

# L'HARMONISATION DE LA LÉGISLATION DES DENRÉES ALIMENTAIRES DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE



***communautés européennes***

---

***presse et information***

**L'HARMONISATION DE LA LEGISLATION  
DES DENREES ALIMENTAIRES  
DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE**

\*

# SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b><u>Partie générale</u></b>	
Importance et nécessité de la législation des denrées alimentaires	1
Différences nationales	3
Nécessité de l'harmonisation	6
Principes de la Commission	7
Répartition du travail au sein de la Commission	9
La procédure institutionnelle	11
Proposition de simplification faite par la Commission	14
<b><u>Questions horizontales</u></b>	<b>16</b>
Additifs	16
Matières colorantes	18
Agents conservateurs	20
Critères de pureté spécifiques	22
Traitement en surface des agrumes	23
Agents antioxygènes	27
Agents émulsifiants et substances similaires	30
Edulcorants	32
Matières aromatiques	34
Matériaux d'emballage destinés aux denrées alimentaires	36
Conserves	37
Etiquetage en général	41
Aliments diététiques	42
<b><u>Questions verticales</u></b>	<b>43</b>
Cacao	44
Confitures et produits similaires	47
Perspectives	50
Appendice	51

## **PARTIE GENERALE**

## **Importance et nécessité de la législation des denrées alimentaires**

En des temps où la notion de " denrées alimentaires" n'existait pas encore, les hommes cherchaient déjà à se constituer des réserves qui les aidaient à surmonter les périodes difficiles. Ainsi, on séchait les aliments, on les salait et on les fumait. Au cours des siècles, les progrès de la civilisation ont amené à améliorer les méthodes, à intensifier le travail et à découvrir de nouvelles possibilités, jusqu'à ce que se créent les industries alimentaires dont on ne saurait concevoir l'absence aujourd'hui.

L'évolution des méthodes techniques de fabrication et les progrès de la chimie ont largement ouvert la voie à la production de denrées alimentaires et à leur traitement en vue de la conservation. Toutefois, ceci a rendu nécessaires des réglementations afin d'éviter que, par ignorance, irréflexion, irresponsabilité ou affairisme, des méthodes dont il n'était pas toujours possible de déceler immédiatement le caractère contestable soient appliquées au détriment des consommateurs et des producteurs.

De même, la composition et le mode de fabrication de certains produits alimentaires connus peuvent être si différents que certaines directives sont nécessaires, qui exigent une standardisation ou une mention sur l'étiquette.

Ainsi, pour la désignation "nouilles aux oeufs", une certaine teneur minimum en oeufs est de rigueur.

L' "Allgäuer Viereck-Hartkäse" n'a pas droit à la dénomination de fromage de l'espèce Emmental pour la seule raison que la méthode typique de fabrication a été raccourcie par un procédé moderne.

Les harengs marinés doivent être fabriqués sous forme de semi-conserves, étant donné que le consommateur ne désire pas obtenir le goût de cuisson de la conserve. L'adjonction d'un agent conservateur est indispensable en vue d'assurer une conservation minimum nécessaire. Une quantité insuffisante d'agents conservateurs entraîne le risque d'une intoxication par le poisson et peut-être tout aussi dangereuse,

voire davantage, qu'un excès de ces matières.

Lorsque l'abus de nitrites suscita un scandale étant donné que certains charcutiers avaient cru pouvoir composer eux-mêmes le sel mixte coûteux fabriqué conformément aux conditions techniques prescrites, les consommateurs exigèrent que le saucisson soit dépourvu de nitrite. Toutefois, ils le refusèrent aussitôt parce qu'il était gris et d'un aspect peu appétissant.

Diverses conserves perdent leur couleur naturelle et, à la demande indirecte des consommateurs qui donnent la préférence aux produits colorés, l'industrie est contrainte d'utiliser des additifs.

Néanmoins, grâce au développement de la recherche, certaines matières que l'on avait d'abord crues inoffensives furent ensuite reconnues pour le moins dangereuses. Ainsi par exemple, le "jaune de beurre", autrefois généralement utilisé, a dû être interdit lorsque l'on a constaté que c'était un agent cancérigène. C'est ainsi que l'on a admis la nécessité que le législateur intervienne lui aussi dans ce domaine. Les méthodes de fabrication des produits alimentaires doivent être surveillés, certains additifs seulement peuvent être autorisés après avoir été contrôlés, et la mention sur l'étiquette doit être rendue obligatoire dans beaucoup de domaines.

Actuellement, des contrôles sont effectués notamment quant aux points suivants :

- compositions des denrées alimentaires ;
- méthodes de production caractéristiques ;
- caractéristiques et qualités nécessaires ;
- étiquetage.

L'emploi d'additifs colorants (agents conservateurs, agents anti-oxygènes, émulsifiants, édulcorants, matières aromatiques), est réglé par des dispositions précises.

## Différences nationales

Les dispositions en matière de législation des denrées alimentaires ont été établies à diverses époques et dans des conditions différentes dans les divers Etats. Quoique des lois largement comparables en forment la base, les modalités d'application présentent de fortes divergences. Les différences climatiques, d'autres possibilités de production, la diversité des habitudes des consommateurs, l'évolution séparée de la recherche, des méthodes d'analyse et des possibilités de stockage, et surtout une autre mentalité, tant du côté des consommateurs que de celui des législateurs, ont entraîné une forte différenciation dans cette mise en place indépendante de lois et de réglementations.

La loi la plus ancienne encore en vigueur actuellement dans un des Etats membres date de 1905. Il s'agit de la loi française du 1er août 1905 visant à empêcher la fraude lors de la vente de marchandises et les falsifications de denrées alimentaires et de produits agricoles.

Cette loi fondamentale punit les délit de duperie et de falsification. En vue de son application à des branches industrielles et commerciales particulières, elle prévoit que des dispositions précises seront arrêtées, notamment en ce qui concerne les mentions et les marques de fabrique qui indiquent la composition et l'origine des produits alimentaires.

Un décret d'application de 1912 interdit en toute circonstance pour certains produits l'utilisation d'indications et de marques sur les récipients, les emballages, les étiquettes, etc. de nature à susciter la confusion de l'acheteur quant au poids, au volume, à la nature ou à l'origine de la marchandise.

En Allemagne, il existe depuis le 17 janvier 1936 une loi relative au commerce de denrées alimentaires et de biens de nécessité courante. Cette loi, qui a connu entre-temps un certain nombre de modifications, traite elle aussi de questions générales. Il est par exemple interdit :

- d'imiter ou de falsifier des denrées alimentaires afin de tromper l'acheteur ;
- d'offrir, de mettre en vente, de vendre ou de mettre dans le commerce des denrées alimentaires avariées, imitées ou falsifiées sans étiquetage suffisant ;
- d'offrir, de conserver, de mettre en vente, de vendre ou de mettre dans le commerce des denrées alimentaires sous une dénomination ou dans un emballage susceptibles de créer une confusion.

Cette réglementation s'applique également aux mentions et aux indications concernant l'origine des denrées alimentaires, leur époque de fabrication, leur dénomination, leur poids et tous autres facteurs d'appréciation.

En Italie, il existe un arrêté royal en date du 15 octobre 1926 dans ce sens, interdisant la fraude en matière de fabrication et de commerce de produits agricoles. Une loi de 1962 traite de l'hygiène dans la production et la vente des denrées alimentaires.

La Belgique connaît un arrêté ministériel du 30 avril 1948 visant à garantir les échanges commerciaux. Le 28 octobre 1964, une décision a été prise quant à l'emploi d'additifs, en liaison avec la directive CEE. L'utilisation de matières colorantes a été réglée par une loi du 1er juillet 1966.

Aux Pays-Bas, il y a depuis 1935 une loi relative à la qualité et à la dénomination des denrées alimentaires, et un décret datant de juillet 1949 contient, dans sa forme modifiée, des dispositions précises quant aux procédés de préparation, d'emballage et de manipulation des denrées alimentaires et des boissons, principalement sous l'angle de l'hygiène.

A ces lois fondamentales ont succédé et succèdent couramment des amendements, des décrets d'application et de nouvelles lois sous forme de décrets ministériels, d'arrêtés royaux, de décrets, de lois et d'ordonnances. selon les usages en vigueur dans les divers Etats. Des directives précises ont été fixées pour les additifs, l'étiquetage et l'emballage. Pour certains produits, ces dispositions ont été limitées ou élargies et formulées en détail.

Outre les dispositions légales, il existe, notamment en Allemagne et en France, une série de règles professionnelles qui, sans avoir force de loi, représentent cependant les usages commerciaux loyaux et constants.

Toutefois, ce ne sont pas les dispositions fondamentales qui conditionnent les différences nationales et font obstacle à la libre circulation des marchandises par-delà les frontières, mais principalement des détails définis avec précision, qui posent occasionnellement des exigences parfaitement contradictoires.

A cet égard, les avis sont déjà souvent très divergents quant à la possibilité d'harmoniser les dispositions en matière de législation des denrées alimentaires.

Lorsque des fabriques ou des secteurs industriels entiers doivent se reconverter à d'autres méthodes de production, il est évident qu'ils s'opposent à une telle législation. Mais le Parlement européen est vigilant, lui aussi, et il a par exemple suffi d'une rumeur selon laquelle la Commission pourrait décider que la margarine doit être mise dans le commerce sous forme de cubes — ceci est déjà obligatoire dans cinq Etats membres — pour qu'un député du sixième Etat adresse une question écrite à la Commission. Si une proposition contraire avait été formulée, des représentants des autres nations auraient sans aucun doute manifesté leur opposition. Dès lors, il est rassurant de constater que la Commission ne fait de proposition ni dans un sens ni dans l'autre, mais plaide en faveur d'un marquage particulièrement clair sur l'emballage, visible de chaque côté.

Comme le montre cet exemple, non seulement des considérations pratiques, mais encore une certaine habileté diplomatique sont nécessaires afin de tenir compte de quelque manière des divers points de vue nationaux, et l'émotion n'a pas toujours une cause aussi insignifiante en soi. On exposera ci-dessous les raisons pour lesquelles une harmonisation est néanmoins opérée.

## Nécessité de l'harmonisation

Au cours de la campagne 1967/1968, les prélèvements intracommunautaires pour les produits agricoles disparaîtront progressivement en vertu de l'accord sur les prix agricoles communs. Les droits de douane sur les produits industriels seront abolis au 1er juillet 1968, ce qui devrait créer pour les six Etats membres de la Communauté économique européenne un grand espace économique ayant le caractère d'un marché intérieur, s'il n'y avait pas toute une série d'autres obstacles de nature à freiner considérablement, voire, dans certains cas, à interrompre temporairement les échanges commerciaux, que telle soit ou non la volonté des gouvernements.

Maintenant que les droits de douane ont déjà été éliminés dans une large mesure, ces entraves aux échanges se manifestent de plus en plus clairement. Soit qu'ils interdisent la mise en circulation sur leur territoire de marchandises fabriquées selon un certain procédé, soit qu'ils défendent l'emploi de certains additifs ou ne l'autorisent que sous certaines conditions, les Etats membres conservent la possibilité de contingerer d'une certaine manière ou d'interdire totalement l'importation de certaines marchandises ou de groupes de marchandises. C'est pourquoi les contrôles doivent être maintenus aux frontières ; de plus, ceci entraîne une distorsion de la concurrence qu'il faut éviter au sein d'un marché commun. Si l'on désirait aboutir à une solution à cet égard en proposant que les dispositions puissent être appliquées avec plus ou moins de rigueur dans les six Etats membres, il n'en faudrait pas moins respecter les règles générales de la CEE en matière de trafic international, et cette formule permettrait sans doute la libre circulation des marchandises, mais provoquerait une distorsion plus considérable encore de la concurrence. Par rapport aux fabricants qui auraient à respecter les règles les plus rigoureuses, les producteurs des Etats dont les dispositions seraient les plus souples bénéficieraient d'avantages sur le plan international, qui iraient à l'encontre de tous les principes observés jusqu'à présent par la Commission.

