

**Arrêt CJUE, 1^{er} octobre 2020, aff. C-526/19, *Entoma SAS contre Ministre de l'Économie et des Finances et Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*,
ECLI:EU:C:2020:769**

Marie SCARCELLA
Master 2 Juriste européen
Université Toulouse 1 Capitole

La société Entoma commercialisait en France des produits constitués de vers de farine, de criquets ou grillons préparés et destinés à l'alimentation humaine sous la forme d'insectes entiers. Le 27 janvier 2016, le Préfet de police de Paris a suspendu par un arrêté la mise sur le marché de ces insectes entiers, au motif que la société ne disposait pas d'une autorisation de mise sur le marché conformément au règlement (CE) n°258/97¹, et a ordonné leur retrait jusqu'à l'octroi d'une telle autorisation délivrée après une évaluation visant à démontrer que ces produits ne présentent pas de danger pour le consommateur, objectif poursuivi par ledit règlement.

Après un premier rejet du recours tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral par le Tribunal administratif de Paris le 9 novembre 2017, la société Entoma voit son appel rejeté par la Cour administrative d'appel de Paris le 22 mars 2018 et se pourvoit en cassation devant le Conseil d'Etat. Ce dernier décide de surseoir à statuer dans une décision du 28 juin 2019.

La Cour de justice, saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'Etat français, devait délivrer une interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous e), du règlement n°258/97 portant sur la mise sur le marché intérieur de « nouveaux aliments », tout en tenant compte des risques générés pour le consommateur.

En substance, il est demandé à la Cour de justice si cette disposition visant des « ingrédients alimentaires isolées à partir d'animaux » doit être interprétée comme comprenant des insectes entiers destinés à l'alimentation humaine lesquels relèveraient alors du champ d'application du règlement ou s'il doit être considéré que seuls les ingrédients alimentaires isolés à partir

¹ Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires.

d'animaux sont inclus dans le champ d'application du règlement comme le soutient la société Entoma à l'initiative du litige devant le Conseil d'Etat.

L'article 1§1 dudit règlement délimite le champ d'application de celui-ci en donnant une définition des « nouveaux aliments et ingrédients alimentaires » ; pour être qualifiés de « nouveaux » au sens du règlement, deux conditions cumulatives doivent être remplies. La consommation humaine de ces produits doit être « restée négligeable » dans l'Union avant le 15 mai 1997 (date de l'entrée en vigueur du règlement) et ses aliments ou ingrédients alimentaires doivent relever d'une des catégories expressément visées par l'article 1 §2 sous c) à f) dudit règlement.

Dans cette espèce, il s'agit donc seulement, comme le souligne la Cour, de l'interprétation de la seconde condition, notamment s'agissant du point e) de l'article 1§2 faisant référence aux « ingrédients alimentaires isolés à partir d'animaux ».

La Cour va d'abord rappeler que ces termes « ingrédients alimentaires isolés à partir d'animaux » ne sont pas définis par ledit règlement et que, dans ce cas, selon une jurisprudence constante², la détermination de la signification et de la portée de ces termes doit être établie conformément au sens habituel de ceux-ci dans le langage courant mais également selon le contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont ils sont issus³.

La Cour souligne que l'association des termes « ingrédients alimentaires » à l'expression « isolés à partir d'animaux » conduit à considérer que le sens habituel à attribuer à cette expression dans le langage courant est que seuls les ingrédients alimentaires composés de parties d'animaux à l'exclusion des animaux (et de fait, des insectes) entiers étaient visés par l'article 1 §2 sous e) dudit règlement⁴. La Cour précise que la notion d'ingrédient fait référence à une (des) composante(s) d'un produit final (aliment ou denrée alimentaire) plutôt qu'à un produit destiné à être consommé en lui-même. Cette expression « isolés à partir » se distingue de « composés de » dont la portée est plus large selon la Cour⁵.

