

Arrêt CJUE, 1 octobre 2020, aff. C-485/18, Groupe Lactalis contre Premier Ministre, Garde des Sceaux, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et Ministre de l'Économie et des Finances, ECLI :EU/2020/763

Clarisse VARO – RUEDA

Master 2 Droit de la Santé et de la Protection Sociale

Université Toulouse 1 Capitole

Dans le cadre de cette affaire, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la légalité d'un décret français créant des mesures nationales complémentaires dans une matière dite harmonisée par le règlement n°1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires¹. Le décret permettait d'exiger des mentions obligatoires complémentaires pour certains types de denrées alimentaires. Le Conseil d'État a interrogé la Cour de justice à titre préjudiciel afin d'éclaircir certains points.

De prime abord, par souci de clarté et de contextualisation, il semble nécessaire d'apporter des précisions préliminaires sur le litige à l'origine de ce renvoi préjudiciel. En l'espèce, il s'agissait d'un recours tendant à l'annulation du décret n°2016-1137 en date du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients, recours initié par le Groupe Lactalis. Plus précisément, étaient concernés les articles 1 et 3 du décret, lesquels imposaient l'indication de l'origine du lait ou du lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers.

Pour résoudre ce contentieux, le juge français a questionné la Cour de justice sur quatre points spécifiques. Le Conseil d'État s'interroge, dans un premier temps, s'agissant du lait et des denrées alimentaires contenant du lait, sur le fait de savoir si l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance doit être regardée comme étant une question « expressément harmonisée » par le règlement n°1169/2011 au sens de l'article 38 paragraphe

¹ Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n°1924/2006 et (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n°608/2004 de la Commission.

1², faisant ainsi obstacle à la mise en œuvre de toute mesure obligatoire complémentaire par les États membres. Dans un second temps, la juridiction nationale met en avant la question de l'appréciation des deux critères prévus dans l'article 39 paragraphe 2. Cet article prévoit que : « *En application du paragraphe 1, les États membres ne peuvent introduire des mesures concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées alimentaires que s'il existe un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance. Lorsqu'ils communiquent ces mesures à la Commission, les États membres apportent la preuve que la majorité des consommateurs attachent une importance significative à cette information* ». Enfin, le Conseil d'État pose deux questions distinctes – que la Cour de Justice choisira de traiter de façon commune – quant à la notion de « propriétés » de la denrée et aux modalités d'appréciation de l'existence du lien avéré permettant de justifier l'obligation de mention de l'origine ou de la provenance.

La Cour initie son développement en rappelant le cadre juridique européen en vigueur. Par ce biais, elle met en exergue le règlement n°1169/2011 qui encadre la libre circulation des denrées alimentaires, ce dans l'objectif de garantir un « niveau élevé de protection » de la santé et du consommateur tel que précisé à l'article 169 du TFUE. Le règlement prévoit, dans ses articles 9 §1 sous i) et 26, l'obligation expresse d'indiquer le pays d'origine ou le lieu de provenance de certaines denrées.

La Cour vient de façon pédagogique et didactique décortiquer pas à pas les éléments problématiques du règlement n°1169/2011. L'idée initiale du législateur européen était d'établir des « *dispositions de base* »³, permettant une protection accrue du consommateur européen par considération de leurs besoins, leurs spécificités culturelles, cela dans le respect du « *bon fonctionnement du marché intérieur* »⁴, objectif historique de l'Union Européenne.

Ainsi, le législateur européen permet aux législateurs nationaux d'intervenir dans certains cas spécifiques. En effet, le règlement offre la possibilité à ceux-ci « *d'adopter des mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires, pour des types ou catégories*

² Aux termes de l'article 38 §1 du règlement : « *Pour ce qui concerne les questions expressément harmonisées par le présent règlement, les États membres ne peuvent ni adopter ni conserver des mesures nationales, sauf si le droit de l'Union l'autorise. Ces mesures nationales ne peuvent entraver la libre circulation des marchandises, notamment donner lieu à une discrimination à l'encontre de denrées alimentaires provenant d'autres États membres.* »

³ Article 1 du règlement (UE) 1169/2011.

