

N° 445088 – Confédération paysanne

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 23 mai 2022

Lecture du 9 juin 2022

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, Rapporteuse publique

Si la France se hisse au quatrième rang des producteurs de fruits et légumes dans l'Union européenne, sa balance commerciale en la matière n'en est pas moins fortement déficitaire, près de 60% des fruits et 30% des légumes frais consommés en France chaque année étant importés. Au nombre de ces produits, figurent notamment les tomates cerises et les melons dits charentais, dont le Maroc est l'un des principaux pays exportateurs.

Constatant qu'une partie de ces produits importés et commercialisés en France portant indication du Maroc comme pays d'origine est récoltée dans la région de Dakhla dans le Sahara occidental, arguant du caractère massif et systémique de cette pratique d'étiquetage marocain des produits récoltés sur ce territoire, et estimant qu'une telle indication méconnaît les règles de commercialisation et d'information des consommateurs édictées, en matière de denrées alimentaires en général et de fruits et légumes en particulier, par les règlements européens, la Confédération paysanne a demandé aux ministres chargés de l'économie et de l'agriculture l'adoption, sur le fondement de l'article 23 bis du code des douanes, d'un arrêté conjoint prohibant l'importation des tomates cerises et des melons originaires du Sahara occidental non conformes au droit de l'UE. Les ministres ayant implicitement rejeté cette demande, la Confédération paysanne vous demande d'annuler pour excès de pouvoir cette décision et d'enjoindre à ces ministres d'édicter un tel arrêté.

La première question est celle de la recevabilité de la requête.

La Confédération paysanne a pour objet, aux termes de ses statuts, la défense, l'organisation et la représentation sur un plan national, européen et international, des intérêts des paysans dans les domaines moral, social, culturel, technique, économique, juridique et fiscal.

Or d'une part, les producteurs de melons et tomates français subissent la concurrence des melons et tomates importés. D'autre part, les consommateurs sont, ainsi que l'a relevé la CJUE dans son arrêt *Organisation juive européenne et autres* du 12 novembre 2019 (aff. C-363/18), susceptibles de prendre leurs décisions d'achat en tenant compte de considérations d'ordre social ou éthique ou de leur perception du respect du droit international. Or la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

connaissance que des melons et tomates ont été récoltés dans la partie du territoire du Sahara occidental contrôlée et administrée par le Maroc est susceptible d'influencer les décisions d'achat de certains consommateurs. Enfin, si la recevabilité d'un recours, comme le rappelait E. Cortot-Boucher dans ses conclusions sur votre décision *Sté Beaugrenelle Patrimoine* du 4 avril 2018 (n° 405343, T. pp. 590-820), implique que le type d'intérêt invoqué par un requérant soit en rapport avec l'objet de la décision litigieuse (v., jugeant irrecevable le recours du bailleur d'une société contre une décision de l'Autorité de la concurrence relative à la prise de contrôle exclusif de cette société par une autre : CE, 4 avril 2018, *Sté Beaugrenelle Patrimoine*, préc. ; ou jugeant irrecevable le recours exercé contre un permis de construire par un concurrent invoquant l'atteinte à ses intérêts commerciaux : CE, Section, 13 mars 1987, *Société albigeoise de spectacles*, n° 55252, p. 97), et si l'objet des pouvoirs conférés par l'article 23 bis du code des douanes dont la requérante a demandé en vain aux ministres de faire usage nous semble concerner principalement la protection des consommateurs, cet article nous semble aussi, subsidiairement, avoir pour objet de protéger les opérateurs internes soumis à des règles de conformité, de qualité et de sécurité, contre la commercialisation de produits importés qui ne respecteraient pas ces règles.

Encore faut-il, avant de conclure à la recevabilité du recours, s'assurer que la décision des ministres présente une densité juridique et des effets suffisants pour faire grief à la requérante – ce que conteste le ministre de l'économie en invoquant votre décision *Association pour une consommation éthique* (CE, 14 octobre 2020, n° 434802, T. pp. 554-603-640-652-884 tables).

Par cette décision du 14 octobre 2020, vous avez jugé qu'une autorité publique n'étant jamais tenue de prendre des circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif visant à faire connaître l'interprétation qu'elle retient de l'état du droit, y compris lorsque le droit applicable résulte d'un règlement de l'UE, le refus opposé par le ministre chargé de l'économie à une demande tendant à ce qu'il prenne des avis aux opérateurs économiques relatifs à l'étiquetage des produits alimentaires provenant d'un territoire occupé, non autonome, contesté ou violant gravement le droit international et les droits de l'homme, afin de se conformer au règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, n'a pas le caractère d'une décision susceptible de recours.

Toutefois, à la différence de ce précédent, la demande ayant ici fait l'objet d'un refus ne tendait pas à l'adoption d'un avis aux importateurs, visant à leur faire connaître la manière dont il convient, selon l'autorité administrative, d'interpréter et d'appliquer les exigences posées par la réglementation européenne en matière d'indication du pays d'origine des produits alimentaires, mais à l'édiction d'un arrêté portant interdiction de l'importation de certains produits qui ne seraient pas conformes à ce droit. Est donc en cause le refus d'adopter un acte réglementaire et de prendre une mesure générale de police : votre décision du 14 octobre 2020 n'est ainsi pas transposable.

Nonobstant la densité juridique d'une mesure d'interdiction, en principe suffisante pour voir dans le refus de l'édicter une décision faisant grief, y aurait-il lieu toutefois d'écarter une telle

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

qualification dans le cas particulier d'une interdiction d'importation de produits non conformes à un règlement européen, eu égard à l'application directe d'un tel règlement ?

Plusieurs règlements européens édictent des normes de commercialisation imposant d'informer les consommateurs sur le pays d'origine des produits.

Le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires fait du pays d'origine ou du lieu de provenance une mention obligatoire « *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* » (article 26) et prohibe, lorsqu'une origine est indiquée, les informations induisant en erreur le consommateur sur le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée (article 7). L'importateur est, en vertu de l'article 8, responsable des informations sur les denrées alimentaires qu'il importe.

