisation en France des denrées alimentaires susmentionnées sans établir que la commercialisation de ces produits comportait un risque pour la santé publique,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. V. Skouris, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen et M^mc F. Macken (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,

greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 31 mai 2001, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. R. B. Wainwright et M^{me} J. Adda, en qualité d'agent, et la République française par M^{me} R. Loosli-Surrans,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 janvier 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que:
 - en n'adoptant pas de disposition assurant la libre circulation des denrées alimentaires courantes et des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres, contenant des substances d'addition (telles que des vitamines, des minéraux et d'autres ingrédients) non prévues par la réglementation française;
 - en ne prévoyant pas de procédure simplifiée permettant d'obtenir l'inscription sur la liste nationale des substances d'addition, inscription nécessaire à la commercialisation en France des denrées alimentaires susmentionnées, et

- en entravant la commercialisation en France des denrées alimentaires susmentionnées sans établir que la commercialisation de ces produits comportait un risque pour la santé publique,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE).

- 2 Par substance d'addition il convient d'entendre des substances nutritives telles que des vitamines, des minéraux, des acides aminés et autres composés azotés.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 Il est constant que, à la date pertinente du présent recours, à savoir au terme du délai fixé dans l'avis motivé de la Commission, du 26 octobre 1998, il n'existait pas, dans la réglementation communautaire, de dispositions fixant les conditions dans lesquelles peuvent être ajoutées des substances nutritives dans les denrées alimentaires de consommation courante, tels les vitamines et les minéraux.
- 4 En ce qui concerne les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, certaines d'entre elles ont fait l'objet de directives adoptées par la Commission sur le fondement de la directive 89/398/CEE du Conseil, du 3 mai 1989, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (JO L 186, p. 27).

La réglementation nationale

- 5 La réglementation française applicable à la commercialisation des compléments alimentaires et des denrées alimentaires de consommation courante enrichies en vitamines, en minéraux et en autres nutriments tels que les acides aminés est le décret du 15 avril 1912, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications de denrées alimentaires en ce qui concerne les denrées alimentaires et spécialement les viandes, produits de la charcuterie, fruits, légumes, poissons et conserves.
- 6 Aux termes de l'article 1^{er} dudit décret, dans sa rédaction issue du décret n° 73-138, du 12 février 1973 (*JORF* du 15 février 1973, p. 1728):

«Il est interdit de détenir en vue de la vente, de mettre en vente ou de vendre toutes marchandises et denrées destinées à l'alimentation humaine lorsqu'elles ont été additionnées de produits chimiques autres que ceux dont l'emploi est déclaré licite par des arrêtés pris de concert par le ministre de l'agriculture et du développement rural, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du développement industriel et scientifique et le ministre de la santé publique, sur l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France [ci-après le «CSHPF»] et de l'Académie nationale de médecine.»

- 7 En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 91-827, du 29 août 1991, relatif aux aliments destinés à une alimentation particulière (*JORF* du 31 août 1991, p. 11424):

«Sont considérées comme denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière les denrées alimentaires qui, du fait de leur composition particulière ou du

procédé particulier de leur fabrication, se distinguent nettement des denrées alimentaires de consommation courante, conviennent à l'objectif nutritionnel indiqué et sont commercialisées de manière à indiquer qu'elles répondent à cet objectif.»

8 L'article 3 du même décret est rédigé comme suit:

«Des arrêtés conjoints des ministres chargés de la consommation, de l'agriculture et de la santé, après avis du [CSHPF], fixent:

a) La liste et les conditions d'emploi des substances à but nutritionnel telles que vitamines, sels minéraux, acides aminés et autres substances qu'il est licite d'incorporer aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière ainsi que les critères de pureté qui sont applicables à ces substances;

[...]»

9 Les arrêtés visés à l'article 3 du décret n° 91-827 sont l'arrêté du 20 juillet 1977, pris pour l'application du décret n° 75-85, du 24 juillet 1975, sur les produits diététiques et de régime, modifié ultérieurement, et l'arrêté du 4 août 1986, relatif à l'emploi des substances d'addition dans la fabrication des aliments destinés à une alimentation particulière, également modifié par la suite, qui ont été pris sur le fondement des décrets ayant précédé le décret n° 91-827 et ont été maintenus en vigueur par l'article 9, second alinéa, de celui-ci.