² CJUE, 9 novembre 2016, *Davitas GmbH contre Stadt Aschaffenburg*, aff. C-448/14.

³ Point 29 de l'arrêt.

⁴ Points 30 et 31 de l'arrêt.

⁵ Point 31 de l'arrêt : « Toutefois, [le] terme [ingrédient], quelle que soit la langue officielle utilisée, fait référence, de manière générale, à un élément faisant partie d'un produit final composite plus large, en substance, une « denrée alimentaire » (ou un « aliment »). Par conséquent, un ingrédient est, en principe, non pas un produit destiné à être consommé en lui-même, mais plutôt une substance ou un produit à ajouter à d'autres substances pour constituer un aliment. »

Ainsi l'expression « isolés à partir de » du point e) de l'article 1§2 est pourvue d'un sens clair et précis pour la Cour qui exclut les animaux entiers et par conséquent les insectes entiers du champ d'application du règlement n°258/97.

La Cour ainsi limitée par son interprétation littérale de l'article 1§2 va toutefois vérifier que son interprétation est cohérente avec le contexte et les objectifs poursuivis par le règlement. Elle vient souligner, d'une part, que la consommation d'insecte est un phénomène relativement récent qui n'était alors que peu – ou pas – envisagé par le législateur en 1997, c'est pourquoi le nouveau règlement 2015/2283⁶ prend en compte ces évolutions scientifiques et technologiques en incluant la catégorie des insectes entiers dans les « nouveaux aliments ».

D'autre part, elle rappelle que le règlement 258/97 poursuit une double finalité, il assure le fonctionnement du marché intérieur pour les nouveaux aliments et protège la santé publique contre les risques que ceux-ci peuvent générer. Il vise à garantir un niveau élevé de protection s'agissant de la santé humaine.

Cependant, la Cour précise que – s'il peut paraître illogique, d'un point de vue sanitaire, de traiter différemment les parties d'insectes (considérées comme un ingrédient et relevant du règlement) et l'insecte entier, pourtant lui-même composé de toutes les parties d'un insecte et pouvant présenter les mêmes risques pour la santé publique – la Cour est tenue à son interprétation littérale, ainsi *« une telle argumentation fondée seulement sur l'une des deux finalités du règlement de 1997 ne peut justifier une interprétation extensive des termes univoques (« isolés à partir d'animaux ») qui aurait pour effet d'inclure les animaux entiers dans le champ d'application du règlement »*⁷.

Une interprétation conduisant à exclure les animaux entiers tels que les insectes du champ d'application du règlement 1997 ne compromet pas en soi l'objectif de protection de la santé humaine, l'absence d'harmonisation (temporaire) s'agissant des insectes entiers implique une absence d'harmonisation européenne des conditions de leur mise sur le marché et donc qu'aucune notification ou autorisation n'est nécessaire en vertu du règlement.

À défaut d'une telle harmonisation et en vertu d'une jurisprudence constante, dans la mesure où persistent des incertitudes, *« il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes »*⁸.

⁶ Règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission.

⁷ Point 41 de l'arrêt.

⁸ Point 44 de l'arrêt.

La Cour conclut qu'il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 258/97 doit être interprété en ce sens que des aliments composés d'animaux entiers destinés à être consommés en tant que tels, y compris des insectes entiers, ne relèvent pas du champ d'application de ce règlement.

Ainsi, la suspension préfectorale de la mise sur le marché des insectes commercialisés par Entoma, au motif que la société ne bénéficiait pas d'une autorisation de mise sur le marché prévue par le règlement n°258/97, ne peut être justifiée sur ce fondement au regard de l'exclusion du champ d'application du règlement des insectes entiers.

Selon le raisonnement de la Cour, Entoma n'était donc pas dans l'obligation d'accomplir les démarches visant à obtenir une autorisation de mise sur le marché d'insectes entiers, ses produits n'étant pas visés par le règlement.

