

N° 398233
SAS Laboratoires Ineldea
SAS Veadis

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 13 septembre 2017
Lecture du 2 octobre 2017

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Quelles sont les règles applicables à l'étiquetage des compléments alimentaires et de quels moyens l'administration dispose-t-elle pour les contrôler ? Ce sont ces deux questions que l'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre d'éclaircir, dans une matière où vous vous êtes encore peu prononcés.

A la suite de la mise sur le marché de compléments alimentaires par les sociétés Ineldea et Veadis, le directeur départemental de la protection des populations des Alpes-Maritimes leur a adressé plusieurs observations le 28 juillet 2011 puis une injonction le 30 novembre 2011 tendant à la mise en conformité de l'étiquetage et de la publicité de onze compléments alimentaires de la gamme « Pédiakid » faisant état d'un mode de production biologique et d'allégations nutritionnelles et de santé non conformes à la réglementation.

Le recours gracieux des Laboratoires Ineldea ayant été rejeté, ceux-ci ont déféré ce qu'ils ont qualifié de « pré-injonction » du 28 juillet 2011¹, l'injonction du 30 novembre 2011² et le rejet de ce recours gracieux à la censure du tribunal administratif de Nice qui a rejeté cette demande le 29 octobre 2013. La cour administrative d'appel de Marseille ayant rejeté leur appel le 28 janvier 2016, les sociétés Laboratoires Ineldea et Veadis se pourvoient devant vous.

1. C'est d'abord le fond même des règles applicables à l'étiquetage et à la publicité des compléments alimentaires que ces sociétés contestent, ce qui renvoie pour l'essentiel à une question d'interprétation du droit européen.

On trouve en effet, d'un côté, des textes applicables aux « denrées alimentaires » autour de trois règlements : un règlement « législation générale » du 28 janvier 2002³, un

¹ S'agissant de simples observations rendues nécessaires par la procédure contradictoire préalable prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, la lettre du 28 juillet 2011 ne faisait pas grief, comme l'a jugé le tribunal administratif, sans que la question ne soit soulevée à nouveau en cause d'appel.

² Cette injonction présentait quant à elle certainement le caractère d'un acte faisant grief. Ce caractère a d'ailleurs été implicitement admis, en ce qui concerne l'injonction fondée sur l'article L. 218-5 du code de la consommation, par la décision CE, 26 mars 2014, Société Neptune distribution, n°351618 C.

³ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

règlement « allégations nutritionnelles et de santé » du 20 décembre 2006⁴ et un règlement « produits biologiques » du 28 juin 2007⁵. On trouve, de l'autre côté, les textes applicables aux « compléments alimentaires » : il s'agit d'une directive du 10 juin 2002⁶, et d'un décret du 20 mars 2006⁷ en assurant la transposition en droit interne.

Toute la question est de savoir si les règles applicables aux compléments alimentaires s'ajoutent à celles applicables aux règlements européens sur les denrées alimentaires ou si elles s'y substituent.

1.1 Une approche transversale de la question conduit plutôt à regarder les deux réglementations comme cumulatives.

Le règlement « législation générale » de 2002 envisage en effet les denrées alimentaires de la manière la plus large, puisqu'il les définit comme « *toute substance ou produit destiné à être ingéré* » et y inclut « *toute substance ingérée intentionnellement dans les denrées alimentaires* ». Les compléments alimentaires relèvent donc bien, de prime abord, de cette définition et ce d'autant qu'ils ne figurent pas sur la liste des exclusions prévues par ce règlement. Réciproquement, la directive de 2002 sur les compléments alimentaires rattache ces compléments aux denrées alimentaires puisque selon ses propres termes, cette directive concerne les « *compléments alimentaires commercialisés comme des denrées alimentaires et présentés comme tels* »⁸. A s'en tenir aux définitions livrées par ces textes européens avec lesquelles concorde celles du décret du 20 mars 2006 pour ce qui concerne les compléments alimentaires, ceux-ci apparaissent comme une catégorie de denrées alimentaires. Ils sont donc susceptibles, à ce titre, de se voir appliquer les règles générales relatives à ces denrées.