La procédure précontentieuse

- 10 À la suite de plaintes d'opérateurs économiques établis dans d'autres États membres concernant les difficultés rencontrées pour commercialiser en France des denrées alimentaires enrichies de substances nutritives, la Commission a, entre 1994 et 1996, adressé plusieurs demandes d'observations aux autorités françaises.
- 11 Les échanges de lettres entre la Commission et les autorités françaises, ainsi que les discussions en réunion «paquet», n'ayant pas abouti, la Commission a, le 23 décembre 1997, mis la République française en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois.
- 12 N'étant pas satisfaite des réponses des autorités françaises des 9 mars et 15 mai 1998, la Commission a, par lettre du 26 octobre 1998, émis un avis motivé invitant la République française à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.
- 13 Par lettre du 31 décembre 1998, lesdites autorités ont soutenu que la réglementation française en cause est fondée sur des impératifs de protection de la santé publique et que, en l'absence d'harmonisation communautaire, elles étaient en droit d'appliquer leur réglementation nationale. Elles ont toutefois indiqué qu'elles envisageaient d'adopter un texte réglementaire de clarification, décrivant la procédure d'autorisation d'adjonction des substances nutritives.
- 14 Considérant que la République française ne s'était pas conformée à l'avis motivé dans le délai imparti, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

- 15 Dans sa requête, la Commission soulève trois griefs à l'encontre de la République française qui sont, premièrement, l'absence dans la réglementation française d'une clause de reconnaissance mutuelle applicable aux denrées alimentaires, légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres, auxquelles des substances nutritives qui ne sont pas autorisées par ladite réglementation ont été ajoutées, deuxièmement, l'absence d'une procédure simplifiée d'inscription de ces substances nutritives sur la liste nationale des substances nutritives autorisées et, troisièmement, l'absence de justification des refus d'inscription de ces substances nutritives sur ladite liste pour des raisons de protection de la santé publique.

Sur le premier grief

Argumentation des parties

- 16 La Commission fait valoir, en substance, que la réglementation française ne prend pas en compte le fait que des denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutées des substances nutritives non autorisées en France ont été légalement fabriquées et/ou commercialisées dans un autre État membre, ce qui leur permet normalement de bénéficier du principe de la libre circulation des marchandises, sous réserve des exceptions prévues par le traité. Cette réglementation ne contiendrait pas de clause de reconnaissance mutuelle destinée à garantir la libre circulation des produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et qui présentent un niveau de protection de la santé des consommateurs équivalant à celui assuré en France, même si ces produits ne satisfont pas totalement aux exigences de ladite réglementation.

- 17 Selon la Commission, en application de l'arrêt du 22 octobre 1998, *Commission/France* (C-184/96, Rec. p. I-6197), l'absence dans la réglementation française d'une clause de reconnaissance mutuelle suffit à démontrer l'existence d'un manquement.
- 18 À cet égard, le gouvernement français fait valoir que la jurisprudence de la Cour concernant les clauses de reconnaissance mutuelle vise en général des normes de qualité ou de sécurité de produits industriels spécifiques, mais non des normes de santé publique en général. D'ailleurs, en proposant des projets de directive pour réglementer l'adjonction des substances nutritives, la Commission aurait implicitement reconnu que les clauses de reconnaissance mutuelle ne permettent pas, au regard de la diversité des situations nationales, d'assurer la libre circulation des denrées alimentaires tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé publique.
- 19 Selon le gouvernement français, qui reconnaît que la réglementation nationale est de nature à entraver le commerce entre les États membres, mais considère qu'elle est justifiée par des objectifs de santé publique et de protection des consommateurs, la Commission n'apporte pas la preuve, en l'espèce, que cette réglementation est disproportionnée en raison de l'absence d'une clause assurant la reconnaissance mutuelle des substances nutritives ajoutées aux denrées alimentaires de consommation courante ou aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, qui sont mises sur le marché dans d'autres États membres.
- 20 En outre, ledit gouvernement relève que la Commission n'a pas démontré que, dans le cas où il existait dans un autre État membre une réglementation susceptible d'assurer les mêmes finalités de santé publique, la République française aurait refusé d'examiner la demande d'inscription sur la liste nationale d'une substance nutritive autorisée par cette réglementation dans le cadre d'un mécanisme de reconnaissance mutuelle.