L'article 26 de ce règlement n° 1169/2011 précise qu'il s'applique « *sans préjudice des exigences d'étiquetage prévues dans des dispositions particulières de l'Union* ». Or il existe des exigences spécifiques dans la réglementation en matière de fruits et légumes. Ainsi, en vertu de l'article 74 du règlement 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, « *les produits pour lesquels des normes de commercialisation ont été fixées par secteur ou par produit ne peuvent être commercialisés dans l'Union que s'ils sont conformes auxdites normes* ». Dans le cas particulier des fruits et légumes vendus frais aux consommateurs, l'article 76 du même règlement dispose en son 1 que « *ceux-ci ne peuvent être commercialisés que s'ils sont de qualité saine, loyale et marchande et si le pays d'origine est indiqué* », prévoit que les normes de commercialisation édictées à son 1 ainsi que toute norme de commercialisation applicable à ce secteur « *s'appliquent à tous les stades de commercialisation, y compris à l'importation* », et énonce que « *le détenteur de produits du secteur des fruits et légumes couverts par les normes de commercialisation ne peut exposer ces produits, les mettre en vente, les livrer ou les commercialiser à l'intérieur de l'Union d'une manière qui ne soit pas conforme à ces normes* ». Le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission, qui précise le contenu de la norme générale de commercialisation applicable aux fruits et légumes dont le melon et édicte une norme spécifique pour les tomates, fait figurer parmi les mentions impératives à apposer sur l'emballage, sur les factures et documents d'accompagnement et au moment de la vente au détail, d'une part, l'identification de l'adresse de l'emballer et de l'expéditeur, et d'autre part, le nom complet du pays d'origine du produit auquel s'ajoute « éventuellement », pour les tomates, la « zone de production ».

La CJUE a déduit de l'articulation des dispositions de ces règlements 1169/2011, 1308/2013 et 543/2011 qu'en ce qui concerne l'indication du pays d'origine, l'interdiction générale d'induire le consommateur en erreur sur le pays d'origine des denrées alimentaires, édictée à l'article 7 du règlement n° 1169/2011, n'est pas applicable, en ce qui concerne les fruits et légumes frais, à l'indication de l'origine imposée à l'article 76, paragraphe 1, du règlement n° 1308/2013 et ne saurait permettre d'imposer l'apposition de mentions complémentaires à celles prévues par ce dernier règlement (CJUE, 4 septembre 2019, *Zentrale zur Bekämpfung*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV, aff. C-686/17). La même articulation nous semblerait devoir conduire à regarder les melons et tomates vendus frais aux consommateurs comme relevant de l'exigence générale énoncée en matière de pays d'origine par le règlement 1308/2013, plutôt que de la règle énoncée à l'article 26 du règlement 1669/2011 imposant la mention du pays d'origine ou du lieu de provenance « *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* ». Mais en tout état de cause, la règle posée par le règlement 1169/2011 reste pertinente en ce qui concerne les fruits et légumes vendus sous une autre forme, notamment en conserve ou séchés

Enfin, l'article L. 412-1 du code de la consommation dispose que des décrets en Conseil d'Etat définissent les règles auxquelles doivent satisfaire les marchandises. L'article R. 412-25 du même code fait des articles 4 à 7 du règlement n° 543/2011 les mesures d'exécution prévues à l'article L. 412-1 du même code en ce qui concerne les fruits et légumes, et l'article R. 412-18 fait de même, pour les denrées alimentaires, s'agissant des articles 1^{er}, 2, 6 à 10 et 12 à 28 du règlement (UE) n° 1169/2011.

Ainsi, des dispositions européennes d'application directe exigent déjà la mention du pays d'origine des fruits et légumes et font de cette obligation une norme de commercialisation et une condition de mise sur le marché européen, dont le respect incombe à l'exploitant et à l'importateur. Dès lors, à supposer même que le droit de l'Union doive, comme le soutient la requérante, être interprété comme s'opposant à la commercialisation des melons et tomates récoltés sur le territoire du Sahara occidental sous des mentions faisant apparaître le Maroc comme pays d'origine, les produits dont l'étiquetage et la présentation ne seraient pas conformes à ces exigences seraient, sans qu'il soit besoin d'un arrêté ministériel, interdits d'être commercialisés dans l'Union.

Nous ne déduisons toutefois pas de ce constat que la décision dont l'adoption a été demandée sans succès aux ministres de l'économie et de l'agriculture par la requérante serait dépourvue d'effet et qu'étant ainsi superflète, le refus de l'édicter ne ferait pas grief.

En effet, le système mis en place par les règlements européens nous semble reposer sur une présomption du respect de leurs obligations par les opérateurs économiques et sur des contrôles ponctuels selon une méthode d'échantillonnage, réalisés soit au stade de l'importation, soit après la mise en libre pratique sur le territoire européen. Or un arrêté d'interdiction d'importation des produits non conformes à une norme de commercialisation donnée nous semblerait reposer sur une présomption inverse aboutissant à généraliser le contrôle tout en le déplaçant en amont. Il ne s'agirait plus de ne saisir aléatoirement que quelques cas de méconnaissance des normes de commercialisation qui seraient repérés par des contrôles individuels, mais de placer un filtre à l'entrée du territoire français visant à s'assurer, avant sortie des entrepôts douaniers, du respect des normes de commercialisation par certains produits.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par suite, eu égard aux effets d'un tel acte, le caractère de décision faisant grief du refus de l'édicter nous semble devoir être reconnu. La fin de non-recevoir soulevée en défense sera donc écartée.

Avant d'examiner le bien-fondé des moyens soulevés, quelques mots de présentation des pouvoirs dont la requérante a demandé aux ministres de faire application, et de clarification du contrôle qu'il vous appartient de porter sur le refus d'en faire usage, nous semblent s'imposer.

Aux termes de l'article 23 bis du code des douanes, demeuré inchangé depuis sa création par l'article 33 de la LFR pour 1962, « *sous réserve de l'application des accords internationaux, l'importation des denrées, matières et produits de toute nature et de toutes origines, qui ne satisfont pas aux obligations législatives ou réglementaires imposées en matière de commercialisation ou de vente, aux denrées, matières ou produits similaires nationaux, peut être prohibée ou réglementée par des arrêtés conjoints du ministre de l'économie et des finances, du ministre responsable de la ressource et du ministre de l'agriculture chargé de la répression des fraudes* ».

Il résulte des travaux préparatoires de la loi dont ces dispositions sont issues que leur adoption a procédé du constat qu'une fois la frontière franchie et les marchandises dispersées sur le territoire national, il est très difficile sinon impossible de s'opposer efficacement aux mises en vente de produits étrangers qui ne respecteraient pas les normes de commercialisation appliquées aux produits nationaux, et de la nécessité, dans les hypothèses où l'intervention du service de la répression des fraudes n'est pas en mesure d'assurer efficacement l'application de ces réglementations, de donner aux ministres intéressés le pouvoir d'interdire ou réglementer l'importation de ces marchandises et ainsi, de permettre l'intervention du service des douanes.