Une seule solution n'a pas d'incidence de distorsion sur la concurrence: il y a lieu de créer un même droit pour tous les participants, qui soit reconnu dans chaque Etat membre et reçoive la même interprétation dans l'ensemble de la CEE.

Ceci s'applique principalement aux dispositions de la législation des denrées alimentaires, étant entendu que l'on ne saurait négliger les autres domaines, comme la législation vétérinaire, la législation phytosanitaire, la législation forestière, la législation relative aux aliments du bétail et les dispositions techniques.

### **Principes de la Commission**

Depuis le début de ses travaux dans le domaine de la législation des denrées alimentaires, la Commission poursuit quatre objectifs :

La première exigence fondamentale consiste à assurer la libre circulation des marchandises. C'est d'ailleurs ce qui a été à l'origine des travaux. Toutefois, ce qui intéresse le consommateur, ce n'est pas que l'on trouve simplement entre toutes les dispositions nationales un moyen terme permettant de réaliser la libre circulation des marchandises. Ce serait un délayage de tout ce qui, non sans raison, a été rigoureusement appliqué jusqu'à présent. Les travaux de la Commission doivent viser à améliorer encore, si possible, les réglementations existantes.

Ici encore, le principe suprême est la santé du consommateur. Mais, bien que le même principe ait joué un rôle de premier plan dans toutes les dispositions en vigueur, des différences notables sont apparues, de sorte qu'il s'agit avant tout d'entreprendre de nouvelles recherches afin d'établir avec une exactitude scientifique ce qui peut être utilisé sans hésitation et ce qu'il convient de rejeter.

En même temps, les Etats membres doivent s'accorder sur les méthodes d'analyse. Les résultats qualitatifs et surtout quantitatifs des analyses dans le domaine de la chimie ne doivent pas d'emblée être considérés comme absolus. Ils dépendent dans une large mesure de la méthode et même de la manière de la prise d'échantillons. Seule une méthode uniforme permet d'aboutir à des résultats comparables en tout temps. C'est pourquoi certains secteurs de l'industrie ont depuis longtemps conclu des accords internationaux et ont joint aux valeurs trouvées la dénomination de la méthode d'analyse.

Dans leur coopération, les Etats membres doivent maintenant, eux aussi, tirer profit de ces expériences et, grâce à des accords définis avec précision, éliminer les retards inutiles dans les échanges commerciaux ainsi que les coûts élevés provenant d'analyses répétées.

Un troisième point retient l'attention de la Commission, surtout pour l'autorisation d'additifs destinés à la fabrication de denrées alimentaires. Il s'agit avant tout que ces matières ne puissent être employées qu'en cas de nécessité technologique.

Il est encore relativement facile de s'entendre sur ces questions, même si les avis divergent dès qu'il faut déterminer pendant combien de temps certains produits doivent rester propres à la consommation et s'il convient d'autoriser un agent conservateur ou un additif antioxygène à cet effet. Mais ce sont là des questions plutôt techniques sur lesquelles, avec un peu de bonne volonté, il est toujours possible de s'accorder.

Le quatrième point est beaucoup plus compliqué. Il concerne les dispositions à prendre en vue de la protection du consommateur en tenant compte de ses désirs et de ses habitudes de consommation. A cet égard, il règne encore une grande incertitude étant donné que les habitudes de consommation et les désirs du consommateur sont très différenciées sur le plan régional, de sorte qu'il est presque impossible d'établir une définition uniforme dans certains domaines.

Il reste à espérer que l'on assistera à une harmonisation de ce que le consommateur attend d'une denrée alimentaire lorsque la réalisation du Marché commun aura rendu toutes les denrées alimentaires uniformément accessibles à tous les consommateurs. Pour le moment, on ne saurait négliger les différences, tout en essayant malgré tout d'élaborer une certaine norme. Une réglementation précise en matière d'étiquetage permet par exemple d'éliminer un grand nombre de confusions. On aurait ainsi en même temps une possibilité de faire obstacle à la concurrence déloyale.

## Répartition du travail au sein de la Commission

Les travaux d'harmonisation qui doivent être effectués par la Commission se répartissent entre deux grands domaines :

- 1.— questions horizontales, c'est-à-dire questions de caractère général qui concernent l'ensemble de la production (matières étrangères, additifs, étiquetage, emballage, prise d'échantillons, analyse, etc.) ;
- 2.— questions verticales concernant l'ensemble de ces problèmes pour une denrée alimentaire particulière ou un groupe de denrées alimentaires.

Pour une étude indépendante ne présentant aucun caractère d'urgence, il serait logique d'élucider tout d'abord systématiquement les questions générales, pour passer ensuite aux cas particuliers.

Conformément au calendrier dont les grandes lignes étaient déjà définies dans le traité instituant la CEE, diverses questions devaient être traitées simultanément, en collaboration avec d'autres divisions de la Communauté, afin de réaliser le Marché commun dans les délais prévus. C'est pourquoi il a fallu renoncer à une procédure systématique et aborder en même temps plusieurs problèmes de caractère général et particulier. Ainsi, toute une série de domaines sont considérés parallèlement et certaines questions sont examinées dans deux perspectives différentes. En même temps, l'harmonisation progresse sur une large base. Pour le moment, les résultats définitifs se limitent encore aux secteurs partiels dont l'influence effective sur les échanges commerciaux a été la plus remarquable.

Dès 1962 et 1963, le Conseil a été en mesure d'adopter deux directives de caractère général. Elles traitent de l'autorisation d'additifs :

- 1.— directive du Conseil relative au rapprochement des réglementations des Etats membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (23 octobre 1962) ;

2.— directive du Conseil, du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine.

Une proposition relative à l'emploi d'agents antioxygènes est actuellement étudiée par le Conseil.

Les travaux concernant les agents émulsifiants et les produits similaires ont été achevés par la Commission.

Deux autres problèmes, les édulcorants et les matières aromatiques, sont examinés par la Commission.

En outre, des directives sont en préparation concernant :

- matériaux d'emballage destinés aux denrées alimentaires ;
- conserves ;
- étiquetage en général (étiquetage concernant les additifs, les denrées alimentaires imitées, etc. ) ;
- aliments diététiques.

Pour les secteurs alimentaires définis ci-dessous, des directives ont été élaborées jusqu'à présent et transmises au Conseil :

- viandes transformées ;
- cacao, produits à base de cacao et chocolat ;
- confitures, marmelades, gelées et crème de marrons.

D'autres projets doivent être attendus sous peu :

- pâtes alimentaires ;
- jus de fruits ;
- vins et boissons alcoolisées ;
- margarine ;
- beurre ;
- boissons rafraîchissantes ;

- eaux minérales ;
- fruits et légumes surgelés ;
- produits à base de céréales (farine, etc.) ;
- traitement en surface de fruits.

Pour ces produits, les travaux préliminaires sont déjà avancés jusqu'à un certain point, tandis que dans d'autres domaines, beaucoup de réunions seront encore nécessaires avant que l'on aboutisse aux premiers accords fondamentaux. La Commission s'emploie à ce qu'au moins les lois générales ou horizontales aient été complètement élaborées d'ici le 1er juillet 1970 et que les lois verticales aient été mises au point à cette date, au moins pour les principales denrées alimentaires.

### **La procédure institutionnelle**

A la direction générale de l'agriculture, une division de la direction "économie et législation agricoles" s'occupe de l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives. Sont de la compétence de cette division tous les travaux qui ont trait au rapprochement des réglementations dans le domaine de la législation des denrées alimentaires.

Il s'agit tout d'abord d'établir sur quels points les lois ou les usages nationaux présentent des différences. A cet effet, on peut élaborer des questionnaires et les envoyer aux Etats membres. Après leur dépouillement, un document de travail est rédigé. Il arrive aussi que des associations d'industriels groupées au niveau de la CEE formulent d'elles-mêmes des propositions. Ces propositions ont l'avantage que les intérêts des producteurs ont déjà été ramenés à un dénominateur commun. Si, à cet égard, les intérêts des consommateurs ont été, eux aussi, pris en considération de manière appropriée, ces propositions constituent une base assez valable pour la suite des négociations. Le document de travail, qui ne représente qu'un premier projet en vue de la version définitive, est transmis par les représentants permanents à leurs gouvernements respectifs. Ceux-ci, à leur tour, confient la suite de l'élaboration à leurs experts compétents.

Un groupe de travail " législation des denrées alimentaires" a été créé dès 1959. Il se compose des experts délégués par les gouvernements et qui sont généralement des hauts fonctionnaires appartenant aux ministères de la santé ou de l'alimentation et, occasionnellement, aux ministères de l'économie des six pays de la Communauté. Il va de soi que, pour les questions particulièrement complexes, les gouvernements ont la possibilité de se faire représenter par un spécialiste qualifié.

Comme le groupe de travail a très rapidement été surchargé par l'ampleur de la matière, on a formé des sous-groupes qui assument la majeure partie des travaux préliminaires. Le nombre de ces sous-groupes varie constamment étant donné qu'ils sont créés et dissous selon les besoins, selon les questions spéciales à traiter. Citons à titre d'exemple les sous-groupes suivants : " additifs", "prise d'échantillons", " question générale concernant l'étiquetage et l'emballage", "aliments diététiques", " fruits et légumes", "vins et boissons alcoolisées", "produits laitiers", "extraits alimentaires et produits similaires".

La nomination des membres des groupes de travail est laissée à la discrétion des gouvernements, sans intervention de la Commission. Si la Commission juge qu'une réunion est nécessaire, les invitations sont lancées aux membres compétents, bien entendu toujours par le canal des représentants permanents des Etats membres. Pour les rapports d'expertise, les fonctionnaires de la Commission sont assistés par la commission scientifique. Celle-ci est un organe réunissant des chercheurs spécialisés, surtout des toxicologues, des pharmacologues, des chimistes et des médecins, dont l'expérience garantit qu'il est tenu compte le plus possible de la protection de la santé publique.

Au cours des réunions des sous-groupes, les projets sont examinés en fonction de critères techniques. Ceci dure plus ou moins longtemps selon la convergence des points de vue.

Lorsque ces discussions sont terminées, le premier projet a déjà pris une forme plus concrète. Ce nouveau document est retourné aux gouvernements aux bons soins des membres du groupe de travail. En même temps, les groupements d'industriels et de consommateurs en sont informés. Ils ont alors la possibilité d'élever des objections et de formuler de nouvelles propositions, et leurs avis sont également transmis

aux membres du groupe de travail. Ensuite, le groupe de travail se réunit et discute du projet, des avis et des modifications souhaitées.

Le texte définitif est rédigé sur la base du résultat de la réunion et est transmis à d'autres services de la maison, par exemple au service juridique. Si le texte recueille également leur agrément, il est soumis à la Commission. Celle-ci doit l'adopter et le faire parvenir au Conseil sous forme de proposition. Si une proposition est présentée en vertu de l'article 43 (agriculture) du traité de Rome, la consultation de l'Assemblée est obligatoire aux termes du traité.

Si l'on s'appuie sur l'article 100 concernant le rapprochement des législations, l'Assemblée et le Comité économique et social ne doivent être consultés que lorsqu'il s'agit de modifier des dispositions législatives. Bien que tel n'ait pas toujours été le cas, toutes les propositions ont été soumises à l'Assemblée jusqu'à présent. Celle-ci délibère aussi en commissions, alors qu'au sein du Comité économique et social, où les organisations professionnelles sont représentées, le groupe spécialisé de l'agriculture s'en occupe. Le Comité économique et social et l'Assemblée font connaître leurs avis au Conseil.