Appréciation de la Cour

- 21 La libre circulation des marchandises entre les États membres est un principe fondamental du traité qui trouve son expression dans l'interdiction, énoncée à l'article 30 du traité, des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent.
- 22 L'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions édictée à l'article 30 du traité vise toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5, et du 23 septembre 2003, Commission/Danemark, C-192/01, Rec. p. I-9693, point 39).
- 23 Il est constant que la réglementation française constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité. En effet, cette réglementation, qui exige que la commercialisation de denrées alimentaires enrichies en vitamines et en minéraux soit soumise à l'inscription préalable de ces substances nutritives sur une «liste positive», rend la commercialisation de ces denrées plus difficile et plus coûteuse et, par conséquent, entrave les échanges entre les États membres.
- 24 Ladite réglementation ne comporte aucune disposition garantissant la libre circulation des denrées alimentaires enrichies qui sont légalement fabriquées et/ou commercialisées dans un autre État membre et pour lesquelles est garanti un niveau de protection de la santé des personnes équivalant à celui assuré en France, même si ces produits ne satisfont pas totalement aux exigences de cette réglementation.

- 25 Cependant, selon la jurisprudence de la Cour, une réglementation nationale soumettant à une autorisation préalable l'adjonction d'une substance nutritive dans une denrée alimentaire légalement fabriquée et/ou commercialisée dans d'autres États membres n'est pas, en principe, contraire au droit communautaire pourvu que certaines conditions soient remplies (voir, en ce sens, arrêts du 16 juillet 1992, *Commission/France*, C-344/90, Rec. p. I-4719, point 8, et *Commission/Danemark*, précité, point 44).
- 26 D'une part, une telle réglementation doit être assortie d'une procédure permettant aux opérateurs économiques d'obtenir l'inscription de cette substance nutritive sur la liste nationale des substances autorisées. Cette procédure doit être aisément accessible, doit pouvoir être menée à terme dans des délais raisonnables et, si elle débouche sur un refus, la décision de refus doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 1992, *Commission/France*, précité, point 9).
- 27 D'autre part, une demande visant à obtenir l'inscription d'une substance nutritive sur la liste nationale des substances autorisées ne peut être rejetée par les autorités nationales compétentes que si cette substance présente un risque réel pour la santé publique (voir arrêt *Commission/Danemark*, précité, point 46).
- 28 Dès lors que l'État membre concerné a fait le choix d'une réglementation soumettant à une autorisation préalable la commercialisation d'une denrée alimentaire à laquelle une substance nutritive a été ajoutée, le premier grief doit être rejeté.
- 29 Quant à la question de savoir si la réglementation française satisfait aux deux conditions mentionnées aux points 26 et 27 du présent arrêt, il convient de rappeler que cette question fait l'objet des deuxième et troisième griefs de la Commission.

Sur le deuxième grief

Argumentation des parties

- 30 La Commission considère tout d'abord que la procédure d'autorisation préalable instaurée par la réglementation française, qui exige la modification préalable de l'arrêté interministériel pertinent avant qu'une substance nutritive non autorisée en France puisse y être commercialisée, constitue une démarche particulièrement lourde et ne répond pas aux exigences du droit communautaire telles que rappelées au point 26 du présent arrêt.
- 31 Pour que la procédure d'inscription sur la liste nationale des substances autorisées soit aisément accessible aux opérateurs économiques, conformément à la jurisprudence de la Cour, les autorités nationales devraient préciser la liste des informations devant figurer dans le dossier de demande d'autorisation et décrire la procédure d'instruction de cette demande, et ce dans un document publié officiellement et engageant les autorités nationales. Or, selon la Commission, la procédure prévue par la réglementation française, dont le mécanisme n'est pas décrit dans un tel document, ne peut être considérée comme aisément accessible aux opérateurs économiques.
- 32 Ensuite, la procédure nationale d'autorisation devrait pouvoir être menée à terme dans un délai raisonnable. La Commission fait valoir que cette condition n'est pas remplie dans le cas d'espèce, les textes applicables ne fixant aucun délai pour l'instruction des demandes d'inscription sur ladite liste.
- 33 Enfin, tout refus d'autorisation devrait être effectué dans des formes garantissant effectivement que l'opérateur économique concerné a la possibilité d'exercer un