⁴ *Ibid.*

spécifiques de denrées alimentaires »⁵. Comme le souligne la Cour, le règlement opère une distinction entre la catégorie des « *questions expressément harmonisées* » et « *celle des questions qui ne le sont pas* »⁶ et permet aux États membres, en dépit d'une harmonisation expresse, d'adopter des mesures complémentaires sur le fondement de l'article 39.

Si l'indication obligatoire de l'origine du lait ou des denrées contenant du lait dans leurs ingrédients doit faire l'objet d'un rapport de la Commission⁷, ils ne sont pour le moment pas expressément désignés comme des denrées pour lesquelles l'indication de l'origine est obligatoire. Toutefois, l'article 26 §2 sous b) du règlement impose la mention de l'origine pour toute denrée « *dans les cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs sur le pays d'origine ou le lieu de provenance réel de la denrée alimentaire, en particulier si les informations jointes à la denrée ou l'étiquette dans son ensemble peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou un lieu de provenance différent* ». Le lait ou les denrées contenant du lait pourraient alors être soumis à une telle obligation, mais seulement dans les hypothèses où les conditions susmentionnées seraient remplies. Quoiqu'il en soit, la Cour de justice considère que la question de l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance dans les cas prévus à l'article 26 §2 sous b) doit être considérée une question expressément harmonisée⁸. En revanche, la question de l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance dans les cas autres que ceux précisés à l'article 26 ne constitue pas une question expressément harmonisée⁹.

Toutefois, la Cour vient répondre affirmativement à la première question soulevée par le Conseil d'Etat¹⁰ en acceptant l'adoption par les États membres de mesures imposant des mentions obligatoires complémentaires, ceci par le biais d'une analyse sémantique millimétrée du texte. A cet égard, découle alors des points 31 et 32 de l'arrêt un rappel détaillé des conditions auxquelles doivent se soumettre de telles mesures nationales. La Cour vient ici guider la juridiction de renvoi, explicitant que de telles mesures doivent « *être compatibles avec l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union au moyen de l'harmonisation expresse de la question de l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance, mais*

⁵ Article 39 règlement (UE) 1169/2011.

⁶ Point 23.

⁷ Selon l'article 26 §5 : « *Au plus tard le 13 décembre 2014, la Commission présente des rapports au Parlement européen et au Conseil concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les denrées suivantes [...] b) le lait ; c) le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers* ».

⁸ Point 28.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Point 33.

également former un ensemble cohérent avec cette indication », ainsi que « *viser [...] des types ou des catégories spécifiques de denrées alimentaires* ».

Si le législateur européen a autorisé les États membres à compléter le droit de l'Union en la matière, il a également encadré cette faculté au sein de l'article 39 du règlement. Ainsi, les modalités de mise en œuvre de « *mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires* »¹¹ soumettent toute initiative nationale à une double condition, sur laquelle va s'attarder la Cour dans un second temps. Il y a d'abord une obligation de justification. Le règlement établit une liste exhaustive de justifications classiques en droit de l'Union européenne, afin de permettre aux États membres de prendre ces mesures complémentaires sur leur territoire. On retrouve, entre autres, la traditionnelle protection de la santé publique, ou encore la protection des consommateurs. Le législateur européen a de surcroît soumis ces mesures complémentaires concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées à une condition singulière : l'existence d'« *un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance [...] [ainsi que] la preuve que la majorité des consommateurs attachent une importance significative à cette information* »¹². Cette condition a soulevé des difficultés d'interprétation ; ce qui pose un problème majeur dans la mesure où ce « lien avéré » est la clef de voûte permettant aux États membres d'introduire des mesures complémentaires¹³. La Cour tend là encore à répondre avec le plus de clarté possible. Elle explique que « *le législateur a entendu séparer nettement les deux exigences auxquelles il a soumis l'adoption de mesures nationales complémentaires, en assignant à chacune d'entre elles un objectif distinct ainsi qu'un rôle différent* »¹⁴. A cet égard, la Cour précise la notion de « *lien avéré entre certaines propriétés de la denrée alimentaire et son origine ou sa provenance* ». Il s'agit là de prévenir toute intervention commerciale malveillante et déloyale. Ainsi les denrées alimentaires « *ne doivent pas suggérer [posséder] des caractéristiques particulières, alors que, en réalité, d'autres denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques* »¹⁵. La Cour rappelle que les informations doivent être correctes, neutres et objectives, comme elle le met en exergue dans sa jurisprudence¹⁶. De plus, l'élément subjectif que constitue la preuve « *que la majorité des consommateurs attache une*

¹¹ Article 39 §1 du règlement (UE) 1169/2011.