Sur la base de ces apports, la Commission examine une nouvelle fois sa propositions au Conseil. A tout moment, elle a la possibilité d'apporter des modifications si de nouveaux points de vue se manifestent.

La proposition et les avis sont ensuite transmis au comité des représentants permanents qui les confie éventuellement à l'un de ses groupes de travail, et ce n'est que lorsque tous les travaux préliminaires possibles et imaginables ont été accomplis qu'ils aboutissent au Conseil de ministres, auquel la décision appartient en derniers recours.

Selon les divergences qui existent encore à ce moment, l'adoption du projet est rapide ou donne lieu à une nouvelle discussion, souvent longue et difficile. Le Conseil a deux possibilités fondamentales d'arrêter des dispositions. Le choix est déterminé par l'interprétation du traité de Rome et les accords internationaux conclus entre-temps.

Les directives du Conseil s'adressent aux instances nationales compétentes des Etats membres, qui sont tenues de publier des lois dans ce sens.

Les règlements sont les lois de la Communauté, ils sont directement applicables et s'adressent directement aux citoyens.

Pour la Communauté, le droit de publier des règlements dans le domaine de la législation des denrées alimentaires est encore contesté. Il s'agit une fois encore de savoir si c'est l'article 43 ou l'article 100 qui s'applique. Les questions juridiques s'uniformisent moins facilement que les problèmes agricoles, étant donné que pour elles, la responsabilité incombe encore totalement aux divers gouvernements, ce qui rend nécessaire l'unanimité au sein du Conseil en cas de vote. En revanche, dans le domaine de l'agriculture, maintenant que l'accord fondamental sur une politique agricole commune est réalisé depuis longtemps, une majorité des 2/3 suffit, aux termes du traité, pour emporter la décision. En outre, toute une série de compétences ont déjà pu être transférées directement à la Commission.

Les directives et les règlements sont publiés dans le Journal officiel des Communautés et deviennent ainsi exécutoires.

A cela s'ajoute généralement un certain nombre de dispositions d'application réglant d'autres détails techniques nécessaires à l'adaptation aux données existantes et qui peuvent se régler sur le plan national ou doivent, à leur tour, être formulés à l'échelon communautaire.

### **Proposition de simplification faite par la Commission**

En raison de la nature essentiellement technique de la matière, le vaste ensemble des questions qui nécessitent non seulement une harmonisation des points de vue nationaux les plus différents, mais encore l'amélioration, dans la mesure du possible, des dispositions existantes en vue de la protection du consommateur, se prête mal

à une discussion au sein du Conseil. L'exemple de la directive concernant le cacao et le chocolat le montre bien. Elle a été transmise au Conseil le 23 juillet 1963, mais n'a toujours pas pu être adoptée, bien que le Comité économique et social et l'assemblée aient déjà remis leur avis respectivement le 28 novembre 1963 et le 18 juin 1964. La Commission et les experts des Etats membres doivent travailler en étroite collaboration, ce qui, comme le montre l'expérience, s'accomplit avec le plus d'efficacité au sein du comité.

C'est pourquoi, à plusieurs reprises, la Commission a adressé des propositions au Conseil, visant notamment à instituer le système des "comités de gestion" dans le domaine de l'harmonisation du droit, non seulement pour la législation des denrées alimentaires, mais encore pour la législation vétérinaire et la législation des aliments des animaux. Depuis 1962, ces comités fonctionnent avec succès dans le cadre de l'organisation des marchés agricoles. Grâce à eux, toute une série de questions pourraient être directement et donc beaucoup plus rapidement tranchées par la Commission.

Lors de l'étude de ces propositions de la Commission au sein des groupes de travail du Conseil et au sein du comité des représentants permanents, certains Etats membres ont élevé des objections contre l'instauration du système des comités de gestion dans les domaines précités.

Cet avis a amené la Commission à réexaminer la question en détail et à soumettre au Conseil, le 24 mai 1967, des propositions en vue d'un système modifié.

Dans l'exposé des motifs de ces propositions, la Commission souligne :

" Il ne fait aucun doute que les mesures d'exécution nécessaires pour l'harmonisation des matières en cause, techniquement très compliquées, ne peut être accomplie dans un délai raisonnable dans le cadre de la procédure normale de décision prévue par le traité. Il ne serait pas possible, en particulier, de terminer les travaux d'harmonisation nécessaires de manière à peu près synchronisée aux dates prévues dans le cadre de la politique agricole commune pour le stade du marché unique. Dès lors, il faut prévoir une procédure garantissant que les dispositions techniques d'application nécessaires pourront être arrêtées dans des délais raisonnables par la Commission ou par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission".

C'est pourquoi la Commission propose l'instauration d'un comité permanent

des denrées alimentaires, habilité à examiner toutes les questions ressortissant de ce domaine. En outre, le comité doit exercer les fonctions qui lui sont dévolues par les dispositions arrêtées par le Conseil dans le domaine des denrées destinées à l'alimentation humaine, dans les cas et les questions qui y sont prévus. Les directives déjà en vigueur doivent être modifiées dans ce sens.

Ce Comité doit encore se mettre d'accord sur un règlement intérieur.

## QUESTIONS HORIZONTALES

Les questions générales ou horizontales abordées en premier lieu par la Commission portaient sur les additifs, étant donné que ceux-ci revêtent la plus grande importance pour la santé du consommateur. De plus, la division a étudié d'autres problèmes, comme l'uniformisation des législations en matière de conserves, d'étiquetage en général et d'aliments diététiques. Les travaux entrepris ici ne sont sans doute pas d'importance secondaire, mais leurs données sont placées sous une optique différente. Si la protection de la santé publique s'est d'abord trouvée au premier plan, les autres points de vue, comme la protection du consommateur contre les risques de confusion, la fraude sur la relation entre la quantité et le prix, les caractéristiques de qualité invérifiables en raison de l'opacité de l'emballage, connaissent un regain d'importance.

### Additifs

Dans tous les pays de la CEE, il existe des réglementations comparables sur l'adjonction de matières étrangères dans les denrées alimentaires. D'une manière générale, on peut dire que tout ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit. Toutefois, aucun des six Etats n'a pu s'abstenir d'admettre un certain nombre d'additifs, que le droit allemand définit comme suit :

Par "matières étrangères", on entend des substances qui ne contiennent ni des hydrates de carbone, ni des graisses ou de la protéine digestible, ou dont la teneur naturelle en vitamines, provitamines, matières sapides ou aromatiques est nulle ou ne suffit pas à permettre leur emploi en tant que denrées alimentaires.

Si l'emploi d'une telle matière est autorisée, elle doit remplir au moins deux conditions :

- dans la concentration permise, elle ne doit en aucune façon menacer la santé du consommateur ;
- son utilisation doit être techniquement indispensable.

C'est en fonction de ces points de vue qu'il a été possible d'établir les deux directives générales concernant les matières colorantes et les agents conservateurs, de les adopter en Conseil et de les transmettre aux divers gouvernements en vue de leur application.

Il ne faut pas s'effrayer de trouver dans les annexes à ces règlements l'énumération de toute une série de matières. Pour la santé du consommateur, il serait évidemment idéal de pouvoir renoncer à toutes les matières étrangères que le corps absorbe avec la nourriture. En effet, ce ne sont pas seulement les agents conservateurs et les matières colorantes qui gênent le métabolisme de l'homme, mais encore les produits antiparasitaires dans l'agriculture, les détergents ménagers et toutes les matières qui polluent l'air en tant que déchets de la vie courante, des industries et du trafic ; il ne s'agit donc pas seulement de l'absorption d'aliments, mais encore de la respiration ou du contact direct avec la peau.

Cependant, si un additif est indispensable — et le consommateur peut être assuré que ceci est contrôlé — il est préférable d'utiliser dans la mesure du possible des substances diverses. A cet égard, le législateur est parti de l'hypothèse scientifiquement fondée selon laquelle les effets des diverses matières dans le corps ne s'additionnent pas purement et simplement. On ne peut parler d'un effet cumulatif que si le corps absorbe fréquemment, ne serait-ce que par petites doses, un poison qu'il n'est pas en mesure d'éliminer. Ce n'est donc pas la brièveté d'une liste qui détermine la

valeur d'une loi, mais le soin et le sens des responsabilités qui ont présidé au choix des substances, et la possibilité de contrôler le respect des prescriptions. De plus, il doit être possible de modifier une liste sur la base de connaissances nouvelles, de la raccourcir ou de l'étendre. Une bonne législation des denrées alimentaires suppose donc un contrôle permanent et la possibilité d'une intervention rapide.

Etant donné que les domaines d'application n'apparaîtront clairement dans leur ensemble que lorsque les lois verticales relatives aux denrées alimentaires, c'est-à-dire celles qui traitent des divers produits, auront été harmonisées, il serait surtout souhaitable que l'élaboration de ces dispositions progresse le plus rapidement possible, grâce à la coopération constructive de tous les services compétents.

### **Matières colorantes**

#### Directive du Conseil relative au rapprochement des réglementations des Etats membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine

Le Conseil a arrêté cette directive le 23 octobre 1962. Elle se fonde sur une proposition de la Commission au sujet de laquelle l'Assemblée et le Comité économique et social avaient émis leur avis. Les représentants gouvernementaux se sont ensuite mis d'accord sur la version publiée au Journal officiel.

Ils déclarent qu'une telle réglementation est nécessaire, étant donné que les réglementations nationales en vigueur entravent la libre circulation et peuvent créer des conditions de concurrence inégales. Elle est nécessaire à la libre circulation des denrées alimentaires et a été arrêtée principalement en vue de la protection de la santé publique, mais aussi de la protection des consommateurs contre les falsifications ; elle tient compte des nécessités économiques.

En outre, il est souligné qu'au cours d'un stade ultérieur des travaux, cette directive devra être complétée par une harmonisation des conditions dans lesquelles

les denrées alimentaires peuvent être colorées.

Etant donné que les Etats membres ne sont pas en mesure d'adapter leurs législations du jour au lendemain, on prévoit un délai raisonnable au cours duquel les travaux administratifs pourront être menés à bien, et un deuxième délai destiné à donner à l'industrie une marge suffisante pour se reconvertir.

L'objet de la directive consiste à ne plus autoriser, dans l'espace économique commun des Etats membres de la CEE, que les matières énumérées en annexe en vue de la coloration des denrées destinées à l'alimentation humaine. Indépendamment de l'harmonisation, qui ne devra être réalisée que plus tard, il faut veiller à ce qu'aucune des matières autorisées ne fasse l'objet d'une interdiction totale dans un des six pays. Si de nouvelles connaissances scientifiques font apparaître qu'une des matières autorisées est susceptible de présenter un danger pour la santé humaine, chaque Etat membre est habilité à suspendre immédiatement l'emploi de cette matière pour une certaine période, mais il est en même temps tenu d'en informer les autres Etats membres et la Commission. Le Conseil se réserve le droit de trancher. Les mêmes dispositions s'appliquent aussi aux critères de pureté fixés.

La présente directive ne concerne pas les matières naturelles entrant dans la fabrication des denrées alimentaires parce qu'elles ont des propriétés aromatiques, sapides ou nutritives tout en ayant un effet colorant secondaire, et les réglementations nationales qui s'y rapportent peuvent provisoirement rester en vigueur. La même chose s'applique aux matières colorantes destinées par exemple à la coloration des coquilles d'oeufs ou à l'estampillage des parties extérieures usuellement non consommées. Cette directive énumère également les produits autorisés pour étendre ou dissoudre les matières colorantes, étant donné que la législation des denrées alimentaires ne saurait négliger ces produits.