recours juridictionnel. Or, la réglementation française ne satisferait pas à cette exigence. Selon la Commission, les décisions négatives notifiées par les autorités françaises aux opérateurs économiques ne mentionnent pas de manière précise notamment les raisons pour lesquelles les autorisations de commercialisation en cause ne sont pas octroyées.

- 34 Le gouvernement français fait valoir, en revanche, qu'il existe déjà une procédure simplifiée, même si elle n'est pas expressément prévue par le décret du 15 avril 1912. En premier lieu, le CSHPF tiendrait compte des données scientifiques internationales dans tous les cas où les demandeurs en font état dans leur dossier. En second lieu, la procédure suivie serait rapide puisqu'il suffirait de prendre un arrêté. L'opérateur économique serait d'ailleurs souvent informé par lettre du résultat favorable avant même la publication de cet arrêté. Selon le gouvernement français, la preuve de l'absence de procédure d'inscription de facto simplifiée pour un produit qui est légalement commercialisé dans un État membre autre que la République française n'a pas été apportée par la Commission.
- 35 Ledit gouvernement considère que, en tout état de cause, la condition préalable à l'application d'une procédure simplifiée semble être la similarité des législations en vigueur dans l'État d'exportation ainsi que dans l'État d'importation et il fait valoir que cette condition n'est pas remplie, ainsi que le prouve le fait que la Commission a décidé de proposer des projets de directives pour réglementer l'adjonction des substances nutritives.

Appréciation de la Cour

- 36 Ainsi qu'il ressort du point 26 du présent arrêt, une procédure soumettant à autorisation préalable, dans l'intérêt de la santé publique, l'adjonction d'une

substance nutritive autorisée dans un autre État membre n'est conforme au droit communautaire que si elle est aisément accessible et peut être menée à terme dans des délais raisonnables et si, lorsqu'elle débouche sur un refus, celui-ci peut faire l'objet d'un recours juridictionnel.

- 37 S'agissant, en premier lieu, de l'accessibilité de la procédure en cause en l'espèce, l'obligation pour un État membre d'assortir d'une telle procédure toute réglementation nationale soumettant à autorisation, pour des raisons de santé publique, l'adjonction de substances nutritives ne saurait être remplie si cette procédure n'est pas expressément prévue dans un acte de portée générale engageant les autorités nationales (voir, également en ce sens, arrêt du 12 mars 1987, Commission/Grèce, 176/84, Rec. p. 1193, point 41).
- 38 En annonçant, dans leur réponse du 31 décembre 1998 à l'avis motivé, leur intention de «clarifier la réglementation française en décrivant la procédure d'autorisation d'emploi des substances nutritives dans un texte réglementaire», les autorités françaises ont reconnu que, à tout le moins au terme du délai fixé par l'avis motivé, la réglementation nationale ne prévoyait pas formellement ladite procédure.
- 39 Certes, le gouvernement français a préparé un avis aux opérateurs économiques sur les modalités d'incorporation de substances nutritives dans les denrées alimentaires courantes qui, selon lui, remplirait cette fonction. Cependant, il ne ressort pas du dossier que cet avis, à supposer qu'il réponde aux exigences du droit communautaire, était en vigueur au terme du délai fixé par l'avis motivé.
- 40 En second lieu, les exemples fournis par la Commission dans son recours révèlent que les demandes d'autorisation déposées par les opérateurs économiques n'étaient traitées ni dans des délais raisonnables ni selon une procédure suffisamment transparente quant aux possibilités de recours juridictionnel offertes en cas de refus d'autorisation.