Si ces travaux révèlent que le législateur avait notamment à l'esprit les normes imposées aux produits nationaux en matière de qualité des produits, la formulation retenue par la loi ne comporte pas une telle limitation mais vise, de manière générale, les « *obligations législatives ou réglementaires imposées en matière de commercialisation ou de vente, aux denrées, matières ou produits similaires nationaux* ». Ces obligations nous paraissent donc potentiellement inclure l'ensemble des normes de commercialisation, y compris celles ayant trait à la présentation des produits et à la mention de leur origine – la question de la proportionnalité d'une mesure d'interdiction qui serait édictée pour une simple question d'étiquetage étant distincte de celle du champ des mesures susceptibles d'entrer dans le champ de cet article.

Par ailleurs, la notion d'obligations législatives et réglementaires imposées en matière de commercialisation et de vente au sens de l'article 23 bis du code des douanes nous semble inclure celles issues des normes européennes de commercialisation applicables aux produits français. Nous relevons que la pratique est en ce sens, plusieurs arrêtés ayant déjà interdit ou suspendu l'importation de certains produits non conformes à des directives européennes. En tout état de cause, les dispositions des règlements européens relatives à l'étiquetage et à la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

présentation des denrées alimentaires et des fruits et légumes sont qualifiées par le code de la consommation de mesures d'exécution de l'article L. 412-1 de ce code.

Quel contrôle exercer sur le refus de faire usage de ces pouvoirs ?

L'unique décision dans laquelle vous avez eu indirectement affaire à cette disposition ne vous apportera aucun enseignement sur ce point, dès lors qu'était seulement en cause les conséquences pouvant être tirées par les agents de douanes du constat de non-conformité d'une marchandise à un arrêté, pris sur le fondement de l'article 23 bis du code des douanes, par lequel les ministres compétents avaient défini les caractéristiques auxquelles doivent répondre les bananes fraîches et prévu que les fruits non conformes à ces caractéristiques pourraient, à l'entrée sur le territoire, faire l'objet soit d'un déclassement soit d'un reconditionnement, mais ne prévoyait pas de faculté de refoulement (CE, 22 janvier 1997, *min. et Société Simba S.T.A.* n° 137415, aux Tables).

L'on ne saurait, contrairement à ce que soutient le ministre de l'économie, déduire de l'emploi du verbe « peut » à l'article 23 bis du code des douanes que la mise en œuvre de cet article procéderait d'un pouvoir entièrement discrétionnaire qui ne serait susceptible d'aucun contrôle.

Si l'interprétation de la portée juridique des obligations résultant des règles de commercialisation applicables sur le territoire national doit faire l'objet d'un contrôle normal, et si nous ne voyons guère de motif de limiter votre contrôle sur l'appréciation de l'existence d'une méconnaissance de ces règles par certains produits, l'on peut davantage hésiter sur la question, dans l'hypothèse où une telle méconnaissance ou un tel risque serait caractérisé, du degré de contrôle à exercer sur l'appréciation portée par les ministres quant à l'absence de nécessité d'une mesure d'interdiction ou de réglementation.

Votre jurisprudence, qui ne s'est longtemps livrée, à l'égard de l'abstention d'une autorité de faire usage de ses pouvoirs de police, qu'à un contrôle restreint (v. pour l'abstention de faire usage du pouvoir réglementaire de police, CE, 23 octobre 1959, *D...*, p. 540, RDP 1959, p. 1235, concl. A. Bernard, et 1960, p. 802, note. M. Waline), est en effet, dans certaines hypothèses, revenue sur le traitement dissymétrique qui en résultait entre contrôle des décisions de faire et de ne pas faire. Vous exercez désormais un entier contrôle sur la décision par laquelle le ministre des transports refuse de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale pour réduire les nuisances sonores aéroportuaires (CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, T. pp. 1041-1102 sur ce point), ou encore sur le refus par l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement (CE, 13 octobre 2017, *M. et Mme R...*, n° 397031, T. pp. 693-7100-765). Outre par la volonté d'assurer une cohérence entre contrôle en excès de pouvoir et passage à la faute simple en contentieux de la responsabilité, ces décisions s'expliquent aussi par le constat que l'adoption de mesures positives de police n'aurait pas porté d'atteinte forte aux libertés publiques et que cet enjeu limité pour les libertés était à mettre en regard, pour la police des déchets, avec l'obligation de résultat pesant sur le maire,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

et pour la police des nuisances sonores, avec l'obligation conventionnelle de protection de la vie privée et du domicile.

La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat dans un domaine tel celui aujourd'hui en cause, notamment dans l'hypothèse où serait invoquée une méconnaissance du droit de l'Union, relèverait *a priori* d'un régime de faute simple. Par ailleurs, les consommateurs disposent d'un droit à une information claire et loyale sur l'origine des fruits et légumes et ce droit est protégé par le droit de l'Union. Enfin, si, dans son essence, une mesure d'interdiction des importations porte une atteinte grave à la liberté du commerce et de l'industrie, cette atteinte, dans le cas particulier des mesures édictées en vertu de l'article 23 bis, pourrait dans certains cas être relativisée. En effet, dès lors que l'interdiction ne frappe que des produits importés non conformes aux obligations applicables sur le sol national, elle ne s'applique qu'à des produits qui ne devraient en principe pas être proposés à la vente, indépendamment de l'adoption de tout arrêté. L'interdiction d'importation n'est en outre pas définitive, l'importation pouvant avoir lieu sous réserve d'une mise en conformité avec les normes de commercialisation en vigueur. Enfin, en ce qui concerne les produits d'emblée conformes aux obligations applicables pour la vente de produits nationaux similaires, et sous réserve que l'interdiction édictée ne touche que les produits entachés de non-conformité, la mise en œuvre de l'article 23 bis peut ne se traduire, le cas échéant, que par une charge administrative supplémentaire, consistant à imposer à l'importateur d'apporter en douane la preuve attendue de cette conformité pour passer la frontière.

Eu égard toutefois, d'une part, à l'absence de critère précis édicté à l'article 23 bis pour la mise en œuvre des pouvoirs qu'il confère aux ministres intéressés hormis celui que des produits importés ne satisfont pas aux obligations législatives ou réglementaires imposées en matière de commercialisation ou de vente, aux denrées, matières ou produits similaires nationaux, et d'autre part, au degré de l'atteinte susceptible d'être portée à la liberté du commerce et de l'industrie par une mesure de réglementation ou d'interdiction des importations, même définie avec discernement et mesure, l'appréciation par laquelle les ministres estiment que le droit commun des contrôles du respect des lois de commerce et de la répression des fraudes suffit sans qu'il soit nécessaire de prendre une mesure générale préventive d'interdiction, nous paraît devoir ne faire l'objet que d'un contrôle restreint.