Les Etats membres doivent faire de sorte que les matières autorisées, lorsqu'elles sont utilisées pour colorer des denrées alimentaires, répondent aux critères de pureté généraux et spécifiques et soient indiquées de façon suffisante sur l'étiquette. Elles ne peuvent être livrées au commerce que si leurs emballages portent le nom et l'adresse du fabricant ou du vendeur établis à l'intérieur de la Communauté économique européenne. De plus, chacune de ces matières a été pourvue d'un numéro CEE

qui doit également être indiqué ; enfin, la mention "colorant pour denrées alimentaires" est obligatoire.

Si ces inscriptions figurent sur le récipient dans deux langues officielles, l'une d'origine germanique et l'autre d'origine latine, aucun Etat membre ne peut refuser l'importation d'une des matières énumérées à l'annexe pour la seule raison qu'il considère l'étiquetage comme insuffisant.

La directive ne concerne pas les produits destinés à l'exportation en dehors de la Communauté.

Une directive complémentaire du 25 octobre 1965 a autorisé quelques autres matières et apporté de légères modifications que l'expérience avait révélées nécessaires.

#### **Agents conservateurs**

Directive du Conseil, du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine

Plus encore que dans la directive concernant les matières colorantes, on souligne ici que les nécessités économiques et technologiques ne doivent être prises en considération que dans les limites imposées par la protection sanitaire. De plus, on y met l'accent sur l'opportunité de confier directement à la Commission la détermination des méthodes d'analyse nécessaires au contrôle des critères de pureté. Ceci simplifierait et accélérerait considérablement la procédure.

Le reste de l'exposé des motifs ainsi qu'une partie des dispositions correspondent largement à la directive concernant les matières colorantes que nous avons examinée ci-dessus. Ici aussi, seuls les agents énumérés à l'annexe peuvent être autorisés. En ce qui concerne les dispositions spécifiques, les législations nationales restent en vigueur pour autant qu'elles n'excluent pas totalement l'emploi de l'une des matières. Des conditions spéciales d'emploi sont prescrites pour certains agents conservateurs : ainsi par exemple, le nitrite de sodium ne peut être autorisé qu'en mélange avec du chlorure de sodium.

Les Etats membres doivent arrêter les dispositions correspondantes. En outre, ils prennent toutes les dispositions utiles pour que les agents conservateurs autorisés répondent à certains critères de pureté. La directive énumère directement certains critères de pureté généraux qui coïncident avec ceux qui ont été repris ultérieurement, par exemple dans les propositions concernant les agents antioxygènes. En aucun cas, les additifs ne doivent contenir plus de 3 mg/kg d'arsenic ou plus de 10 mg/kg de plomb. De plus, ils ne doivent pas comporter plus de 50 mg/kg de cuivre et de zinc, pris ensemble, la teneur en zinc ne devant pas être supérieure à 25 mg/kg, c'est-à-dire que s'il y a moins de zinc, la teneur en cuivre peut dépasser 25 mg/kg d'autant. De plus les additifs ne doivent contenir aucune trace dosale d'éléments dangereux du point de vue toxicologique, notamment d'autres métaux lourds.

On admet à cet égard que, lorsque les critères de pureté spécifiques qui doivent être convenus séparément pour chaque matière ont été définis, de légères modifications peuvent en résulter pour le deuxième groupe des matières étrangères énumérées ici.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, établit les critères de pureté spécifiques, tandis que la Commission, après consultation des Etats membres, détermine par voie de directive les méthodes d'analyse nécessaires au contrôle des critères de pureté.

Les dispositions en matière d'étiquetage ne diffèrent que par la mention supplémentaire obligatoire, qui est ici : "pour denrées alimentaires (emploi limité)".

De plus, en cas de mélange, il y a lieu d'indiquer le pourcentage de l'agent conservateur et la dénomination du produit mélangé.

Pendant une période de trois ans, les Etats membres ont pu maintenir les dispositions des législations nationales relatives à l'emploi de l'acide formique et de ses sels, de l'acide borique et de ses sels, des composés organo-borates, ainsi que de l'hexaméthylènetétramine. Ces matières ne sont plus contenues dans la liste de l'annexe. L'hexaméthylènetétramine, qui était autrefois fréquemment utilisée en Allemagne pour la fabrication de "semi-conserves", est donc maintenant interdite. De même, les législations nationales relatives au traitement en surface des agrumes ont été maintenues jusqu'à ce qu'une directive ait pu être arrêtée à ce sujet. Tel

a été le cas à dater du 1er juillet 1967.

La présente directive concernant les agents conservateurs n'affecte pas les dispositions des législations nationales relatives aux produits qui entrent normalement dans la fabrication des denrées alimentaires, mais possédant en outre des propriétés conservatrices, notamment le vinaigre, le chlorure de sodium, l'alcool éthylique, les huiles alimentaires et les sucres.

Ne sont en outre pas en cause :

- les produits utilisés pour l'enrobage des denrées alimentaires,
- les produits phytosanitaires,
- les produits utilisés pour le traitement des eaux potables et
- les produits ayant une action antioxygène.

Tous ces produits ne peuvent pas être considérés comme des agents conservateurs proprement dits.

Un article est consacré à la fumaison, qui représente une forme particulière de conservation. En plus de la fumée, les matières à brûler dégagent des éléments qui se communiquent à la denrée à fumer. C'est pourquoi, afin de protéger la santé du consommateur, seul l'emploi de bois ou de végétaux ligneux, colorés, collés, peints ou ayant été traités de façon analogue doivent en principe être exclus.

### **Critères de pureté spécifiques**

Directive du Conseil, du 26 janvier 1965, portant établissement de critères de pureté spécifiques pour les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine

Comme le prévoyait la directive du 5 novembre 1963, le Conseil s'est aussi prononcé sur les critères de pureté spécifiques, qui ont alors été notifiés aux Etats

membres dans une directive ultérieure, en date du 26 janvier 1965. Ceux-ci avaient encore jusqu'au 1er juin 1966 pour modifier dans ce sens leurs législations à cet égard.

Les critères de pureté sont indiqués séparément pour chaque agent conservateur autorisé : aspect, intervalle de fusion et teneur. Divers autres éléments sont admis en traces dosales faibles et définies avec précision, sans qu'il soit porté atteinte à la faculté d'utiliser la matière en cause.

Dès lors que les agents conservateurs destinés aux denrées alimentaires répondent à ces critères de pureté spécifiques ainsi qu'aux critères de pureté généraux déterminés antérieurement, il n'y a plus aucune raison de constater leur emploi, et, pour autant que toutes les autres conditions de la première directive sont remplies, plus rien ne s'oppose à leur mise dans le commerce au sein de la Communauté.

### **Traitement en surface des agrumes**

Directive du Conseil, du 27 juin 1967, relative à l'emploi de certains agents conservateurs pour le traitement en surface des agrumes ainsi qu'aux mesures de contrôle pour la recherche et le dosage des agents conservateurs dans et sur les agrumes

Le 5 novembre 1963, le Conseil avait arrêté sa directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine. En vertu de cette directive, les Etats membres pouvaient encore maintenir pendant une période de trois ans les dispositions de leurs législations nationales relatives au traitement en surface des agrumes par le biphenyle (diphényle), l'orthophénylphénate de sodium. Par la suite, ce délai a été prorogé au 30 juin 1967.

Entre-temps on a pu établir que l'emploi de ces substances pour le traitement en surface des agrumes ne constitue pas un danger pour la santé si la dose résiduelle par kilogramme de fruits entiers n'exède pas une certaine quantité, définie avec précision

(biphényle : 70 mg ; orthophénylphénol et orthophénylphénate de sodium, exprimés en orthophénylphénol : 12 mg).

Quoique le consommateur ne courre aucun risque dans le cas de ces fruits, il convient néanmoins d'indiquer le traitement effectué d'une façon appropriée, à tous les stades du commerce.

L'autorisation de ces trois substances sur le plan communautaire suppose également la fixation de règles communes permettant le contrôle officiel des agrumes traités. C'est à cette fin que la directive du 27 juin 1967 a été arrêtée. Elle modifie partiellement la directive de 1963 et comprend en outre une annexe fixant en détail les méthodes d'analyse et les modalités de prélèvement des échantillons.

L'article premier prévoit que, par dérogation à l'article 2 de la directive initiale, aucun Etat ne peut être contraint à autoriser un agent conservateur lorsqu'il n'y a pas de nécessité technologique d'employer celui-ci dans les denrées alimentaires produites et consommées sur son territoire. Ce n'est que dans ce cas qu'un Etat peut exclure totalement l'emploi de l'un des agents conservateurs en principe autorisés.

Les substances ainsi admises pour le traitement en surface des agrumes sont adjointes à la liste existante sous les numéros CEE E 230, E 231 et E 232.

Parmi les conditions d'emploi, il est expressément établi que ces matières peuvent exclusivement être utilisées pour le traitement en surface des agrumes et au moment de leur mise dans le commerce.

Le taux résiduel ne doit pas dépasser la quantité mentionnée ci-dessus. Le traitement doit être indiqué à tous les stades du commerce et, en particulier, dans le commerce de gros, sur les factures et sur une face extérieure des emballages, par la mention : "Conservé au moyen de ...". C'est là que doit figurer le nom de la substance utilisée. Si plusieurs matières sont employées en même temps, elles doivent toutes être indiquées.

Dans le commerce de détail, une indication visible est exigée, assurant de manière non équivoque l'information du consommateur.

A l'article 2, les Etats membres sont invités à prendre toutes mesures utiles pour que le prélèvement des échantillons et les analyses pour la recherche et le dosage des substances autorisées dans et sur les agrumes soient effectués conformément aux dispositions définies avec précision dans les annexes de la présente directive.

Comme la mise en oeuvre d'une telle directive exige un certain temps, l'article 3 fixe le moment auquel les mesures nécessaires pour se conformer à cette directive devront entrer en vigueur. La date du 1er juillet 1968 a semblé approprié à cet effet. Jusqu'au 30 juin 1968, les Etats membres pouvaient donc maintenir les dispositions des législations nationales qui réglaient jusqu'alors l'emploi des substances en question. La directive commune a dû être appliquée à cette date au plus tard. Lorsque tel est le cas, il convient d'en informer immédiatement la Commission.

L'annexe I fixe en détail les modalités de prélèvement des échantillons.

Le prélèvement d'un échantillon obéit à des règles scientifiques, c'est-à-dire statistiques, dont l'observation garantit que les fruits échantillonnés sont représentatifs de l'ensemble du lot.

Tout d'abord, un nombre minimum de récipients doivent être sélectionnés. Si un lot, c'est-à-dire une partie de livraison présentant les mêmes caractéristiques telles que variété, degré de maturité et type d'emballage, se compose de 20 caisses au moins, il suffit de prélever 2 kg de fruits d'une caisse. Si le lot comprend plus de caisses, par exemple 500 ou 1.000, 2 kg de fruits par récipient seront prélevés dans deux ou trois caisses. Ces quantités minimum sont indiquées dans un tableau.

Les échantillons doivent être introduits dans des récipients hermétiques et scellés, et sont transmis le plus rapidement possible aux laboratoires de contrôle.

L'annexe II fixe les modalités de recherche des résidus dans les écorces de fruits.

Les méthodes d'emploi des agents conservateurs à contrôler entraînent la présence de la plus grande partie des résidus dans les écorces. Pour la recherche qualitative, il suffit donc d'analyser les écorces. Si on ne relève dans les écorces

la présence d'aucune des substances recherchées, on peut affirmer que les fruits n'en contiennent pas non plus.

Etant donné que les résidus forment des quantités extrêmement minimes, on recourt à des méthodes chromatographiques. Ce procédé permet de détecter les traces même les plus infimes de matières étrangères dans les denrées alimentaires.

Si ce premier contrôle permet d'établir la présence d'un des agents conservateurs dans l'écorce des agrumes, les fruits entiers font l'objet d'une analyse quantitative qui permet de déterminer si la quantité maximum admissible n'a pas été dépassée.