- 41 Ainsi, dans le cas de la demande d'autorisation relative à la boisson «Red Bull», le demandeur a attendu près de sept mois pour recevoir l'accusé de réception de sa demande et plus de deux ans pour être informé de la décision de refus.
- 42 Il résulte de ce qui précède que le deuxième grief doit être considéré comme fondé.

Sur le troisième grief

Argumentation des parties

- 43 La Commission soutient que, dans plusieurs cas, les autorités françaises ont refusé d'autoriser la commercialisation de denrées alimentaires auxquelles des substances nutritives non autorisées ont été ajoutées sans motiver ces refus par rapport à un risque réel pour la santé publique. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il appartiendrait à l'État membre, dans chaque cas d'espèce, d'exposer les risques de santé publique encourus.
- 44 En outre, elle soutient que les États membres n'ont pas le droit d'interdire la commercialisation de telles denrées alimentaires provenant d'un autre État membre au seul motif de l'absence d'intérêt nutritionnel de l'adjonction à celles-ci d'une substance nutritive et en dehors de toute considération de santé publique.
- 45 Quant à la protection des consommateurs, la Commission estime que les autorités françaises n'ont pas, dans les cas particuliers qu'elle a évoqués, étudié la possibilité de recourir à des mesures alternatives moins restrictives, consistant en l'obligation d'apposer un étiquetage permettant au consommateur d'être informé des risques liés à une consommation excessive des substances concernées.

- 46 En revanche, selon le gouvernement français, chaque refus d'autorisation d'inscription d'une substance nutritive sur la liste nationale des substances autorisées est fondé sur les avis émis par les instances scientifiques françaises, avis fondés sur l'analyse au cas par cas des risques pour la santé publique et dont les autorités françaises estiment qu'il ne leur appartient pas de les contester dès lors qu'il s'agit d'évaluations scientifiques.
- 47 Ledit gouvernement estime que c'est à juste titre que les besoins nutritionnels de la population française sont pris en compte pour l'appréciation de l'innocuité des substances nutritives, dans la mesure où la réglementation française ne prévoit pas d'homologation a posteriori des produits finis contenant de telles substances.
- 48 Il reconnaît que l'efficacité de la substance nutritive est également prise en compte dans la procédure d'inscription sur ladite liste nationale, mais fait valoir, d'une part, que de nombreuses directives en matière de santé publique prennent également en compte l'efficacité du produit ou de la substance nutritive ajoutée et, d'autre part, que nombre de réglementations communautaires et nationales poursuivent concomitamment un double objectif de protection de la santé publique et de lutte contre la tromperie.

Appréciation de la Cour

- 49 En premier lieu, il convient de rappeler qu'il appartient aux États membres, à défaut d'harmonisation et dans la mesure où des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et de l'exigence d'une autorisation préalable à la mise sur le marché de denrées alimentaires, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté (voir arrêts du 14 juillet 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445, point 16, et Commission/Danemark, précité, point 42).

- 50 Ce pouvoir d'appréciation relatif à la protection de la santé publique est particulièrement important lorsqu'il est démontré que des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique quant à certaines substances, telles les vitamines qui ne sont en règle générale pas nocives par elles-mêmes, mais qui peuvent produire des effets nuisibles particuliers dans le seul cas de leur consommation excessive avec l'ensemble de la nourriture dont la composition n'est pas susceptible de prévision ni de contrôle (voir arrêts précités Sandoz, point 17, et Commission/Danemark, point 43).
- 51 Il en résulte, ainsi qu'il ressort du point 25 du présent arrêt, que le droit communautaire ne s'oppose pas, en principe, à ce que la réglementation d'un État membre interdise, sauf autorisation préalable, la détention en vue de la vente ou la mise en vente de denrées destinées à l'alimentation humaine lorsque des substances nutritives autres que celles dont l'adjonction est déclarée licite par ladite réglementation y ont été ajoutées.
- 52 Toutefois, en exerçant leur pouvoir d'appréciation relatif à la protection de la santé publique, les États membres doivent respecter le principe de proportionnalité. Les moyens qu'ils choisissent doivent donc être limités à ce qui est effectivement nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé publique ou pour satisfaire à des exigences impératives tenant, par exemple, à la défense des consommateurs; ils doivent être proportionnés à l'objectif ainsi poursuivi, lequel n'aurait pas pu être atteint par des mesures restreignant d'une manière moindre les échanges intracommunautaires (voir arrêts précités Sandoz, point 18, et Commission/Danemark, point 45).
- 53 En outre, l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE) comportant une exception, d'interprétation stricte, à la règle de la libre circulation