Eu égard aux évolutions de votre jurisprudence depuis votre décision d'Assemblée du 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels* (n°s 424216 424217, p. 296), vous apprécierez la légalité du refus des ministres de prendre un arrêté d'interdiction d'importation sur le fondement de l'article 23 bis du code des douanes, compte tenu de l'effet utile d'une annulation pour excès de pouvoir d'un tel refus, à la date de votre décision, et non à la date à laquelle ces ministres ont refusé de faire usage de ces pouvoirs (cf. pour un recours contre le refus opposé par le Premier ministre à une demande tendant à l'adoption de mesures de prévention des risques liés à l'utilisation de certaines variétés de plantes génétiquement modifiées : CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, n° 388649, au Recueil ; pour un recours contre le refus d'adopter un acte de police sanitaire, : CE, 23 décembre 2020, *M. G... et autres*, n° 431520, aux Tables).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au soutien de sa requête, la Confédération paysanne soutient d'abord que c'est à tort que les ministres ont considéré, pour refuser de faire usage de l'article 23 bis du code des douanes, qu'ils étaient incompétents pour édicter l'arrêté demandé. Mais le moyen manque en fait, les ministres n'ayant pas opposé une incompétence, mais ayant estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des pouvoirs qu'ils tiennent de cet article.

La requérante soutient ensuite qu'en n'interdisant pas, sur le fondement de l'article 23 bis du code des douanes, l'importation des tomates et melons récoltés au Sahara occidental qui ne portent pas indication du Sahara occidental comme pays d'origine, les ministres ont méconnu les articles 74 et 76 du règlement (CE) n° 1308/2013 et ses règlements d'application édictant les normes de commercialisation applicables au secteur de produits concerné, lesquelles font obligation, pour les melons et les tomates, d'indiquer de manière lisible sur l'emballage et /ou l'étiquette le pays d'origine du produit et de faire apparaître également l'adresse de l'emballer et de l'expéditeur. A l'appui de ce moyen, elle soutient que les normes de commercialisation posées par ces règlements européens s'appliquent aussi aux produits nationaux et constituent ainsi des « *obligations législatives ou réglementaires imposées en matière de commercialisation ou de vente, aux denrées, matières ou produits similaires nationaux* » au sens de l'article 23 bis du code des douanes, que ces normes de commercialisation s'opposent à ce que le Maroc soit indiqué comme pays d'origine d'un produit agricole récolté au Sahara occidental, que les tomates et melons importés depuis ce territoire sous administration marocaine sont toutefois, en pratique, systématiquement étiquetés comme étant originaires du Maroc ou présentés sous une indication ambiguë (« mûri au soleil du Maroc »), et que seule l'édiction d'une interdiction d'importation est de nature à assurer la pleine effectivité du règlement n° 1308/2013.

La même argumentation se retrouve sur le terrain de l'exigence d'information des consommateurs édictée par les dispositions combinées des articles 9 et 26 du règlement 1169/2011, imposant la mention du pays d'origine ou du lieu de provenance lorsque son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs, en particulier si les informations jointes à la denrée ou à l'étiquette peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou un lieu de provenance différent, et par les dispositions de l'article 7 du même règlement prohibant les indications de nature à induire en erreur le consommateur sur le pays d'origine d'une denrée alimentaire.

Enfin, la requête invoque les dispositions de l'article L. 413-9 du code de la consommation interdisant, pour tous produits, de faire croire à une origine différente de leur véritable origine et celles des articles L. 121-1 et L. 121-2 du même code, prohibant plus généralement les pratiques commerciales déloyales et trompeuses.

Ces moyens sont présentés sous un double prisme : d'une part, une erreur d'appréciation et une erreur de droit au regard des dispositions de l'article 23 bis du code des douanes, combinées aux règlements précités, à n'avoir pas adopté d'arrêté d'interdiction d'importation des tomates et melons originaires du Sahara occidental dont la présentation n'est pas conforme aux normes de commercialisation issues des règlements européens et du code de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

commerce ; et d'autre part, une méconnaissance directe des règlements européens à n'avoir pas adopté un tel arrêté pour assurer leur respect.

Pour les motifs déjà évoqués, la mention du pays ou territoire d'origine, à laquelle sont soumis les produits nationaux, nous semble pouvoir être regardée comme au nombre des « obligations imposées en matière de commercialisation ou de vente, aux denrées, matières ou produits similaires nationaux » au sens de l'article 26 bis du code des douanes, eu égard au caractère large de sa formulation.

Par ailleurs, il nous semblerait difficile de vous fonder sur le degré restreint de votre contrôle pour rejeter d'emblée la requête au motif que les ministres n'auraient pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en jugeant qu'en tout état de cause, la non-conformité alléguée de certains produits importés, à la supposer établie, ne justifiait pas l'adoption d'un arrêté interdisant ou suspendant leur importation.

D'une part, en effet, les échanges des parties nous convainquent plutôt, en l'état de l'instruction, du caractère massif de la pratique d'étiquetage critiquée. En effet, il ressort de divers documents produits par la requérante que des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental. Or les allégations et explications fournies par la requérante sur le caractère systématique de cet étiquetage, tenant à la situation géopolitique et administrative dans la région, sont éminemment plausibles. Ils ne sont d'ailleurs pas sérieusement contredits par le ministre de l'économie, lequel se borne en défense à soutenir que la réglementation européenne se suffit à elle-même, que les éléments « à charge » produits par la requérante sont insuffisants pour justifier sans plus d'information ou d'enquête de l'adoption d'une mesure générale d'interdiction, et que de tels faits ne sont susceptibles de justifier que des contrôles *a posteriori* de la DGCCRF.

D'autre part, le ministre ne donne aucune précision ni aucun engagement sur un programme de contrôle des produits litigieux et sur l'usage des outils dont il dispose en aval de l'importation, en particulier des contrôles que l'article L. 511-17 du code de la consommation autorise les agents à réaliser aux fins de vérifier la conformité des fruits et légumes frais avec les normes de commercialisation prévues par le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011. Or le petit nombre d'importateurs de melons charentais et de tomates cerises s'approvisionnant auprès de producteurs exploitant des plantations dans la région de Dakhla peut plaider, mis en regard du volume de produits ensuite commercialisés, en faveur de la mise en œuvre d'un filtre au niveau de l'importation, aux fins de ne permettre la mise en libre pratique sur le territoire de l'Union qu'après vérification et le cas échéant modification de l'étiquetage, plutôt que des contrôles *a posteriori* par les services des fraudes une fois les produits disséminés sur tout le territoire.