En ce qui concerne le biphenyle ainsi que l'orthophénylphénol et l'orthophénylphénate de sodium, les annexes III et IV définissent avec précision et dans tous les détails deux modes différents d'analyse. Ils donnent une valeur très exacte et ont également été utilisés en vue de la détermination des quantités admissibles. Si ces prescriptions sont toujours scrupuleusement observées, les résultats obtenus sont en tout temps comparables et valables dans les rapports internationaux.

En principe, les deux modes opératoires ont la même structure. La purée de fruits broyée et étendue d'eau selon un certain procédé est distillée en milieu acide et ensuite extraite. A partir de l'extrait ainsi obtenu, la substance recherchée est déterminée spectrophotométriquement.

La détermination précise des réactifs, de l'appareillage et du mode opératoire même, comme la préparation de l'échantillon et l'extraction, la chromatographie, le développement des chromatogrammes et l'éluion, la détermination spectrophotométrique et enfin le mode de calcul des résultats, tout cela donne au consommateur la garantie que les agrumes mis en vente dans le commerce et dont l'étiquetage précise qu'ils ont été traités au moyen de l'un des agents conservateurs de surface autorisés, n'en contiennent que des quantités minimes ne portant pas atteinte à la santé, même s'il y a effet cumulatif.

## Agents antioxygènes

Jusqu'à présent, le Conseil n'a pas encore été en mesure d'adopter une directive relative à l'emploi d'agents antioxygènes dans les denrées destinées à l'alimentation humaine. Comme l'accord n'a pas été réalisé sur une proposition transmise le 3 août 1964 au Conseil, la Commission a proposé une modification, compte tenu des avis de l'Assemblée et du Comité économique et social.

La principale difficulté sur la voie d'un accord consiste sans aucun doute dans la question de compétence soulevée par l'article 6 de la proposition initiale. En effet, la Commission proposait de se voir confier la tâche d'établir, après consultation des Etats membres, les critères de pureté pour les agents antioxygènes ainsi que les méthodes d'analyse nécessaires au contrôle de ces critères.

Bien que le vote au sein du Conseil se heurte à de grandes difficultés en raison de la technicité de ces questions, toutes les délégations ont préconisé que, sur proposition de la Commission, le Conseil statue à l'unanimité, même sur les critères de pureté. Seuls les représentants de la Commission se sont prononcés en faveur de sa propre compétence.

En ce qui concerne la méthode d'analyse, toutes les parties, à l'exception de la délégation française, ont estimé qu'étant donné le caractère purement technique de ces questions, les décisions pouvaient être confiées à la Commission.

Ceci correspond à la procédure qui a également été adoptée dans la directive concernant les "agents conservateurs".

Entre-temps, la Commission a transmis au Conseil sa proposition relative à l'instauration d'un comité permanent des denrées alimentaires. En même temps, le 20 septembre 1966, elle a soumis une proposition modifiée concernant les agents antioxygènes, où les dispositions de l'article 6 sont remplacées par une nouvelle version dans ce sens.

Aux termes de ces propositions, la Commission continuerait d'avoir le pouvoir

de déterminer les critères de pureté pour les agents antioxygènes, ainsi que les méthodes d'analyse nécessaires à leur contrôle, mais selon la procédure d'un comité des denrées alimentaires, qui correspond à celles des comités de gestion.

L'annexe de la proposition énumère un ensemble de substances utilisées en vue de protéger les denrées alimentaires contre les altérations oxydatives, comme par exemple le rancissement des matières grasses et l'altération de la couleur de certaines denrées alimentaires par l'auto-oxydation. Les Etats membres ne pourront désormais plus autoriser que les substances mentionnées ici.

L'effet des agents antioxygène n'est pas toujours le même. Pour plus de clarté, on a subdivisé la liste en trois catégories :

1. agents antioxygènes ;
2. substances destinées également à d'autres usages, mais ayant un effet antioxygène ;
3. substances pouvant renforcer l'effet antioxygène d'autres substances.

Seules les substances dont l'innocuité peut être considérée comme établie ont été reprises dans la liste. Il existe encore quelques autres substances qui ont également été utilisées jusqu'à présent, mais dont l'innocuité est encore contestée. C'est pourquoi, dans ces cas, la proposition prévoit de maintenir les dispositions des législations nationales jusqu'à ce que la recherche scientifique ait abouti à un résultat sans équivoque.

Ces substances (il s'agit de bêta-tocophérol synthétique, de gallate de propyle et les esters de l'acide l-ascorbique avec les acides gras non ramifiés de C<sub>14</sub> et C<sub>18</sub>) pourront être ajoutées ultérieurement à la liste, s'il est prouvé qu'elles ne sont pas nuisibles à la santé et si leur emploi se justifie par des nécessités économiques et technologiques.

Il convient également d'envisager la possibilité de rayer une substance de la liste, étant donné qu'il est possible que la science aboutisse un jour à d'autres conclusions.

La proposition vise d'ailleurs à arrêter une des directives de caractère général qui se bornent à fixer en principe quelles substances peuvent être utilisées, sans aborder en détail les conditions d'emploi. On se contente de définir les substances avec précision, d'établir les critères et de déterminer les méthodes d'analyse. Quant aux conditions d'utilisation des agents antioxygènes autorisés, les Etats membres peuvent encore maintenir provisoirement les dispositions de leurs législations nationales. Ce n'est que dans le cas où le Conseil, dans une des directives concernant certaines denrées alimentaires, se prononce différemment, que les réglementations nationales doivent être modifiées dans ce sens.

Ces dispositions s'appliquent aux échanges commerciaux au sein du Marché commun et aux importations dans la Communauté, mais non pas à la fabrication de denrées alimentaires destinées à l'exportation vers des pays tiers. Dans ce dernier cas, ce sont les réglementations correspondantes des pays en cause en matière d'importation et les législations nationales qui font autorité.

En vertu de la nouvelle proposition, les Etats membres devraient prendre toutes dispositions utiles pour que les substances énumérées à l'annexe et destinées à être employées dans les denrées alimentaires ne puissent être mises dans le commerce qu'à l'état pur ou en mélange. Elles peuvent toutefois être diluées dans les produits suivants : eau, huile et graisses alimentaires, glycérine et sorbitol.

Un autre objectif de la directive consiste à établir un étiquetage uniforme des emballages et des récipients. La présence d'une inscription en deux langues officielles de la Communauté au moins, l'une d'origine germanique et l'autre d'origine latine, vise à garantir qu'aucun Etat membre ne pourra rejeter l'étiquetage comme insuffisant.

L'étiquette doit donner des indications précises sur l'origine et le contenu. Ainsi, elle doit mentionner le nom et l'adresse du fabricant ou de l'importateur ainsi que la dénomination exacte de la substance et le numéro CEE sous lequel celle-ci est autorisée. En cas de mélange, on pourrait, le cas échéant, exiger que soit mentionné le pourcentage de la substance et la dénomination du produit mélangé. De plus, ici aussi, la mention "pour denrées alimentaires (emploi limité)" est prévue.

## Agents émulsifiants et substances similaires

Le projet de la Commission en vue d'une directive du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine s'appuie dans une large mesure sur la proposition concernant les agents antioxygène.

Les Etats membres doivent se mettre d'accord au sein du Conseil pour ne plus admettre que les substances énumérées à l'annexe. Ici encore, la directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales déterminant dans quelles denrées alimentaires et dans quelles conditions ces additifs sont autorisés. Par agents émulsifiants ou stabilisants, on entend les substances qui permettent de réaliser et/ou de maintenir la dispersion uniforme de deux ou plusieurs phases non miscibles.

Les agents épaississants augmentent la viscosité d'une denrée alimentaire. Les agents gélifiants, ajoutés à une denrée alimentaire, lui confèrent la consistance d'un gel.

Cette définition technologique esquisse les domaines d'utilisation des catégories respectives de substances. Elles ont toutes pour point commun de modifier l'état initial d'une denrée alimentaire de telle sorte que sa forme nouvelle est appropriée à l'emploi prévu par le consommateur.

Au cas où il apparaît que l'emploi de l'une de ces substances ou sa teneur en mélanges autorisés présente un danger pour la santé humaine, les dispositions doivent être modifiées.

Dans la pratique, l'Etat membre qui constate le danger suspend l'autorisation d'emploi des substances en cause sur son territoire et en informe immédiatement la Commission qui, à son tour, consulte les Etats membres. Ensuite, le Conseil se

réunit et statue définitivement.

Les critères de pureté généraux correspondent aux dispositions concernant les agents conservateurs. Tous ces additifs ne doivent pas contenir plus de 3 mg/kg d'arsenic ni plus de 10 mg/kg de plomb.

Sauf dérogations résultant de l'établissement des critères de pureté spécifiques, ils ne doivent pas contenir plus de 50 mg/kg de cuivre et de zinc pris ensemble. La teneur en zinc ne devra pas être supérieure à 25 mg/kg. En outre, il ne doit y avoir aucune trace dosale d'éléments dangereux du point de vue toxicologique, notamment d'autres métaux lourds.

En plus de ces critères généraux, il y a lieu de fixer les critères de pureté spécifiques et de déterminer les méthodes d'analyse nécessaires au contrôle.

Pour cette tâche, qui concerne les questions à caractère purement technique, la Commission prévoit à nouveau la procédure selon laquelle, assistée d'un comité permanent des denrées alimentaires, elle prend les décisions.

Les dispositions relatives à l'étiquetage sont, elles aussi, les mêmes que pour les agents antioxygènes : nom et adresse du fabricant, numéro et dénomination des substances, indication des composants par ordre d'importance décroissant, étiquette rédigée dans deux langues officielles, mention obligatoire " pour denrées alimentaires ( emploi limité)".

Selon la Commission, cette directive ne doit pas affecter les dispositions des législations nationales concernant :

- a) — les denrées alimentaires pouvant posséder des propriétés émulsifiantes, stabilisantes, épaississantes ou gélifiantes, en particulier les amidons et matières amylacées digestibles, le blanc d'oeuf, le plasma sanguin desséché, le plasma sanguin liquide, le plasma desséché et dilué ;

- b) — les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants pour les produits diététiques et pour le chewing-gum ;
- c) — les agents émulsifiants pour matières colorantes et aromatiques ;
- d) — les acides, bases et sels qui, ajoutés à une denrée alimentaire au cours de sa fabrication, en modifient ou stabilisent le pH.

En revanche, la directive doit s'appliquer également aux denrées alimentaires importées dans la Communauté et aux substances destinées à être employées dans les denrées alimentaires, mais non pas aux produits destinés à l'exportation.

### **Edulcorants**

Un projet de directive est également en cours d'élaboration pour l'emploi des édulcorants synthétiques. Cette proposition est sans doute agencée, elle aussi, selon les mêmes points principaux que comportent les directives générales.

On établit en principe que l'on entend par édulcorants les produits possédant un pouvoir sucrant supérieur à celui du sucre (saccharose), sans en avoir les qualités nutritives.

Bien entendu, une législation relative à l'emploi des édulcorants synthétiques doit viser principalement à la santé du consommateur. La protection des consommateurs contre les falsifications revêt précisément ici une importance considérable. Le consommateur n'est généralement pas en mesure de constater si du sucre naturel ou un produit synthétique a été utilisé. Or, le choix du produit sucrant a une incidence sur la rentabilité d'un mode de fabrication.

De plus, il y a lieu de tenir compte ici de questions technologiques. Lorsqu'on utilise un édulcorant, par exemple dans la fabrication de semi-conserves

n'exigeant qu'une adjonction très minime de sucre pour "arrondir" le goût, le fabricant peut obtenir la même conservation avec une quantité plus faible d'agents conservateurs.