¹² Article 39 §2 du règlement (UE) 1169/2011.

¹³ Point 35.

¹⁴ Point 36.

¹⁵ Point 41.

¹⁶ Point 44. Voir également : CJUE, 22 septembre 2016, *Breitsamer und Ulrich*, aff. C-113/15, EU :C/2016/718, point 69.

importance significative à cette information » ne saurait être suffisant pour justifier une mesure complémentaire. La Cour précise, au point 38 de l'arrêt, que cette exigence intervient « *en aval* » et de façon « *accessoire et complémentaire* » par rapport à la première exigence. Il s'agit là d'un élément dit subjectif, qui ne peut en aucun cas être le fondement unique d'une telle décision. Par conséquent, la Cour met en lumière la nécessité d'apprécier ces deux éléments de manière distincte, sans que l'un ou l'autre ne prédomine¹⁷.

Enfin, la Cour vient expliciter la notion de « propriétés » d'une denrée alimentaire. Cette notion est d'autant plus importante qu'elle permet de vérifier le respect des exigences de l'article 39 paragraphe 2 afin de nouer un lien entre origine et propriétés de la denrée. La Cour précise au point 48 que l'emploi dans le libellé de l'article 39 du terme « certaines » révèle que toutes les caractéristiques que possède la denrée ne sont pas concernées par le règlement. En effet, il découle du raisonnement du législateur européen et de la Cour en l'état que seules les propriétés particulières, qui résultent de façon avérée d'une provenance ou d'une origine spécifique, relèvent de cette notion. De surcroît, le règlement opère une distinction entre les propriétés spécifiques dues à une origine, un lieu particulier, et les propriétés lambda qui se retrouvent dans toutes les denrées semblables. Les « propriétés » au sens de l'article 39 paragraphe 2 doivent permettre in fine de « *[distinguer] les denrées alimentaires qui les possèdent des denrées similaires qui, ayant une autre origine ou une autre provenance, ne les possèdent pas* ». Ainsi, la capacité de résistance au transport et aux risques d'altération durant le trajet du lait et des produits contenant du lait n'est pas incluse dans les « propriétés » de ces denrées – au sens de l'article 39 – et ne peut servir de fondement afin d'imposer l'inscription du lieu d'origine ou de provenance sur les denrées alimentaires.

Si la Cour de justice considère les mesures nationales imposant des mentions supplémentaires quant à l'origine ou à la provenance des denrées comme ne faisant pas obstacle à l'harmonisation européenne déjà en vigueur, elle vient dans cet arrêt en préciser les conditions. Soulignons, de surcroît, que les États membres ont de plus en plus recours à ces mesures complémentaires comme en témoigne le cas de l'Italie qui, par ce biais, a notamment imposé une mention d'origine ou de provenance pour tous les dérivés de tomate¹⁸. A cet égard, le Commissaire européen en charge de l'Agriculture et du Développement rural, Janusz

¹⁷ Point 46.

¹⁸ François-Xavier BRANTHOME, *Italie : l'étiquetage des dérivés de tomate désormais obligatoire*, 30 octobre 2017. Disponible sur : http://www.tomatonews.com/fr/italie-letiquetage-des-derivees-de-tomate-desormais-obligatoire_2_190.html

Wojciechowski, sollicite une intervention du législateur européen afin « *de proposer l'extension à certains produits de l'indication obligatoire de l'origine ou de la provenance* »¹⁹ dans le cadre du plan F2F (*from Farm to Fork*), démontrant ainsi une volonté européenne d'élargissement du champ des produits concernés par l'indication obligatoire du lieu d'origine.

¹⁹ Jean-Christophe ANDRE et Inès TEKAYA, *Indication obligatoire de l'origine du lait : La CJUE valide, mais à certaines conditions*, 9 octobre 2020. Disponible sur : <https://ddg.fr/actualite/indication-obligatoire-de-lorigine-du-lait-la-cjue-valide-mais-a-certaines-conditions/>