des marchandises à l'intérieur de la Communauté, il incombe aux autorités nationales qui l'invoquent de démontrer dans chaque cas d'espèce, 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 ladite disposition et, notamment, que la commercialisation des produits en question présente un risque réel pour la santé publique (voir arrêt Commission/Danemark, précité, point 46).

- 54 Une interdiction de commercialisation des denrées alimentaires auxquelles des substances nutritives ont été ajoutées doit donc être fondée sur une évaluation approfondie du risque allégué par l'État membre qui invoque l'article 36 du traité (voir arrêt Commission/Danemark, précité, point 47).
- 55 Une décision d'interdire la commercialisation d'une denrée alimentaire enrichie, qui constitue, d'ailleurs, l'entrave la plus restrictive aux échanges concernant les produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, ne saurait être adoptée que si le risque réel allégué pour la santé publique apparaît comme suffisamment établi sur la base des données scientifiques les plus récentes qui sont disponibles à la date de l'adoption d'une telle décision. Dans un tel contexte, l'évaluation du risque que l'État membre est tenu d'effectuer a pour objet l'appréciation du degré de probabilité des effets néfastes de l'adjonction de certaines substances nutritives aux denrées alimentaires pour la santé humaine et de la gravité de ces effets potentiels (arrêt Commission/Danemark, précité, point 48).
- 56 Certes, une telle évaluation du risque pourrait révéler qu'une incertitude scientifique persiste quant à l'existence ou à la portée de risques réels pour la santé publique. Dans de telles circonstances, il doit être admis qu'un État membre peut, en vertu du principe de précaution, prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement

démontrées (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63). Toutefois, l'évaluation du risque ne peut pas se fonder sur des considérations purement hypothétiques (voir arrêts du 9 septembre 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, C-236/01, non encore publié au Recueil, point 106, et *Commission/Danemark*, précité, point 49).

- 57 En l'espèce, dans certains cas invoqués par la Commission, le gouvernement français n'a pas fourni de données démontrant que l'application de la réglementation nationale est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'article 36 du traité et, notamment, que la commercialisation de chacune des denrées alimentaires enrichies en question présente un risque réel pour la santé publique.
- 58 S'agissant d'abord des confiseries et des boissons enrichies en vitamines, il ressort de l'avis du CSHPF du 10 septembre 1996, sur lequel les autorités françaises se fondent pour justifier l'interdiction de la commercialisation de ce type de produits, que l'autorisation de commercialisation de ces denrées alimentaires enrichies doit être refusée au motif qu'un individu pourra être conduit à consommer de nombreuses denrées alimentaires enrichies en vitamines qui s'ajouteront aux apports habituels provenant d'une alimentation variée. Le CSHPF estime que la population française, dans sa plus grande partie, reçoit par son alimentation un apport suffisant de la plupart des vitamines.
- 59 Quant à l'argument du gouvernement français tiré de cette absence d'un besoin nutritionnel nécessitant l'adjonction de substances nutritives aux denrées alimentaires concernées, il convient de rappeler que, dans un contexte d'incertitude scientifique, le critère du besoin nutritionnel de la population d'un État membre peut jouer un rôle lors de l'évaluation approfondie effectuée par ce dernier du risque que l'adjonction de substances nutritives aux denrées alimentaires peut présenter pour la santé publique.