Surtout, la violation invoquée par la requérante portant sur des normes de commercialisation imposées par le droit de l'Union, instituées dans un objectif de protection et d'information des consommateurs, et la requérante soutenant que la mise en œuvre par les ministres des

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 26 bis du code des douanes est nécessaire pour assurer l'effectivité des dispositions européennes et que le refus de les mettre en œuvre viole ce droit, il nous semblerait délicat de vous fonder sur le seul caractère distancié de votre contrôle pour arrêter là l'examen de la requête, sans vous pencher sur ce qu'autorise ou exige le droit de l'Union, sur l'existence d'une violation de celui-ci et sur son éventuelle gravité, pour juger de la légalité de la décision de refus attaquée devant vous.

La réponse aux moyens soulevés dépend de la clarification de deux éléments : le droit de l'UE impose-t-il, ou à tout le moins autorise-t-il, l'adoption par un Etat membre d'une mesure nationale d'interdiction des importations non-conformes à une norme de commercialisation relative à l'indication de l'origine de la marchandise ? et si oui, l'étiquetage « Maroc » est-il contraire au droit de l'Union ?

Commençons par la première question qui touche, en réalité, à la compétence de la France pour adopter une mesure telle celle demandée en l'espèce. En vous la posant, et s'agissant d'un recours contre un refus de faire, vous ne méconnaîtrez pas la jurisprudence *Morgane*. La requérante elle-même soutenant que le principe d'effectivité du droit de l'Union fait obligation aux Etats membres d'agir, et le ministre invoquant quant à lui en défense le caractère auto-suffisant des normes de commercialisation européennes, vous êtes en effet contraints d'examiner si les règles du droit de l'Union invoquées devant vous exigent ou à tout le moins autorisent l'adoption d'une mesure nationale telle celle en cause. Cette question s'impose d'autant plus à vous que la requérante vous saisit de conclusions à fin d'injonction tendant à ce que vous ordonniez aux ministres d'adopter un arrêté d'interdiction des importations des melons et tomates originaires du Sahara occidental dont l'étiquetage ne serait pas conforme aux normes européennes.

En principe, importation dans l'Union et commercialisation ou mise en libre pratique sur le territoire de l'Union constituent deux phases distinctes, ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises la CJUE (CJCE, 30 mai 2002, *Expo Casa Manta*, aff. C-296/00 ; CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health e.a.*, aff. C-154/04 et C-155/04). Si la Cour en a déduit que les dispositions des règlements relatifs au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers étaient sans incidence sur la faculté pour un Etat membre d'adopter une réglementation quant à la mise sur le marché des produits importés, une telle faculté dépendant seulement de l'existence ou de l'absence de réglementation communautaire harmonisant les conditions de commercialisation des produits concernés (CJCE, 30 mai 2002, *Expo Casa Manta*, préc.), la question de savoir si la méconnaissance d'une norme de commercialisation par les produits importés d'un pays tiers déterminé pourrait être de nature à justifier une interdiction nationale des importations apparaît en revanche inédite.

S'il résulte des règlements n° 1308/2013 et 1169/2011 que l'exigence de mention du pays d'origine doit en principe être respectée dès l'importation, ni l'un ni l'autre de ces règlements ne confèrent expressément compétence aux Etats membre - ou d'ailleurs à la Commission - pour adopter des mesures, qu'elles soient individuelles ou générales, d'interdiction des importations des produits qui ne seraient pas conformes à cette obligation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ainsi, l'article 38 du règlement n° 1169/2011 dispose ainsi que « 1. *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.* / 2. *Sans préjudice de l'article 39, les États membres peuvent adopter des dispositions nationales concernant des questions qui ne sont pas expressément harmonisées par le présent règlement, pour autant que ces mesures n'aient pas pour effet d'interdire, d'entraver ou de restreindre la libre circulation des marchandises qui sont conformes au présent règlement.* » Ces dispositions nous semblent toutefois n'avoir pour objet que d'encadrer l'adoption de réglementations nationales portant sur le caractère obligatoire de certaines informations et qui pourraient avoir une incidence indirecte sur la libre circulation, et non d'encadrer l'adoption de mesures directes d'interdiction des importations.

Quant au règlement 1308/2013, il confère à la Commission la compétence pour adopter les actes délégués nécessaires l'application correcte de l'article 76, « *afin de veiller à ce que les exigences énoncées au paragraphe 1 [de cet] article soient correctement respectées et pour tenir compte de certaines situations particulières* ». Si le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 charge les Etats membres de veiller à la réalisation de contrôles de conformité de façon sélective de manière à garantir le respect de ces normes, et si son article 13 n'autorise les douanes à accepter les déclarations de mise en libre pratique de produits faisant l'objet de normes de commercialisation spécifiques que si les produits ou les lots sont accompagnés d'un certificat de conformité, ce même règlement prévoit la faculté pour la Commission d'agréer les contrôles de conformité réalisés par les pays tiers avant l'importation dans l'Union – ce qui est le cas du Maroc. Or l'article 16 confère à la Commission le pouvoir de suspendre un tel agrément s'il est constaté, pour un nombre significatif de lots et/ou de quantités, que les marchandises ne correspondent pas aux données figurant sur les certificats de conformité délivrés par les organismes de contrôle des pays tiers (articles 15 et 16). Aux termes du 2 de l'article 15, « *l'agrément ne peut porter que sur les produits originaires du pays tiers concerné* ». Parmi les pays tiers dont les contrôles ont été agréés figurent, à l'annexe IV du règlement, le Maroc, pour l'ensemble des fruits et légumes frais. En revanche, ce règlement ne prévoit pas expressément la faculté de suspendre les importations de certains produits pour un motif tiré du non-respect généralisé d'une règle de commercialisation.

Les dispositions de l'article 144 du règlement 543/2011, en vertu desquelles les Etat membres « *prévoient l'application de sanctions, au niveau national, pour les irrégularités commises à l'égard des exigences énoncées dans le présent règlement* », ne nous paraissent pas pertinentes, dès lors qu'elles ne nous paraissent viser que l'adoption de mesures individuelles sanctionnant a posteriori des méconnaissances constatées et non l'édiction de mesures générales et préventives. En revanche, les dispositions finales de ce règlement prévoient aussi, de manière transversale à l'article 143, que « *sans préjudice des dispositions particulières du présent règlement ou d'autres instruments législatifs de l'Union, les États membres instaurent des contrôles et des mesures lorsque ceux-ci sont nécessaires pour garantir la bonne application du règlement (...). Ces contrôles et mesures revêtent un caractère effectif, proportionné et dissuasif de manière à assurer une protection adéquate des intérêts financiers*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de l'Union ». Or la notion de « mesure » nous semble suffisamment floue et plastique pour qu'il soit permis de se demander si elle pourrait inclure, nonobstant le caractère largement harmonisé des importations agricoles, une mesure nationale telle celle d'interdiction des importations des produits non conformes à l'obligation de mentionner le pays d'origine réel du produit.