Cependant, les Etats membres restent en droit d'exiger, dans leur législation nationale, une autorisation de mise sur le marché et une évaluation d'innocuité pour les insectes entiers (non concernés par le règlement 258/97). Une telle disposition nationale ne serait pas contraire au droit de l'Union à la condition qu'elle s'inscrive dans l'objectif européen d'application d'un standard élevé de protection de la santé publique. Une telle disposition pourrait alors justifier l'adoption d'un arrêté suspendant la mise sur le marché d'insectes entiers dont l'innocuité n'aurait pas été évaluée.

Le Conseil d'Etat, prenant note de l'interprétation de la Cour, décide le 3 février 2021⁹ d'annuler la décision de la Cour administrative d'appel de Paris et reconnaît que celle-ci a commis une erreur de droit en jugeant que « *l'article 1er, paragraphe 2, sous e) du règlement (CE) n° 258/97 du 27 janvier 1997 doit s'interpréter comme incluant les insectes entiers consommés pour eux-mêmes* »¹⁰.

Il reconnaît, par conséquent, que la société Entoma est en droit de demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, met à la charge de l'Etat la somme de 3000 euros à verser à la société Entoma au titre du Code de justice administrative¹¹ et renvoie l'affaire devant la Cour administrative d'appel de Paris¹².

⁹ Conseil d'Etat, 3ème chambre, 3 février 2021, requête n°420651.

¹⁰ *Ibid.*, considérant n°4.

¹¹ Article L. 761-1 du Code de justice administrative.

¹² Points 5 et 6 de l'Arrêt du Conseil d'Etat.

Il faut cependant noter que cette solution s'appliquera à l'avenir pour de rares situations seulement, celles encore sous le joug du règlement n°258/97. En effet, depuis le 1er janvier 2018, est entré en vigueur le règlement 2015/2283 qui prend en compte les évolutions et donc la consommation d'insectes entiers : « *Le champ d'application du présent règlement devrait, en principe, demeurer identique à celui du règlement (CE) n°258/97. Toutefois, étant donné l'évolution scientifique et technologique depuis 1997, il y a lieu de revoir, de préciser et de mettre à jour les catégories d'aliments qui constituent de nouveaux aliments. Ces catégories devraient inclure les insectes entiers et leurs parties.* »¹³

L'harmonisation étant complète s'agissant de ces aliments nouveaux, c'est le niveau de protection imposé par l'UE qui sera désormais appliqué par les États membres.

Le règlement 2015/2283 prévoit aussi des mesures transitoires en son article 35 §2 permettant le maintien sur le marché des denrées alimentaires qui n'entraient pas dans le champ d'application du règlement n°258/97 mais qui relèvent désormais de celui du règlement 2015/2283, à condition de faire l'objet avant le 2 janvier 2020 d'une demande d'autorisation comme « nouveaux aliments » ou d'une notification en tant qu'aliments traditionnels en provenance d'un pays tiers.

L'objectif principal du règlement 2015/2283 est de faciliter l'innovation alimentaire tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine. Le règlement augmente le nombre de produits concernés par les procédures d'autorisation, allège les coûts et augmente la rapidité des demandes d'autorisation. Il met en place un système permettant de traiter également les demandes d'autorisation quels que soient les pays dont elles émanent, ainsi que des autorisations génériques aboutissant à une liste positive des nouveaux aliments (*novel food*) autorisés¹⁴. Ainsi, l'Union européenne vient établir des règles harmonisées afin de faciliter l'accès au marché intérieur des nouveaux aliments.

¹³ Considérant 8 du règlement 2015/2283.

¹⁴ Voir : Unigrains, « Le règlement européen n°2015/2283 sur les nouveaux aliments », *Les Instantanés d'Unigrains*, 14 décembre 2017. Consultable sur : <https://www.unigrains.fr/wp-content/uploads/2018/03/171214-Les-instantanes-dUnigrains-Le-reglement-Novel-Food.pdf>