En revanche, ce qui suscite quelques réserves, c'est la tendance qui se manifeste depuis peu, surtout en Amérique, et qui consiste à remplacer de plus en plus le sucre par les édulcorants dans les denrées alimentaires les plus diverses, afin d'obtenir ainsi une alimentation plus pauvre en calories. Les analyses portant sur l'effet de grandes quantités de certains édulcorants sur le corps humain ne sont pas encore terminées, et les législateurs doivent donc faire preuve de prudence.

Les législations nationales actuellement en vigueur présentent de fortes différences et entravent la libre circulation des marchandises. En outre, elles sont de nature à créer des conditions de concurrence inégales ; c'est pourquoi une directive est en cours d'élaboration.

D'après la Commission et contrairement aux autres dispositions générales, une directive aux édulcorants devrait comporter, outre une énumération des produits autorisés, une liste précisant pour la fabrication de quelles denrées alimentaires les divers édulcorants sont admis. Ceci signifie qu'un édulcorant qui, absorbé en petites quantités, ne présente aucun danger pour la santé, n'est pas en même temps autorisé dans les cas où il doit être utilisé en grandes quantités.

Néanmoins, dans l'état actuel des travaux, on ne sait pas encore si les représentants gouvernementaux des Etats membres adhèrent, eux aussi, à ce point de vue.

En tout cas, dans l'intérêt du consommateur, on exigera que l'emploi d'édulcorants s'accompagne d'un étiquetage précis permettant de reconnaître à tout moment si l'édulcoration a été naturelle ou artificielle.

Par ailleurs, les questions techniques auront aussi un grand rôle à jouer dans cette directive, étant donné qu'il ne faut pas seulement définir les critères de pureté pour les édulcorants et les analyses qui s'y rapportent, mais encore établir les

méthodes d'analyse permettant de rechercher et d'identifier les édulcorants dans et sur les denrées alimentaires.

Pour ces mesures à caractère purement technique, la Commission proposera à nouveau la procédure du comité de gestion, étant donné que, selon elle, cette procédure offre les plus fortes garanties pour un déroulement rapide des travaux.

### **Matières aromatiques**

L'emploi de matières aromatiques est pratiqué depuis longtemps dans l'industrie des denrées alimentaires et n'est d'ailleurs pas dédaigné par les ménages. Pour la fabrication de leurs produits, les fabricants de denrées alimentaires et de boissons ont recours à des substances qui leur donnent un goût ou une odeur caractéristiques et les rendent plus appétissants. Ces substances se présentent à l'état naturel ou sont fabriquées artificiellement et ne sont utilisées qu'en très faibles quantités.

En cela, ces matières se distinguent des additifs examinés jusqu'à présent, où la nécessité technologique constituait une notion facile à concevoir.

En revanche, les matières aromatiques apportent une transformation de la saveur des aliments auxquels elles sont ajoutées. Elles provoquent ainsi une modification qualitative qui ne peut être réalisée que de cette manière.

L'aromatisation des denrées alimentaires s'effectue principalement par une adjonction de substances végétales soit transformées, soit utilisées dans leur composition initiale.

Grâce au progrès technique, il est devenu possible de fabriquer synthétiquement une partie des substances naturelles de telle manière que leur composition ne

permet pas de s'en apercevoir. En outre, on a pu obtenir des substances inconnues jusqu'à présent, ce qui a enrichi de nuances nouvelles la gamme des matières aromatiques.

Bien que le contrôle ne permette pas toujours de distinguer les substances "naturelles" et "artificielles", il semble toutefois adéquat de subdiviser les matières de base dans les catégories suivantes :

- a) – matières aromatiques naturelles,
- b) – matières aromatiques synthétiques identiques aux produits naturels,
- c) – produits synthétiques non identiques aux substances naturelles,
- d) – produits provenant d'un mélange de a) avec b) ou c).

L'établissement d'une liste positive, c'est-à-dire l'énumération de toutes les substances dont l'emploi est autorisé dans la fabrication des denrées alimentaires, comme on l'a fait pour les autres additifs, se heurte à des difficultés insurmontables lorsqu'il s'agit des matières aromatiques. A lui seul, le nombre des produits naturels utilisés atteint plusieurs centaines. A cela s'ajoutent un grand nombre de produits identiques aux substances naturelles, mais fabriqués par voie de synthèse, et des mélanges de ces deux catégories. De plus, les produits purement synthétiques n'y sont même pas pris en considération.

L'état actuel du contrôle scientifique de toutes ces matières ne permet pas de déterminer avec précision quelles substances sont à coup sûr inoffensives.

Puisque l'emploi, pendant des siècles, de la plupart des matières aromatiques laisse supposer qu'elles ne présentent aucun danger pour la santé humaine et comme, en outre, les doses sont généralement très faibles, les inconvénients résultant de l'impossibilité d'établir une liste positive sont beaucoup moins graves que pour les autres additifs.

Par ailleurs, il existe certaines matières aromatiques dont la toxicité est établie et dont l'emploi doit en tout cas être interdit au sein de la Communauté

économique européenne. C'est pourquoi, en vue de protéger la santé du consommateur de manière appropriée, on envisage d'interdire d'une manière générale l'emploi des substances ayant un effet toxique. A cette fin, il faudrait établir une liste négative énumérant toutes les substances dont le caractère très dangereux est déjà connu.

En vue de mettre un terme à la concurrence déloyale entre les producteurs de matières aromatiques et d'informer les consommateurs quant à la nature des produits, une classification plus précise serait encore nécessaire. Il faudrait avant tout adopter des dénominations uniformes, éliminant ainsi toute confusion auprès de l'acheteur. Des travaux préliminaires ont déjà été effectués à cet égard, mais un large échange de vues reste nécessaire, à l'occasion duquel il y aura lieu de peser les intérêts des fabricants et des consommateurs et de tenir compte des usages et des dispositions législatives des divers pays.

### **Matériaux d'emballage destinés aux denrées alimentaires**

Les dispositions relatives aux matériaux d'emballage font, elles aussi, partie de la législation des denrées alimentaires, et il est donc opportun de les harmoniser aussi. Les questions à examiner ici sont d'une technicité particulière, étant donné qu'il s'agit de garantir que le matériau utilisé ne soit pas nuisible à la santé et ne puisse pas communiquer de composants essentiels à la denrée alimentaire. Une partie de ce thème relève également du chapitre des conserves. Ces denrées alimentaires, qui sont emballées à l'état liquide et sont en outre souvent acides, attaquent très facilement le matériau d'emballage qui, en l'occurrence, est fréquemment une boîte.

## Conserves

Les questions relatives à la préparation des conserves sont d'une nature très complexe parce qu'elles englobent la denrée à conserver, l'emballage, la méthode de conservation, l'étiquetage et le commerce du produit fini. C'est peut-être ici qu'il existe le plus grand nombre de dispositions nationales différentes, et la comparaison des législations constitue une des conditions principales en vue d'aboutir à une harmonisation.

Donnons quelques définitions : le but et l'objet de l'industrie de la conserve est de permettre la conservation de denrées périssables pendant une période prolongée, sans modifier dans de trop fortes proportions l'état initial du produit à conserver.

Les enzymes et les micro-organismes sont les principaux agents de transformation et d'altération. C'est contre ces substances et organismes vivants que la méthode de conservation doit lutter en premier lieu. Un emballage dans des récipients hermétiquement fermés permet d'empêcher une infection d'origine extérieure. Encore faut-il que des méthodes adéquates assurent également la destruction des substances nuisibles et des micro-organismes enfermés avec la denrée alimentaire. Ceci peut être réalisé très efficacement grâce à la chaleur, mais la consistance des denrées alimentaires conservées s'en trouve plus ou moins modifiée selon le degré de conservation à atteindre.

C'est pourquoi l'industrie est constamment à la recherche de nouvelles possibilités de conservation. L'adjonction d'agents conservateurs, de salage, l'acidification, la fumaison, la dessiccation, sans oublier la congélation, sont des possibilités auxquelles on peut avoir recours séparément ou en combinaison. La congélation a notamment une incidence très favorable sur les propriétés initiales des denrées alimentaires conservées. Toutefois, la "chaîne frigorifique" nécessaire pour rendre le produit accessible au consommateur final constitue une difficulté qu'il ne faut pas sous-estimer.

C'est pourquoi la fabrication traditionnelle des conserves n'a en rien perdu de son importance. L'emballage en récipients (même si ceux-ci sont occasionnellement

transparents) met pour ainsi dire le consommateur dans l'impossibilité d'apprécier convenablement la nature du contenu à l'achat. Voilà pourquoi une série de dispositions sont nécessaires : elles doivent dans certains cas porter sur des produits bien définis, mais peuvent aussi s'inscrire dans une directive générale.

Il convient d'établir une distinction fondamentale entre les semi-conserves et les conserves. Dans le cas des semi-conserves, on se contente d'une conservation plus courte afin d'éviter que le produit naturel soit soumis à une transformation thermique excessive. Il y a quelquefois lieu d'autoriser l'adjonction de certains agents conservateurs.

Etant donné que certaines semi-conserves sont présentées dans les mêmes récipients (boîtes) que les conserves, il convient d'indiquer leur particularité sous une forme facilement reconnaissable par l'acheteur, par exemple grâce à la mention "Produit périssable, à conserver à une température ne dépassant pas  $+5^{\circ}\text{C}$ ". Les conserves doivent pouvoir se garder plus longtemps à des températures normales, sans précautions particulières. C'est pourquoi la mise en conserve exige une température supérieure, et surtout pendant une période prolongée, de sorte que la denrée alimentaire se trouve exposée à une espèce de cuisson, ce qui est quelquefois même souhaitable pour diverses conserves de fruits, de légumes ou de viandes. Afin de préserver la teneur en vitamines des aliments, on a mis au point un procédé recourant à l'utilisation de très hautes températures pendant des temps très courts. Une stérilisation en autoclave permet, grâce à la pression, d'obtenir des températures supérieures à  $100^{\circ}\text{C}$ . Ceci réduit la durée de stérilisation et permet au produit fabriqué à l'échelon industriel d'être éventuellement supérieur aux conserves ménagères.

La teneur en acide de la denrée à conserver joue également un certain rôle dans la durée et la température de stérilisation. En milieu acide, l'effet souhaité est obtenu plus rapidement et plus facilement qu'en milieu neutre ou alcalin. Ceci est pratiquement connu de toutes les ménagères, et elles savent que les bocaux contenant des haricots, des pois ou du chou-fleur restent moins hermétiques que ceux qui contiennent des prunes ou des cornichons au vinaigre. Pour cette même raison, l'industrie de la conserve établit une distinction entre les conserves ayant un pH égal ou

supérieur à 4,5 et celles qui ont un pH inférieur à 4,5. Les deux groupes se subdivisent encore en sous-groupes, dont les uns sont stables jusqu'à 30°C. et les autres jusqu'à 50°C. Ceci joue un certain rôle pour les conserves destinées à la consommation dans les régions tropicales.

**Production :** La fabrication de conserves obéit à toute une série de réglementation concernant l'hygiène de la transformation et l'utilisation de matières premières appropriées à l'alimentation humaine.

Une eau adéquate, répondant aux exigences officielles en matière d'hygiène, doit être disponible en quantité suffisante.

Les locaux de production, appareils, récipients et machines doivent se trouver dans un état irréprochable du point de vue hygiénique.

En outre, au cours de leur préparation, les denrées alimentaires ne doivent pas entrer en contact avec les éléments dégageant des substances qui peuvent rendre le produit final nuisible à la santé et altérer de quelque manière ses propriétés essentielles.

Les locaux destinés au personnel (vestiaire, foyer et réfectoire) ne doivent pas communiquer directement avec les locaux de travail.

L'emploi de substances susceptibles d'être nocives pour le consommateur doit être formellement interdit. Les additifs chimiques ne sont admis que lorsqu'ils sont expressément autorisés.