Ajoutons qu'une mesure d'interdiction des importations affectant les échanges avec les pays et revêtant un aspect externe, il nous semble difficile d'occulter la question de son articulation avec la politique commerciale commune. Le règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux importations dispose en effet que l'importation dans l'Union « *est libre et n'est donc soumise à aucune restriction quantitative, sans préjudice des mesures de sauvegarde* » des intérêts de l'Union dont la compétence ressortit à la seule Commission. Il prévoit que les Etats membres peuvent adopter des mesures d'interdiction pour certains motifs listés à son article 24 mais n'envisage pas dans cette énumération l'adoption de telles mesures pour des motifs tenant aux normes de commercialisation. Néanmoins, l'on notera que ce règlement ne fait pas obstacle à l'application des actes portant organisation commune des marchés agricoles ou des dispositions administratives de l'Union ou nationales qui en découlent (article 25).

Le règlement portant code des douanes de l'Union apparaît quant à lui plus ouvert sur les motifs de prohibition ou de restriction de l'introduction de marchandises dans l'Union. Son article 134 dispose ainsi que « *Les marchandises qui sont introduites sur le territoire douanier de l'Union sont, dès cette introduction, soumises à la surveillance douanière et peuvent faire l'objet de contrôles douaniers. Le cas échéant, elles peuvent faire l'objet de mesures de prohibition ou de restriction justifiées, entre autres, par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection de l'environnement, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique et la protection de la propriété industrielle ou commerciale, y compris le contrôle des précurseurs chimiques, des marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle et des sommes d'argent liquide, ainsi que la mise en œuvre de mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche et de mesures de politique commerciale.* » Les termes « entre autres » révèlent que l'énumération à laquelle il est procédé à cet article n'est donc pas exhaustive.

La question de savoir si le droit de l'Union autorise, interdit ou au contraire commande qu'un Etat membre, lorsque cette méconnaissance présente un caractère massif et compte tenu de la difficulté que peut présenter l'accomplissement de nombreux contrôles en aval de l'importation une fois les produits disséminés sur le territoire de l'Union, adopte une mesure nationale d'interdiction des importations de fruits et légumes en provenance d'un pays déterminé qui méconnaissent les normes fixées par les règlements (UE) n° 1169/2011 et (UE) n° 1308/2013 en ce que les produits importés mentionnent, comme pays ou territoire d'origine, un pays ou territoire différent de celui dont ils sont réellement originaires, ne reçoit donc pas de réponse évidente. Or cette question est essentielle pour apprécier du bien-fondé des moyens invoqués.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Qu'en sera-t-il de la deuxième, tenant au point de savoir si l'étiquetage « Maroc » des melons et tomates récoltés au Sahara occidental est contraire au droit de l'Union ?

La CJUE considère que le règlement n° 1169/2011 vise notamment à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en matière d'informations sur les denrées alimentaires, dans le respect de leurs différences de perception (CJUE, 1^{er} octobre 2020, *Groupe Lactalis*, C-485/18 ; CJUE, 13 janvier 2022, *Tesco Stores*, aff. C-88/19), et qu'à cette fin, ce règlement tend à assurer, aux termes de son article 3, paragraphe 1, lu en combinaison avec les considérants 3 et 4 de ce règlement, que les informations fournies aux consommateurs permettent à ces derniers de se décider en pleine connaissance de cause ainsi que dans le respect, notamment, de considérations sanitaires, économiques, écologiques, sociales ou éthiques (v. notamment CJUE, 13 janvier 2022, *Tesco*, préc.). Dans son arrêt du 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot* (C-363/18), la Cour a estimé que d'autres types de considérations, telles celles ayant trait au respect du droit international, peuvent également être pertinentes dans ce cadre et qu'il y a lieu d'admettre que les consommateurs sont susceptibles de prendre leurs décisions d'achat en tenant compte de telles considérations.

La notion de « pays d'origine » au sens de l'article 26 du règlement n° 1169/2011 est définie à l'article 2 de ce règlement, par renvoi aux articles 23 à 26 du règlement (CEE) n° 2913/92 établissant le code des douanes communautaires sur la notion d'origine non préférentielle, auquel a succédé le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union. En vertu de l'article 60 de ce code, « Acquisition de l'origine », sont à considérer comme originaires d'un « pays » ou d'un « territoire » donné les marchandises qui ont soit été entièrement obtenues dans ce pays ou territoire, soit subi leur dernière transformation ou ouvraison substantielle dans ce pays ou territoire. L'article 59 du même code précise que ses articles 60 et 61 fixent les règles pour la détermination de l'origine non préférentielle des marchandises aux fins de l'application non seulement du tarif douanier commun, mais aussi « d'autres mesures de l'Union se rapportant à l'origine des marchandises ». En l'absence de définition spécifique dans le règlement 1308/2013 et le règlement d'exécution n° 543/2011, la notion de « pays d'origine » au sens et pour l'application des normes de commercialisation édictées par ces règlements doit en principe recevoir la même définition, c'est-à-dire celle de l'origine non préférentielle édictée à l'article 60 du code des douanes de l'Union (cf. CJUE, 4 septembre 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV*, aff. C-686/17).

Dans son arrêt du 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot*, (C-363/18), la CJUE a encore précisé que le terme « pays » doit, pour l'application du règlement 1169/2011, être entendu comme renvoyant à la notion d'Etat, devant elle-même être comprise comme désignant une entité souveraine exerçant, à l'intérieur de ses frontières géographiques, la plénitude des compétences reconnues par le droit international, tandis que la notion de « territoire » renvoie quant à elle aux entités autres que les Etats. Elle a estimé que la notion de territoire comprend ainsi notamment « des espaces géographiques qui, tout

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en se trouvant placés sous la juridiction ou sous la responsabilité internationale d'un État, disposent néanmoins, au regard du droit international, d'un statut propre et distinct de celui de cet État », en citant, en illustration de cette définition, ses arrêts du 21 décembre 2016, *Conseil c/Front Polisario* (aff. C-104/16 P) et du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK* (aff. C-266/16) relatifs à la situation du Sahara occidental.

Après avoir jugé que la Cisjordanie est un territoire dont le peuple jouit du droit à l'autodétermination conformément au droit international public tel que rappelé notamment par la CIJ dans un avis du 9 juillet 2004, et avoir constaté que le plateau du Golan fait partie du territoire de la République arabe syrienne, la CJUE en a déduit que le fait d'apposer, sur des denrées alimentaires, la mention selon laquelle l'État d'Israël est leur « pays d'origine », alors que ces denrées alimentaires sont en réalité originaires de l'un de ces territoires, serait de nature à tromper les consommateurs.