- 60 Toutefois, l'absence d'un tel besoin ne saurait, à elle seule, justifier une interdiction totale, sur le fondement de l'article 36 du traité, de la commercialisation des denrées alimentaires légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres (voir arrêt Commission/Danemark, précité, point 54).
- 61 Certes, l'avis du CSHPF mentionne, dans son dernier paragraphe, que la diffusion des denrées alimentaires enrichies expose la population au dépassement des limites de sécurité dans les apports de certaines vitamines. Toutefois, il se borne à évoquer de manière vague ce risque général d'apport excessif, sans préciser les vitamines concernées, le degré de dépassement desdites limites ou les risques encourus en raison de tels dépassements, alors que le gouvernement français n'a pas contesté que cet avis avait à lui seul servi de fondement au refus d'autoriser la commercialisation de certains produits.
- 62 Dès lors, il convient de conclure que, s'agissant des confiseries et des boissons auxquelles des substances nutritives ont été ajoutées, les autorités françaises n'ont pas respecté les exigences du droit communautaire telles qu'elles ressortent de la jurisprudence de la Cour mentionnée aux points 52 à 56 du présent arrêt et notamment celle d'une évaluation approfondie, au cas par cas, des effets pour la santé publique que pourrait entraîner, dans un cas tel que celui en espèce, l'adjonction de vitamines et de minéraux (voir, en ce sens, arrêt Commission/Danemark, précité, point 56).
- 63 Ensuite, quant à l'avis du CSHPF du 12 juillet 1994, concernant l'adjonction de L-tartrate et de L-carnitine dans des compléments alimentaires et des produits diététiques, s'il est défavorable à la commercialisation en France de produits auxquels ont été ajoutées ces substances nutritives, c'est en raison de l'absence d'intérêt nutritionnel de celles-ci et de l'absence de preuve de la véracité des allégations concernant la nature bénéfique ou utile de telles substances.

- 64 Toutefois, ainsi qu'il ressort du point 60 du présent arrêt, l'absence d'un besoin nutritionnel ne saurait, à elle seule, justifier une interdiction, sur le fondement de l'article 36 du traité, de la commercialisation des denrées alimentaires légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres.
- 65 En outre, cet avis évoque des incidents digestifs qui toucheraient 13 % de la population, sans préciser la nature de ceux-ci, et fait état de l'absence de preuve de la véracité des allégations concernant l'utilité ou les bénéfices de l'adjonction de L-tartrate et de L-carnitine, ce qui ne constitue pas une évaluation approfondie des effets pour la santé publique que pourrait entraîner l'adjonction aux denrées alimentaires de ces substances et ne suffit pas, dès lors, à justifier une interdiction de commercialisation sur le fondement de l'article 36 du traité.
- 66 Dans ces circonstances, la Commission est fondée à conclure, s'agissant de l'adjonction de ces substances nutritives aux compléments alimentaires et aux produits diététiques, que les autorités françaises n'ont pas satisfait aux critères relatifs à l'application de l'article 36 du traité tels qu'il découle de la jurisprudence de la Cour rappelée ci-dessus.
- 67 Enfin, s'agissant des boissons énergétiques telles que «Red Bull», il ressort de l'avis du CSHPF du 10 septembre 1996 que, même s'«il n'existe pas d'argument de toxicologie classique» à opposer à la commercialisation de ce type de boissons, ledit Conseil a considéré que la commercialisation de celles-ci ne devait pas être autorisée en raison d'une concentration excessive de caféine, supérieure à celle autorisée en France, du risque de consommation excessive de caféine en particulier chez les femmes enceintes, de l'allégation mensongère concernant le caractère «énergétique» du produit et du risque de contrôle antidopage positif chez les sportifs. Le CSHPF considère que le taux maximal de caféine dans les boissons ne doit pas dépasser 150 mg/l et rappelle que la consommation de caféine ne devrait pas dépasser 200 mg/j.