Les matières premières alimentaires et les substances autorisées en vue de la fabrication doivent présenter des caractéristiques gustatives normales ; elles doivent par exemple être dépourvues de tout signe d'altération. Les éléments impropres à l'alimentation doivent être éliminés.

Les matières premières ainsi que les produits finis et semi-ouvrés doivent

être entreposés de telle sorte que rien ne puisse porter atteinte à leur comestibilité.

Les produits impropres à la fabrication ou dont l'emploi est interdit ne doivent pas être entreposés dans les fabriques.

Les résidus ou les déchets doivent être entreposés de manière adéquate lorsqu'ils ne sont pas détruits.

Toutes ces dispositions diverses, qui ne concordent pas toujours dans les différents pays, doivent être ramenées à un dénominateur commun en vue d'une directive CEE.

Emballage : Les exigences qui s'adressent au matériau d'emballage sont les mêmes que celles qui ont déjà été examinées dans les directives générales et intéressent la santé du consommateur. A cela s'ajoutent des réglementations en matière de normes relatives au contenu et au poids net, des classifications en degrés de qualité et des dispositions concernant l'étiquetage.

La date de fabrication ne constitue pas un critère pour le consommateur, étant donné que cette indication, à elle seule, ne le renseigne nullement sur la qualité et l'état du contenu, mais l'amène au contraire à tirer des conclusions fausses. Cependant, cette mention est importante parce qu'elle permet, en cas de réclamation, de déterminer le lot entier dont il s'agit et, le cas échéant, de le retirer. A cet effet, il n'est pas nécessaire d'indiquer la date de fabrication de manière généralement visible, mais il suffit de la marquer au moyen d'un signe qui donne au producteur, ainsi qu'à l'autorité de contrôle, la vue d'ensemble nécessaire. Si par exemple la date de remplissage dans les boîtes était mentionnée pour des conserves fabriquées à partir de pulpe préconservée, un acheteur pourrait donner la préférence à ce produit plutôt qu'à un autre, préparé peut-être à une date moins récente, mais à partir de fruits frais. On peut se demander si, exactement informé sur le contenu, le consommateur aurait agi de même.

Dans le cas des semi-conserves, donc d'un procédé de fabrication destiné à

une conservation limitée, la date de fabrication ou même l'indication d'un délai de consommation ne paraissent pas représenter la meilleure solution, étant donné que le fabricant ne peut vérifier que dans des cas extrêmement rares dans quel état son produit parvient au consommateur final. Ceci exigerait une organisation particulière de vente, telle qu'elle est nécessaire pour les aliments surgelés. Ce n'est que dans cette hypothèse qu'un fabricant pourrait assumer la garantie que suppose l'indication d'une date limite de consommation.

### **Etiquetage en général**

La faveur croissante dont jouissent les denrées alimentaires préconditionnées dans le commerce et auprès du consommateur suppose que l'étiquetage renseigne suffisamment sur le contenu et le poids net. En effet, dans les magasins libre-service, le vendeur en vient à ne servir le client que par l'étiquetage.

Dans les divers Etats membres, les réglementations relatives à l'étiquetage connaissent des degrés de développement très divers, étant donné qu'il s'agit ici d'un secteur très nouveau de la législation des denrées alimentaires, qui n'a pris toute son importance que dans les dernières années.

Il faut tenir compte non seulement des exigences du commerce, mais encore de celles de la distribution finale. Les indications superflues, qui ne peuvent qu'induire le consommateur en erreur, doivent être évitées dans la mesure du possible, tandis que toutes les mentions utiles doivent être présentées sous une forme facilitant une décision objective et rationnelle de l'acheteur. Les mentions équivalant apparemment à une prolongation de garantie de la part du fabricant, sans en être une réellement, prêtent à confusion, comme on l'a déjà expliqué lors de l'examen des semi-conserves, étant donné que le fabricant ne peut veiller qu'à la régularité de la fabrication et du remplissage, mais non pas aux bonnes conditions de stockage ultérieures, dès que le produit a quitté sa fabrique.

En ce qui concerne les règles relatives à l'étiquetage, il s'agit donc, à partir de quelques règlements et usages en vigueur, de créer des directives permettant à l'acheteur de s'informer sur la nature, la quantité et le prix de la marchandise proposée et d'établir des comparaisons.

Le travail de l'autorité de contrôle doit être facilité non seulement par l'indication claire du nom du fabricant, mais encore par la possibilité de retirer de la circulation, si possible complètement, des lots entiers ayant donné lieu à réclamation. Il n'est pas nécessaire que les indications à cet effet soient intelligibles de tous ; il suffit par exemple d'adopter des symboles en code, tels qu'ils sont généralement en usage dans l'industrie. Toutefois, il conviendrait d'obliger le fabricant à tenir des registres à ce sujet, permettant de recueillir, le cas échéant, les renseignements utiles.

Les mentions superflues n'atteignent pas le but prévu par le législateur et sont, au contraire, de nature à entraîner des décisions d'achat erronées.

### **Aliments diététiques**

En dehors du traitement de l'homme par les médicaments, l'observation d'un certain régime, variable selon les cas, a pris une importance croissante, grâce à une meilleure connaissance de la physiologie et de la pathologie. L'industrie a répondu à un besoin urgent en commençant à fabriquer des denrées alimentaires de plus en plus adaptées à ces exigences particulières. Il faut noter qu'il s'agit ici de denrées alimentaires véritables qui, grâce au choix des matières de base ou à des procédés spéciaux de fabrication — par adjonction ou suppression de certains composants — sont spécialement adaptées aux besoins de chacun. Leur fabrication et leur vente tombent par conséquent sous le coup des dispositions de la législation des denrées alimentaires. Toutefois, les dispositions en question doivent être formulées de manière adéquate, puisque ce qui prime ici, ce n'est pas l'aliment, mais sa fonction particulière.

Il importe par conséquent, pour l'inclusion d'un produit dans la catégorie des

aliments diététiques, que des mentions appropriées sur l'emballage précisent sa qualification particulière, que ce soit pour un certain stade de croissance ou pour un certain régime.

Ceci nécessite des règles spécifiques en matière d'étiquetage, étant donné que les directives générales ne sauraient épuiser un tel cas particulier.

Quant aux directives relatives aux additifs, elles devraient aussi être établies différemment pour le cas d'espèce, afin de tenir compte des particularités des aliments diététiques.

### **QUESTION VERTICALES**

En ce qui concerne l'établissement des dispositions particulières dans le cas desquelles les directives horizontales ne s'appliquent chaque fois qu'à un seul produit, il est apparu que des difficultés sensibles se manifestent. Ici, les points de vue nationaux s'affrontent bien plus directement, et beaucoup plus d'intérêts particuliers, notamment ceux des fabricants, sont en cause. Dans ses propositions, l'industrie ne craint pas de s'abriter derrière le consommateur lorsqu'il s'agit de justifier un certain désir. Toutefois, un grand nombre de ces justifications s'effondreraient s'il était possible de leur opposer une analyse exacte des désirs des consommateurs. C'est ici qu'une carence se fait sentir, car, parmi les groupements d'intérêts, les associations de consommateurs ont une position économique plus faible : elles ne sont pas en mesure de financer les enquêtes nécessaires, d'organiser des campagnes d'information des consommateurs et de donner le poids nécessaire à leurs opinions par rapport à d'autres intérêts. Mais comme, somme toute, tous les hommes, qu'ils soient fonctionnaires, parlementaires ou représentants au sein du Comité économique et social, sont heureusement des consommateurs, on aboutira toujours à un équilibre ; hélas, de cette manière, les choses prennent souvent un peu plus de temps. Il convient d'ailleurs de ne pas attribuer une importance excessive à ce problème, étant donné que le désir du consommateur s'exprime de façon parfaitement claire lors du choix et de la vente, et que l'on découvre constamment des options erronées de la part de l'industrie ou du législateur.

Dans les délibérations et les décisions au sein du Conseil concernant les réglementations verticales, il apparaît de façon particulièrement flagrante qu'une procédure de vote ne permettant l'adaption d'une décision qu'à l'unanimité ne constitue pas le bon moyen d'aboutir rapidement. Les intérêts particuliers peuvent amener des retards considérables, sans pour autant modifier fondamentalement le résultat final.

Ceci rend un mauvais service à l'intérêt général, puisque tout ajournement d'une réglementation communautaire implique le maintien pendant plus longtemps des barrières aux frontières. Le caractère de marché intérieur recherché par la Communauté européenne restera réservé à la production primaire, sans que l'industrie de transformation puisse jouir de l'avantage qui lui revient en fait tout autant. On ne pourra pas se plaindre des arrêts aux frontières, des contrôles et des malentendus provenant de méthodes d'analyse différentes et de retards dans l'accomplissement des formalités douanières, aussi longtemps que les intérêts particuliers et le manque de bonne volonté rejettent à l'arrière-plan l'idée fondamentale consistant à réaliser un accord le plus rapidement possible, éventuellement sur la base de compromis. Dans ses proportions, la Commission s'efforce constamment de tenir compte de tous les intéressés. Bien entendu, l'une ou l'autre partie devra toujours exiger des concessions puisque, dans le cas contraire, il est impossible d'éliminer les différences existantes. Néanmoins, la responsabilité de la Commission n'est pas engagée lorsque des propositions restent en souffrance pendant des années après leur transmission au Conseil.

### **Cacao**

Afin d'éprouver en quelque sorte la méthode qu'il y a lieu d'appliquer dans l'harmonisation des réglementations verticales, la Commission a choisi une proposition concernant le cacao, étant donné qu'il existe déjà un accord entre les pays du Benelux à ce sujet. Les problèmes posés revêtaient essentiellement un caractère technique, de sorte que l'on pouvait escompter un déroulement satisfaisant des travaux.

Des experts gouvernementaux étaient convenus de fonder leurs travaux sur

les définitions relatives aux cacao et chocolats figurant dans le texte rédigé à Lausanne en 1950 sous les auspices de l'office international du cacao et du chocolat, ainsi que le texte élaboré en 1959, au sein du Benelux.

De telles définitions doivent être mentionnées dans toutes les directives verticales ou y être jointes en annexe. C'est la première condition pour qu'il ne subsiste aucune équivoque sur le produit qu'affecte la directive. Celui-ci doit être défini de manière à assurer, d'une part, le maintien de la qualité et, d'autre part, l'élimination des entraves aux échanges résultant des différences présentées par les définitions existantes.

Pour reprendre l'exemple de la directive concernant le cacao et le chocolat, ceci signifie qu'il a tout d'abord fallu définir tous les composants essentiels :

Cacao en fèves, cacao en grains, cacao en pâte ou pâte de cacao, tourteau de cacao, tourteau de cacao maigre ou fortement dégraissé, cacao en poudre, cacao maigre en poudre ou cacao fortement dégraissé en poudre, cacao sucré en poudre ou chocolat en poudre, cacao maigre sucré en poudre ou cacao fortement dégraissé sucré en poudre, et enfin beurre de cacao.

Ce n'est qu'ensuite que les nombreuses dénominations admissibles pour certaines variétés de chocolat ont pu être classés et décrites.

Ces distinctions n'ont ensuite donné lieu à aucune discussion importante ; les définitions antérieurement adoptées ont apparemment permis d'établir une différenciation également acceptable pour les autres Etats membres.

En revanche, la définition du beurre de cacao et, plus encore, la technique de fabrication admise ont soulevé de vives discussions au cours desquelles aucun accord n'a pu être réalisé jusqu'à présent. On a repris ici la question essentielle de savoir si le beurre de cacao ne doit être obtenu que par le procédé physique, c'est-à-dire par pression, ou si des procédés chimiques d'extraction sont également admissibles. Ceci est à son tour essentiel pour l'établissement des critères de pureté auxquels le beurre de cacao doit répondre et, de plus, la détermination des moyens d'extraction autorisés en dépend.