Compte tenu des analyses déjà portées par la CJUE sur la situation du Sahara occidental dans de précédents arrêts, la jurisprudence précitée pourrait sembler transposable aux denrées alimentaires récoltées au Sahara occidental, et aux fruits et légumes en particulier, pour l'application de l'obligation d'information édictée aux articles 9 et 26 du règlement n° 1169/2011 comme de la norme de commercialisation édictée à l'article 76 du règlement 1308/2013.

Saisie de la question de point de savoir si s'appliquaient au Sahara occidental des accords internationaux conclus entre le Maroc et l'UE, qui étaient applicables, selon les termes de ces accords, au « territoire du Maroc », au « territoire du Royaume du Maroc » ou encore aux « eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction de cet Etat », sans autre précision, la CJUE avait en effet jugé que le Maroc au sens de ces accords ne pouvait être interprété comme incluant le territoire du Sahara occidental (CJUE, 21 décembre 2016, *Conseil c/ Front Polisario*, aff. C-104/16 P ; CJUE, 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, aff. C-266/16). La Cour a estimé que la notion de territoire du Maroc devait être comprise comme renvoyant à l'espace géographique sur lequel le Royaume du Maroc exerce la plénitude des compétences reconnues aux entités souveraines par le droit international, à l'exclusion de tout autre territoire, que le territoire du Sahara occidental ne constituait pas selon la CIJ un territoire sans maître au moment de sa colonisation par l'Espagne et s'est vu reconnaître par plusieurs résolutions de l'assemblée générale de l'ONU, en vertu du principe d'autodétermination, un statut séparé et distinct par rapport à celui de tout Etat en ce compris le Maroc, et que l'inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ de ces accords enfreindraient certaines règles du droit international telles que le principe d'autodétermination.

Dans la mesure où la transposition de la jurisprudence *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot* n'est pas nécessairement automatique, où la question du Sahara occidental est diplomatiquement sensible pour les chancelleries et est susceptible d'évolutions, où la réglementation qu'il s'agit d'appliquer est une réglementation européenne et où la question est ainsi d'intérêt pour l'ensemble de l'Union, il nous semble qu'il serait préférable de laisser à la CJUE le soin de prendre position sur l'interprétation qu'il convient de donner des articles

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

9 et 26 du règlement 1669/2011 et 76 du règlement 1308/2013 dans le cas des fruits et légumes récoltés dans la région du Sahara occidental.

La transposition directe par le juge national de la jurisprudence *Vignoble Psagot*, à partir d'une extrapolation de l'analyse conduite dans les arrêts *Conseil c/Front Polisario* et *Western Sahara Campaign UK* nous semblerait d'autant plus délicate qu'à la suite de ces arrêts, l'UE et le Royaume du Maroc ont conclu un accord sous forme d'échange de lettres, approuvé par décision du 28 janvier 2019 du Conseil, apportant des modifications aux protocoles n° 1 et 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'UE et ses Etats membres et le Maroc. Si la décision du 28 janvier 2019 du Conseil relative à la conclusion de cet accord modificatif a été annulée par un arrêt du 29 septembre 2021 du Tribunal *Front Polisario c/ Conseil de l'UE* pour n'avoir pas recueilli le consentement du peuple du Sahara occidental (aff. T-279/19), les effets de cette décision ont été maintenus par ce même arrêt jusqu'au prononcé de l'arrêt de la CJUE statuant sur le pourvoi qui a été introduit contre cet arrêt. Ce pourvoi étant toujours pendant, la décision et l'accord produisent toujours leurs effets.

Cet accord insère à la suite du protocole n° 4 une déclaration commune ainsi rédigée : « 1. Les produits originaires du Sahara occidental qui sont soumis au contrôle des autorités douanières du Maroc bénéficient des mêmes préférences commerciales que celles accordées par l'Union européenne aux produits couverts par l'accord d'association. / 2. Le protocole n° 4 s'applique mutatis mutandis aux fins de la définition du caractère originaire des produits visés au paragraphe 1, y compris pour ce qui concerne les preuves de l'origine. / 3. Les autorités douanières des Etats membres de l'UE et du Royaume du Maroc sont chargées d'assurer l'application du protocole n° 4 à ces produits ». Or le protocole 4 dispose, en son article 2, qu' « aux fins de l'application de l'accord, sont considérés comme produits originaires du Maroc : / a) Les produits entièrement obtenus au Maroc » ; il précise, en son article 6, que sont considérés comme entièrement obtenus au Maroc les produits du règne végétal qui y sont récoltés, et détermine, en son article 17, les preuves d'origine (certificats de circulation des marchandises EUR.1 délivrés par les autorités douanières du Maroc) sur présentation desquelles les produits originaires du Maroc peuvent bénéficier des dispositions de l'accord à l'importation dans l'Union.

Cet accord nous paraît soulever une difficulté d'interprétation. S'il a assurément pour objet d'étendre aux produits originaires du Sahara occidental les préférences tarifaires négociées dans l'accord d'association entre l'UE et le Maroc au profit des produits marocains, la portée du 2 de la déclaration commune peut donner lieu, en ce qui concerne la qualification de l'origine de ces produits, à deux lectures. On peut en effet lire ces stipulations comme ayant pour seule portée de déclarer qu'un produit est regardé comme originaire du Sahara occidental pour l'application de la déclaration commune ouvrant à ces produits le bénéfice des préférences tarifaires s'il est entièrement obtenu sur ce territoire et que cette preuve peut être apportée au moyen des preuves d'origine prévues au protocole 4. Mais l'on ne pourrait aussi lire cette déclaration comme ayant pour objet et pour effet de faire regarder les produits originaires du Sahara occidental comme relevant de la règle d'origine préférentielle définie au protocole 4, c'est-à-dire comme des produits originaires du Maroc, au sens et pour l'application de l'accord euro-méditerranéen et des préférences tarifaires. A tout le moins, il

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

donne compétence aux autorités marocaines pour délivrer les certificats de circulation EUR.1 à ces produits.

Or à supposer que cet accord ait pour objet de qualifier les produits du Sahara occidental de produits originaires du Maroc pour l'application des règles douanières, il nous semblerait difficile de balayer d'un revers de la main l'incidence de cet accord pour la détermination de l'étiquetage du pays d'origine d'un produit en relevant.