Mais au delà des définitions, c'est la logique même des textes qui plaide en faveur du caractère cumulatif de ces deux corps de règles. Le règlement « législation générale » de 2002 se présente en effet clairement comme un socle commun applicable à « *toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires...* » et dont « *les principes généraux définis dans [ses] articles 5 à 10 forment un cadre général de nature horizontale à respecter lorsque des mesures sont prises* »⁹. A l'inverse, la directive sur les compléments alimentaires apparaît quant à elle comme une somme d'objectifs propres à ces compléments mais qui sont loin d'épuiser la matière¹⁰ et qui ne pas dérogent aux règles

⁴ Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires.

⁵ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91.

⁶ Directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁷ Décret n°2006-352 du 20 mars 2006 relatif aux compléments alimentaires.

⁸ Cette directive mentionne par ailleurs à son article 13 le règlement législation générale sur les denrées, au sujet du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé, ce qui constitue un indice supplémentaire des liens entre ces deux textes.

⁹ La CJUE semble avoir admis l'application de ce règlement « législation générale des denrées alimentaires » à des substances devant entrer dans la composition de compléments alimentaires, mais sans mentionner son articuler cette réglementation avec la directive de 2006 sur les denrées dans une décision récente du 19 janvier 2017, Queisser Pharma GmbH & Co. KG, C 282-15.

¹⁰ Elle se présente d'ailleurs comme un texte venant s'ajouter au droit préexistant. Son considérant 17 énonce ainsi par exemple que : « *Des dispositions générales en matière d'étiquetage et des définitions figurent dans la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la*

générales applicables aux denrées. Il nous semble ainsi, qu'en principe, la législation européenne sur les compléments alimentaires ait bien vocation à s'ajouter à celle sur les denrées alimentaires et non à s'y substituer.

1.2 Cette impression générale se confirme au sujet des deux règlements européens que l'administration a appliqués aux substances en litige.

Le premier est le règlement du 28 juin 2007 sur les denrées alimentaires « bio ». Ce texte reprend, à son article 2, la définition très englobante des denrées alimentaires du règlement « législation générale » précité. La Commission européenne a en outre récemment estimé dans un avis du 1^{er} septembre 2016 que les compléments alimentaires étaient bien couverts par le règlement produits bio (tout du moins lorsqu'ils sont fabriqués à partir de produits agricoles)¹¹. Et la CJUE semble elle-même l'avoir admis implicitement dans un arrêt du 5 nov. 2014 *Herbaria Kraüterparadies* (C137-13).

Le second règlement en litige est le règlement « allégations nutritionnelles et de santé » du 20 décembre 2006. Il reprend lui aussi la définition large des denrées alimentaires par renvoi au règlement « législation générale ». Mais mieux encore, le règlement de 2006 se réfère à plusieurs reprises à la directive sur les compléments alimentaires¹². L'article 1§5 de ce règlement énonce en particulier qu'il s'applique sans préjudice de plusieurs autres textes du droit de l'Union et notamment de cette directive sur les compléments alimentaires, ce qui confirme leur vocation cumulative¹³. Et si l'article 7 de ce même règlement renvoie à cette directive en ce qui concerne les informations nutritionnelles relatives aux compléments alimentaires, cela ne signifie pas que le règlement lui-même ne leur serait pas applicable sur ce point mais seulement qu'il y a lieu de se référer à cette directive pour déterminer comment il doit être mis en œuvre les concernant.

Si vous nous suivez, vous écarterez les deux premiers moyens du pourvoi critiquant l'arrêt de la cour pour avoir retenu l'applicabilité de ces deux règlements « produits bio » et « allégation nutritionnelles » aux compléments alimentaires.