Le Comité économique et social a par exemple signalé qu'il existe des objections de principe contre l'emploi du beurre de cacao d'extraction, tandis que l'Assemblée, dont l'avis avait également été sollicité, n'a pas soulevé ces objections. Sa commission du marché intérieur a même souligné qu'étant donné la ténacité des grandes oppositions d'intérêts, la proposition de la Commission représentait actuellement le seul compromis possible.

Au cas où la méthode de l'extraction serait exclue, il ne faudrait pas autoriser davantage des produits d'extraction. Toutefois, après les usages pratiqués jusqu'ici dans l'industrie, on ne doit pas s'attendre à pouvoir imposer une telle exigence. La longueur et la vivacité de la discussion ont amené la Commission à modifier sa proposition initiale, et le groupe "législation des denrées alimentaires" s'est mis d'accord sur une autre version de l'article 4. Aux termes du nouveau texte, il faudrait établir à bref délai de nouvelles directives complémentaires : une liste des solvants de pureté pour le beurre de cacao, et, le cas échéant, une liste d'autres procédés de raffinage que ceux qui sont énumérés à l'annexe.

Le problème du beurre de cacao se trouve ainsi pratiquement dissocié du projet et il pourrait être traité séparément. Toutefois, jusqu'à ce que l'on aboutisse à une solution définitive, seul le solvant prévu dans la proposition initiale doit être autorisé. Il s'agit de l'essence de pétrole 60/80 (dite essence B). Selon la Commission, c'est là une mesure indispensable en vue de la protection de la santé. Malgré cette nouvelle proposition élargie de la Commission, la discussion n'a pas été reprise jusqu'à présent.

En revanche, sur les autres questions concernant la fabrication du chocolat, il n'existe que des divergences de vue secondaires, par exemple sur le point de savoir si, outre les aromates naturels, il faut aussi autoriser les produits aromatiques synthétiques, ou à partir de quelle teneur en dextrose il convient de prévoir une inscription obligatoire.

Par contre, des points de vue opposés se sont à nouveau affrontés lors de la fixation des poids autorisés pour les chocolats conditionnés.

La répartition prévue par la Commission en 100 g, 125 g, 200 g, 250 g, 400 g

et 500 g est apparue insuffisante au Comité économique et social qui, de son côté, s'est prononcé en faveur de l'adjonction de poids de 150 g et de 300 g. En revanche, l'Assemblée a exigé la mention du poids net sur l'emballage.

Lors d'une discussion ultérieure du groupe, cinq délégations ont jugé acceptable la proposition du Comité économique et social, tandis que la délégation française a maintenu sa réserve à l'encontre d'une autorisation de ces catégories de poids.

En ce qui concerne l'étiquetage, on n'a pas encore abouti à un accord définitif. Les questions suivantes sont encore pendantes : la mention du pays d'origine doit-elle être rendue obligatoire ? Qu'en est-il des inscriptions supplémentaires destinées à informer le consommateur ? Faut-il en toute hypothèse autoriser les inscriptions ou dénominations supplémentaires ?

Ainsi, les opinions continuent à diverger et il est impossible de prévoir à quel moment la proposition, dont on supposait en fait qu'elle ne soulèverait pas trop de difficultés, sera adoptée par le Conseil de ministres et notifiée sous forme de directive aux Etats membres.

### **Confitures et produits similaires**

En ce qui concerne les confitures, marmelades, gelées de fruits et la crème de marrons, une proposition d'harmonisation en vertu de l'article 43 (agriculture) a été soumise pour la première fois au Conseil, le 24 juin 1965.

Les produits transformés dans ce secteur, que ce soient les produits de la culture fruitière et maraîchère ou les sucres, font déjà l'objet d'organisations de marché. Les dispositions nationales en vigueur pour le commerce des produits transformés (elles sont toutes très complètes et précises, mais diffèrent sur des points essentiels) entravent la libre circulation des marchandises, ce qui peut se répercuter sur le fonctionnement des organisations des marchés. Il en résulte une distorsion indésirable des conditions de concurrence, non seulement pour l'industrie de transformation, mais encore pour la vente des produits agricoles à l'industrie de la conserve.

C'est pourquoi la Commission avait élaboré, avec le groupe de travail "législation des denrées alimentaires" et le sous-groupe "fruits et légumes transformés", une proposition de directive qui tenait compte des suggestions de tous les groupes d'intérêts en cause.

Les groupements suivants au sein des Six y avaient collaboré et avaient présenté leurs idées : la commission des industries agricoles et alimentaires de l' UNICE (Union des industries de la Communauté européenne), le comité de contact des consommateurs de la Communauté européenne, l'union internationale des groupements professionnels des importateurs et distributeurs-grossistes en alimentation et la fédération européenne des importateurs de fruits secs conservés, épices et miel ( FRUCOM).

Les réglementations nationales des Etats membres en la matière ont été réunies et ont fait l'objet de comparaisons. Les experts gouvernementaux ont manifesté leur accord pour prendre comme point de départ la proposition qui avait été élaborée par l'organisation européenne des industries des confitures et conserves de fruits. Bien entendu, cette proposition ne pouvait constituer qu'une certaine base. Au cours des discussions avec les experts gouvernementaux, une solution commune a ensuite été recherchée au moyen de concessions faites de part et d'autre. A cet égard, il a fallu concilier deux principes importants, d'une part le respect de la qualité des produits et la protection des consommateurs, d'autre part, le souci d'éviter ou d'éliminer les entraves aux échanges.

Dans les cas où l'unanimité n'a pas pu être acquise au sein du groupe de travail, la Commission s'est efforcée de présenter dans sa proposition des solutions qui, tout en répondant aux exigences du Marché commun, tiennent compte des caractéristiques des marchés nationaux.

Le projet revêt un caractère purement technique et classificateur : on y définit les matières premières, on y établit quels produits finis peuvent porter telle ou telle dénomination, quelles techniques de fabrication doivent être choisies, quels additifs sont admis et ce qu'il convient d'interdire.

Ainsi, on précise quel doit être l'état d'un fruit, ce qu'il faut entendre par

purée de fruits ou par d'autres demi-produits et ce qui a droit, par exemple, à l'appellation "confiture trois fruits".

Il s'agissait d'établir en détail comment les fruits doivent être traités, lesquels doivent être laissés entiers, pelés, épépinés ou tamisés. Il convenait encore de déterminer si, par exemple, le blanchiment des marrons ou la préconservation de pulpes de fruits au moyen d'anhydride sulfureux sont autorisés.

La Commission ne souhaiterait notamment pas instaurer cette dernière technique de manière générale, mais elle prévoit un délai de 7 ans pour la modification des législations nationales correspondantes. Ceci doit laisser suffisamment de temps à l'industrie pour reconvertir son équipement dans ce sens.

L'harmonisation des réglementations en matière d'étiquetage et une standardisation des récipients sont tout aussi nécessaires en vue de la libre circulation des marchandises, que l'uniformisation des dispositions concernant le prélèvement d'échantillons et les méthodes d'analyse.

Toute une série de règles portent sur les additifs autorisés : emploi de sirop de glucose au lieu de sucre ou en même temps que le sucre ; adjonction d'acide citrique pour des fruits particulièrement doux et de vanilline à titre d'aromate ; à quels fruits peut-on rendre leur couleur naturelle au moyen de matières colorantes, ou encore, quand l'addition d'autres jus de fruits (par exemple de jus de citron) à pouvoirs colorants élevés est-elle admise ?

Il convient de définir avec précision tous ces détails et bien d'autres encore afin de créer une législation uniforme qui ne laisse plus aucune question en suspens et élimine toute possibilité d'équivoque.

## Perspectives

Nous nous perdrons dans des problèmes de technique de production s'il nous fallait encore examiner les autres propositions verticales qui sont en préparation à la Commission et seront soumises sous peu au Conseil. Il s'agit toujours de mettre en lumière les notions fondamentales nécessaires, de délimiter les procédés de fabrication, d'autoriser ou d'interdire des additifs en usage dans le commerce et d'arrêter des réglementations concernant l'étiquetage et les poids ou emballages admissibles.

En ce qui concerne par exemple les jus de fruits, la question se pose de savoir si la redilution de concentrés, permise en Allemagne, doit être adoptée dans la réglementation communautaire.

Pour le beurre, il s'agit du classement en catégories, du traitement et de l'étiquetage. La proposition relative au lait de conserve devra traiter du lait condensé, du lait en poudre et de la crème en poudre. Pour les pâtes alimentaires, une répartition en catégories de produits est nécessaire, réglant l'emploi de semoule de blé dur ou l'addition d'oeufs dans les divers produits.

Ainsi, chaque produit a son propre problème qui sera au premier plan lors des discussions ; néanmoins, abstraction faite de ces questions particulières de technique de fabrication, chacune des directives verticales devra avoir une structure analogue, puisque les directives horizontales de base, analysées en détail, devront constamment être appliquées.

Bien que la division "législation des denrées alimentaires" ne compte qu'un petit nombre de fonctionnaires, surchargés de travail, on s'efforce d'y élaborer toutes les propositions dans les délais prévus. Grâce à la collaboration de tous les groupements intéressés et des représentants gouvernementaux, beaucoup de travaux préliminaires ont déjà été accomplis et une série de propositions seront transmises sous peu au Conseil. Il faut espérer qu'elles y seront traitées avec l'énergie nécessaire, afin que disparaissent très bientôt les entraves que nous avons signalées dans les échanges internes de la Communauté.

# ANNEXE

( à la directive du Conseil, du 5 novembre 1963,  
concernant les agents conservateurs)

Numérotation de la C. E. E.	Dénomination	Conditions d'emploi
	<i>I. Agents conservateurs</i>	
E 200	Acide sorbique	
E 201	Sorbate de sodium (sel de sodium de l'acide sorbique)	
E 202	Sorbate de potassium (sel de potassium de l'acide sorbique)	
E 203	Sorbate de calcium (sel de calcium de l'acide sorbique)	
E 210	Acide benzoïque	
E 211	Benzoate de sodium (sel de sodium de l'acide benzoïque)	
E 212	Benzoate de potassium (sel de potassium de l'acide benzoïque)	
E 213	Benzoate de calcium (sel de calcium de l'acide benzoïque)	
E 214	p-hydroxybenzoate d'éthyle (ester éthylique de l'acide p-hydroxy benzoïque)	
E 215	Dérivé sodique de l'ester éthylique de l'acide p-hydroxy benzoïque	
E 216	p-hydroxybenzoate de propyle (ester propylique de l'acide p-hydroxy benzoïque)	
E 217	Dérivé sodique de l'ester propylique de l'acide p-hydroxy benzoïque	
E 220	Anhydride sulfureux	
E 221	Sulfite de sodium	
E 222	Sulfite acide de sodium (bisulfite de sodium)	
E 223	Disulfite de sodium (pyrosulfite de sodium ou métabisulfite de sodium)	
E 224	Disulfite de potassium (pyrosulfite de potassium ou métabisulfite de potassium)	
E 225	Disulfite de calcium (pyrosulfite de calcium ou métabisulfite de calcium)	
	<i>II. Substances destinées principalement à d'autres usages mais pouvant avoir un effet conservateur secondaire</i>	
E 250	Nitrite de sodium	Exclusivement en mélange avec du chlorure de sodium
E 251	Nitrate de sodium	Seul ou en mélange avec du chlorure de sodium
E 252	Nitrate de potassium	Seul ou en mélange avec du chlorure de sodium
E 260	Acide acétique	
E 261	Acétate de potassium	
E 262	Diacétate de sodium	
E 263	Acétate de calcium	
E 270	Acide lactique	
E 280	Acide propionique	
E 281	Propionate de sodium (sel de sodium de l'acide propionique)	
E 282	Propionate de calcium (sel de calcium de l'acide propionique)	
E 290	Anhydride carbonique	