Certes, la notion de « pays d'origine » au sens des règlements 1169/2011 et 1308/2013 s'entend, comme on l'a vu, au sens de l'article 60 du code des douanes de l'Union, c'est-à-dire au sens de l'origine non préférentielle, répondant à une définition objective reposant sur le lieu de récolte du produit agricole ou de fabrication et de transformation du bien, et se distinguant par suite de l'origine préférentielle traitée à l'article 64 du même code, dont la définition procède des règles déterminées dans les accords tarifaires préférentiels conclus par l'Union. Ce choix de définition peut sembler cohérent, l'objectif d'information du consommateur qui sous-tend l'obligation de mentionner le pays d'origine d'un produit pouvant mal s'accommoder d'une définition de l'origine « à la carte », en fonction des accords conclus, et justifier l'utilisation d'une définition la plus objective possible. Or les règles douanières et les normes de commercialisation étant deux choses différentes, l'on peut théoriquement séparer la question de l'origine pour l'application des tarifs douaniers et celle de l'étiquetage d'une denrée en vue de sa vente. D'autant que les certificats de circulation EUR.1 ne se confondent pas avec les certificats de conformité prévus par le règlement 543/2011. La Commission, saisie de questions de parlementaires européens, a ainsi répondu que la question de l'étiquetage des produits était en dehors du champ d'application de l'accord (Question E-004459-18 du 31 août 2018).

Toutefois, la séparation des deux notions et la mise en œuvre d'un système dans lequel des colis pourraient être labellisés comme originaires du Maroc pour les formalités en douane et l'application des tarifs douaniers mais devraient déjà, dès l'importation, porter l'indication d'un autre territoire ou pays d'origine aux fins de la réglementation agricole et de la protection du consommateur pourrait sembler peu cohérente et en pratique malaisés. Par ailleurs, la CJUE a souligné, dans son arrêt *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, l'importance d'une correspondance entre les approches douanière et agricole et relevé que « *la mention obligatoire du pays d'origine doit, pour donner tout leur effet utile aux dispositions correspondantes et dans un souci de cohérence, être fondée sur les mêmes définitions, que ce soit en matière douanière, agricole ou de protection des consommateurs.* »

Par suite, la question de l'incidence, sur la mise en œuvre des dispositions des règlements 1169/2011 et 1308/2013 relatives à l'obligation de mentionner le pays ou territoire d'origine en ce qui concerne les melons et les tomates récoltés au Sahara occidental, des stipulations de l'accord sous forme d'échange de lettres, approuvé par décision du 28 janvier 2019 du Conseil, apportant des modifications aux protocoles n° 1 et 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'UE et ses Etats membres et le Maroc, nous semble sérieuse et ne pouvoir recevoir de réponse que de la part de la CJUE. Et ceci d'autant plus que, dans l'hypothèse où cet accord serait regardé comme dérogeant aux règles applicables à la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

détermination de l'origine pour l'application du règlement (UE) n° 1308/2013, du règlement d'exécution n° 543/2011 et du règlement (UE) n° 1169/2011, la requérante entend alors exciper de son invalidité, pour les mêmes motifs que ceux retenus par le Tribunal dans son arrêt du 29 septembre 2021 *Front Polisario c/ Conseil de l'UE* (non-conformité à l'article 3, paragraphe 5, TUE, à l'article 21 TUE et au principe coutumier d'autodétermination).

En résumé, l'issue du litige, en ce compris les moyens tirés d'une méconnaissance des dispositions nationales prohibant les indications mensongères ou trompeuses, nous paraît donc dépendre de la réponse aux questions suivantes :

1°) Les dispositions du règlement (UE) n° 1169/2011, du règlement (UE) n° 1308/2013 et du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011, notamment celles de l'article 143 de ce dernier en vertu desquelles les Etats membres instaurent « *des contrôles et des mesures lorsque ceux-ci sont nécessaires pour garantir la bonne application du règlement (CE) n° 1234/2007* » auquel a succédé le règlement 1308/2013, ainsi que les dispositions de l'article 34 du règlement (UE) n° 2017/892 du 13 mars 2017, [combinées le cas échéant avec celles de l'article 134 du règlement ((UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union], doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles autorisent voire imposent, en particulier lorsque cette méconnaissance présente un caractère massif et compte tenu de la difficulté que peut présenter l'accomplissement de nombreux contrôles en aval de l'importation une fois les produits disséminés sur le territoire de l'Union, un Etat membre à adopter une mesure nationale d'interdiction des importations de fruits et légumes en provenance d'un pays déterminé qui méconnaissent les articles 26 du règlement (UE) n° 1169/2011 et 76 du règlement (UE) n° 1308/2013 en ce que les produits importés mentionnent, comme pays ou territoire d'origine, un pays ou territoire différent de celui dont ils sont réellement originaires ? Ou au contraire, ces dispositions s'opposent-elles à l'adoption d'une telle réglementation nationale ?

2°) Dans l'hypothèse où les dispositions citées au 1° ne feraient pas obstacle à l'adoption d'une mesure nationale d'interdiction des importations non conformes aux obligations relatives à la mention du pays d'origine, l'accord sous forme d'échange de lettres, approuvé par décision du 28 janvier 2019 du Conseil, apportant des modifications aux protocoles n° 1 et 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'UE et ses Etats membres et le Maroc doit-il être interprété en ce sens que, pour l'application des articles 9 et 26 du règlement (UE) n° 1669/2011 et de l'article 76 du règlement (UE) n° 1308/2011, les fruits et légumes récoltés sur le territoire du Sahara occidental ont comme pays d'origine le Maroc, et que les autorités marocaines sont compétentes pour délivrer les certificats de conformité prévus par le règlement 543/2011 aux fruits et légumes récoltés sur ce territoire ?

3°) Dans l'hypothèse d'une réponse positive à la question 2°, la décision du 28 janvier 2019 est-elle conforme à l'article 3, paragraphe 5, TUE, à l'article 21 TUE et au principe coutumier d'autodétermination ?

4°) En fonction des réponses aux questions précédentes, et compte tenu de l'analyse faite par la Cour de justice sur la situation de ce territoire dans ses arrêts du 21 décembre 2016, *Conseil*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

c/ Front Polisario (aff. C-104/16 P) et du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK* (aff. C-266/16), les articles 9 et 26 du règlement (UE) n° 1669/2011, l'article 76 du règlement (UE) n° 1308/2011, ainsi que l'annexe I du règlement (UE) n° 543/2011 doivent-ils être interprétés en ce sens que l'étiquetage des fruits et légumes récoltés sur le territoire du Sahara occidental et l'identification de l'adresse de l'emballleur et de l'expéditeur ne peuvent mentionner, au titre du pays d'origine, le Maroc et qu'ils doivent faire apparaître le territoire du Sahara occidental ?

Ces questions étant sérieuses, nous vous invitons à les adresser à la CJUE et à surseoir à statuer dans l'attente de sa réponse. Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.