- 68 Ainsi qu'il ressort du point 49 du présent arrêt, la République française peut décider du niveau auquel elle entend assurer la protection de la santé et de la vie des personnes.
- 69 Certes, elle doit démontrer la raison pour laquelle l'interdiction de la commercialisation des boissons énergétiques dont la teneur en caféine est supérieure à une certaine limite est nécessaire et proportionnée au regard de la santé publique (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2003, Commission/Italie, C-420/01, Rec. p. I-6445, points 30 et 31).
- 70 En l'espèce, en réponse à l'avis du CSHPF susmentionné, qui démontre des risques concrets pour la santé publique liés à l'excès de consommation de caféine, la Commission n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles un tel avis est insuffisant aux fins de justifier une interdiction de commercialisation, sur le fondement de l'article 36 du traité, des boissons énergétiques dont la teneur en caféine est supérieure à celle autorisée en France. En effet, la Commission n'a pas avancé d'éléments suffisants pour mettre en cause l'analyse des autorités françaises quant aux dangers que posent lesdites boissons pour la santé publique.
- 71 Il y a lieu également de rappeler, quant aux boissons énergétiques, que le gouvernement français a fait valoir, sans être contredit à cet égard par la Commission, que, le 21 janvier 1999, le Comité scientifique de l'alimentation humaine a formulé un avis défavorable à la présence dans lesdites boissons de certaines substances nutritives, telles que la taurine et la glucuronolactone.

- 72 Dans ces circonstances, il appartenait à la Commission d'expliciter les raisons pour lesquelles l'argument du gouvernement français tiré dudit avis ne peut suffire à justifier le refus d'autoriser la commercialisation des boissons énergétiques auxquelles ont été ajoutées la taurine et la glucuronolactone.
- 73 La Commission n'ayant pas répondu à cet argument et, eu égard à sa réponse insuffisante relative à la justification invoquée concernant le dépassement du seuil autorisé de concentration de caféine dans les boissons énergétiques en cause, il convient de constater que le troisième grief de la Commission doit être rejeté en tant qu'il concerne les boissons énergétiques dont la teneur en caféine est supérieure à une certaine limite et auxquelles la taurine et la glucuronolactone ont été ajoutées.
- 74 En second lieu, quant à la protection efficace des consommateurs, à laquelle le gouvernement français se réfère également, ainsi qu'il résulte des points 63 et 67 du présent arrêt, il est certes légitime de vouloir veiller à ce que les consommateurs soient correctement informés sur les produits qu'ils consomment (voir, en ce sens, arrêts du 23 février 1988, *Commission/France*, 216/84, Rec. p. 793, point 10, et du 2 février 1989, *Commission/Allemagne*, 274/87, Rec. p. 229).
- 75 Or, un étiquetage approprié, informant les consommateurs sur la nature, les ingrédients et les caractéristiques des denrées alimentaires enrichies, pourrait permettre aux consommateurs qui sont susceptibles d'être menacés par une consommation excessive d'une substance nutritive ajoutée à ces denrées de décider par eux-mêmes de l'utilisation de celles-ci (voir arrêt du 23 février 1988, *Commission/France*, précité, point 16).

76 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de constater que:

- en ne prévoyant pas de procédure simplifiée permettant d'obtenir l'inscription, sur la liste nationale des substances nutritives autorisées, des substances nutritives qui sont ajoutées aux denrées alimentaires de consommation courante et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres,

et

- en entravant la commercialisation en France de certaines denrées alimentaires, telles que les compléments alimentaires et des produits diététiques contenant les substances L-tartrate et L-carnitine et les confiseries et boissons auxquelles certaines substances nutritives ont été ajoutées, sans établir que la commercialisation desdites denrées alimentaires comporte un risque réel pour la santé publique,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité.

Il y a lieu de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

- 77 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Étant donné qu'il n'est fait que partiellement droit au recours de la Commission, il y a lieu de décider que chaque partie supporte ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **En ne prévoyant pas de procédure simplifiée permettant d'obtenir l'inscription, sur la liste nationale des substances nutritives autorisées, des substances nutritives qui sont ajoutées aux denrées alimentaires de consommation courante et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, légalement fabriquées et/ou commercialisées dans d'autres États membres,**

et

en entravant la commercialisation en France de certaines denrées alimentaires, telles que les compléments alimentaires et des produits diététiques contenant les substances L-tartrate et L-carnitine et les confiseries et boissons auxquelles certaines substances nutritives ont été ajoutées, sans établir que la commercialisation desdites denrées alimentaires comporte un risque réel pour la santé publique,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE).

- 2) Le recours est rejeté pour le surplus.

- 3) La Commission des Communautés européennes et la République française supportent leurs propres dépens.

Skouris

Gulmann

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 février 2004.

Le greffier

Le président

R. Grass

V. Skouris