2. Les autres moyens du pourvoi contestent les mesures prises par l'administration pour demander à la société de se conformer à ses obligations.

2.1 C'est d'abord la capacité même de l'administration à agir sur le fondement des deux dispositions qu'elle a avancées qui est contestée.

2.1.1 Le directeur départemental de la population (DDPP) s'est fondé, d'une part, sur les dispositions de l'article L. 141-1 du code de la consommation¹⁴, régissant la recherche et la constatation de certaines infractions et manquements. Cet article prévoit la possibilité d'enjoindre à un professionnel de se conformer à ces obligations, de cesser tout agissement illicite ou de supprimer toute clause illicite.

publicité faite à leur égard, et n'ont pas besoin d'être réitérées. Il y a donc lieu que la présente directive se limite à l'énoncé des dispositions complémentaires nécessaires ».

¹¹ Réponse de la direction générale agriculture et développement rural de la Commission européenne au ministre danois de l'environnement du 1^{er} septembre 2006, réf. Ares n° (2016) 4916110.

¹² V. outre ce qui suit, l'indication figurant au considérant 12 sur les compléments alimentaires liquides.

¹³ L'arrêt de la CJUE du 5 novembre 2014 *Herbaria Kraüterparadies* précité semble en outre également admettre l'applicabilité du règlement « allégations nutritionnelles et de santé » aux compléments alimentaires.

¹⁴ Dispositions aujourd'hui recodifiées aux articles L. 511-1 et suivants du code.

Les sociétés requérantes soutiennent que le pouvoir d'injonction prévu par cet article ne peut être mis en œuvre que pour les seuls infractions et manquements à des dispositions énumérés par cet article et que les règlements européens « allégations nutritionnelles et de santé » de 2006 et « produits bio » de 2007 n'y figurent pas. C'est tout à fait exact, mais le moyen n'est pas fondé pour autant.

Ici, ce n'est pas au titre d'un manquement à ces règlements que l'administration a prononcé une injonction mais au titre d'une pratique commerciale trompeuse de la section 1^{ère} du chapitre I^{er} du titre II du Livre I^{er} du code de la consommation figurant bel et bien dans la liste de son article L. 141-1 sur ce pouvoir d'injonction.

La pratique commerciale est trompeuse aux termes de l'article L. 121-1 du même code¹⁵ notamment lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur. L'administration s'est placée sur ce terrain en estimant que l'étiquetage des compléments alimentaires en litige faisait apparaître certaines caractéristiques, notamment une production biologique et certaines allégations nutritionnelles et de santé, ne respectant pas les conditions fixées par les deux règlements européens de 2006 et 2007. Les consommateurs pouvaient ainsi, sur la foi de ces indications, s'attendre à trouver un produit ne correspondant pas en réalité à celui qui leur était vendu, du fait d'une production en réalité non bio ou d'allégations nutritionnelles ou de santé injustifiées ou trompeuses par nature.

On est dans un cas où un manquement à des textes non mentionnés à l'article L. 141-1 du code de la consommation constitue aussi une pratique trompeuse relevant quant à elle de cet article. Il n'y a là aucune extension du champ de l'injonction tel qu'elle a été conçue par le législateur, les infractions qu'il a énumérées étant pour la plupart transversales et pouvant ainsi se superposer ou se combiner à des règles ou incriminations spéciales qui ne figurent pas dans cette liste.

C'est particulièrement net dans le cas d'un étiquetage réglementé. Les enjeux s'attachant à l'information des consommateurs amènent les autorités compétentes - ici les institutions de l'Union européenne avec les règlements de 2006 et 2007 - à encadrer les allégations que les fabricants sont en droit de faire figurer sur l'emballage de leurs produits. Recourir à des allégations ou mentions ne respectant pas les conditions fixées par les textes qui les régissent doit bien, si les éléments constitutifs de cette infractions sont réunis, pouvoir être poursuivi au titre de l'incrimination générale de pratique commerciale trompeuse de l'article L.121-1 du code de la consommation et, par suite, permettre à l'administration de mettre en œuvre les pouvoirs d'injonction qu'elle tient de l'article L. 141-1 de ce code.

Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen d'erreur de droit articulé contre l'arrêt de la cour sur ce point, celle-ci ayant expressément admis le recours à une injonction au titre d'une pratique commerciale trompeuse. Et contrairement à ce que le pourvoi reproche à la cour, celle-ci n'avait pas pour cela à vérifier elle-même si cette infraction pénale était bien constituée en l'espèce, les sociétés appelantes ayant concentré leur argumentation sur la question de principe de l'absence de mention des deux règlements européens à l'article L. 141-1 du code de la consommation. La cour n'a donc pas méconnu son office sur ce point.

¹⁵ Disposition recodifiée à l'article L. 121-2 du code.

2.1.2 Le DDPP s'est fondé, d'autre part, sur les dispositions de l'article L. 218-5 du code de la consommation permettant d'ordonner la mise en conformité de lots à la réglementation en vigueur. Les sociétés requérantes soutiennent que cet article ne serait pas applicable dans le cas d'un défaut de conformité n'affectant que l'étiquetage et non le produit lui-même. Mais la lettre même de l'article L. 218-5 du code de la consommation ne distingue pas¹⁶ et la jurisprudence judiciaire semble elle-même avoir déjà admis l'application de cet article dans le cas de l'absence de modification des allégations figurant sur un site internet¹⁷. La CAA n'a donc pas commis l'erreur de droit invoquée.

2.2. Les derniers moyens se rapportent à l'injonction elle-même et ne vous retiendront guère.

La contestation porte d'abord sur le délai de cinq semaines laissé à la société pour se conformer à l'injonction. La cour a jugé raisonnable ce délai compte tenu, d'une part, de la procédure contradictoire antérieure de plusieurs mois qui l'avait précédée et, d'autre part, de l'objet de la mesure ordonnée qui exigeait non la mise en conformité des produits mais la simple remise d'un échéancier de cette mise en conformité.

Il n'y a pas d'erreur de droit sur le premier motif : contrairement à ce qui est soutenu, la cour a n'a pas comptabilisé la durée de la phase antérieure dans le délai imparti pour se conformer à l'injonction. Elle a simplement estimé que le long dialogue noué en amont mettait en mesure la société de réagir rapidement à l'injonction qui a finalement été prononcée. Et Il n'y a pas de dénaturation sur le second motif : l'injonction portait bien seulement sur la délivrance d'un échéancier, même s'il ne pouvait évidemment s'agir d'une feuille volante remise à l'administration qui attendait qu'il soit assorti des justificatifs nécessaires.

En dernier lieu, il est exact que la cour n'a pas répondu au moyen tiré de ce que l'injonction était devenue sans objet dès lors que la société l'avait satisfaite, en modifiant son étiquetage et en retirant de celui-ci la mention « bio ». Mais dans ce litige d'excès de pouvoir, cette circonstance postérieure au prononcé de l'injonction était inopérante pour apprécier la légalité de celle-ci. La cour n'avait donc pas à y répondre, de sorte qu'il n'y a aucune insuffisance de motivation à lui reprocher.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc ces deux derniers moyens.

PCMNC au rejet du pourvoi.

¹⁶ La circonstance qu'une telle interprétation de l'article L. 218-5 emporterait une zone de recoupement entre l'injonction qu'elle permet et celle de l'article L. 141-1 du code de la consommation est indifférente à cet égard. Le caractère potentiellement redondant de l'article L. 218-5 du code de la consommation avec d'autres procédures a déjà été relevé par A. Roul dans ses conclusions sous CE, 9 juill. 2003, Syndicat national des vétérinaires inspecteurs de l'administration au sujet de l'ordonnance ayant introduit ces dispositions, n°239316.

¹⁷ Cass. crim. 22 mars 2016, n°15-82668, au bull.