

N°s 404651, 428432, 441239
Société Groupe Lactalis

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 12 février 2021
Décision du 10 mars 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Il peut arriver qu'un décret applique une loi votée de manière consensuelle au Parlement, passe l'épreuve d'une absence d'opposition de la Commission européenne et que le Conseil d'Etat, juge de sa légalité, soit pourtant conduit à l'annuler. Tel sera le cas en l'espèce si vous nous suivez.

Le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient se fonde sur des dispositions issues de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « loi Hamon »¹. Il concerne trois catégories de produits : le lait ; le lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers ; les viandes en tant qu'ingrédient dans les produits transformés (article 1^{er}). Pour le lait et les produits laitiers, l'article 3 impose l'indication sur l'emballage du pays de collecte et du pays de conditionnement et de transformation, indication qui peut cependant se limiter à l'information « UE » ou « hors UE ». Le décret n'est pas applicable aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou relevant de l'agriculture biologique, qui font l'objet de réglementations spécifiques. Ce texte qualifié d'expérimental a prévu une période d'application allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018, un rapport d'évaluation devant être communiqué à la Commission européenne.

La société Groupe Lactalis, qui se présente comme le premier groupe laitier mondial, vous a saisi d'une demande d'annulation de ce décret. Son opposition au texte s'explique par les coûts que lui occasionnent cette réglementation (contraintes d'organisation pour assurer la traçabilité des approvisionnements, nécessité de s'approvisionner en France pour certains ingrédients) et par la crainte qu'elle ne suscite en retour des démarches similaires d'autres Etats membres, entraînant un « reclouisonnement » du marché intérieur lié à la prédilection des consommateurs pour les produits nationaux. Par une décision avant-dire-droit (CE, 27 juin

¹ Cf., dans l'état actuel du code de la consommation, les articles L. 412-4 et L. 412-5 (articles L. 112-11 et L. 112-12 dans le texte issu de la loi du 17 mars 2014).

2018, n° 404651, Inédit), vous avez partiellement fait droit à une fin de non-recevoir du ministre de l'agriculture, la société n'ayant d'intérêt à agir que contre la partie du décret relative au lait et au lait comme ingrédient, et posé à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) une question préjudicielle sur l'interprétation de plusieurs dispositions du règlement du 25 octobre 2011² concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, dit « règlement INCO ». Nous rappellerons les termes de ces questions en même temps que les dispositions sur lesquelles elles portent.

Les articles 9 et 10 du règlement INCO fixent la liste des mentions obligatoires qui doivent figurer sur l'emballage des denrées alimentaires. S'agissant du pays d'origine ou du lieu de provenance, il est renvoyé à l'article 26, qui n'impose cette indication que dans deux cas de figure : dans le cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur le consommateur, notamment si d'autres mentions lui laissent supposer que le produit a une origine différente de son origine réelle ; pour un certain nombre de viandes listées en annexe. L'article 38 est relatif aux mesures nationales et il distingue deux situations : pour les questions expressément harmonisées par le règlement, les Etats membres ne peuvent adopter des mesures nationales que si le droit de l'Union l'autorise (§1) ; pour les questions non expressément harmonisées, les Etats membres peuvent prendre des mesures pour autant qu'elles n'aient pas pour d'effet de restreindre la libre circulation des marchandises conformes au règlement INCO, et ce « sans préjudice de l'article 39 » (§2). L'article 39 concerne plus spécifiquement les mesures nationales sur les mentions obligatoires complémentaires. Selon le §1, les Etats peuvent exiger de telles mentions si elles sont justifiées par certains motifs, notamment la protection de la santé publique ou la protection des consommateurs. Le §2 précise que « *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* » et que « *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, l'article 45 organise une procédure de notification préalable à la Commission qui s'applique aux mesures nationales définies à l'article 39. La Commission a la possibilité de s'opposer à la mesure nationale par un avis négatif, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce, un courrier du 4 juillet 2016 du commissaire en charge de la sécurité alimentaire prenant acte du caractère expérimental de la mesure et de l'engagement du gouvernement français de remettre un rapport d'application.

Le ministre présentant le décret comme fondé sur l'article 39.2 du règlement, vous avez posé une première question à la CJUE consistant à savoir si les dispositions de l'article 26 devaient être regardées comme ayant expressément harmonisé la question des indications obligatoires d'origine concernant le lait et le lait comme ingrédient et s'il était ainsi fait obstacle à l'adoption de mesures nationales sur le fondement de l'article 39. En deuxième lieu, vous

² 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.

avez demandé à la Cour si le critère objectif énoncé par l'article 39.2 (lien avéré entre l'origine et les propriétés de la denrée) devait être lu de manière combinée avec le critère subjectif (preuve que la majorité des consommateurs attachent une importance significative à l'information), c'est-à-dire si le lien avéré pouvait être celui que se représentent les consommateurs. Cette question s'explique par le fait que le ministre a admis avec constance, notamment lors d'une enquête à la barre, qu'il n'y avait aucune différence objective entre les laits produits en France et dans les autres pays, seule l'importance subjective attachée par la majorité des consommateurs à cette information justifiant selon lui la mesure ; c'est au demeurant cette interprétation combinée des deux critères qui avait été retenue par la section des travaux publics du Conseil d'Etat lors de l'examen du projet de décret, comme cela ressort de la partie de son avis mentionnée au rapport public³. En troisième lieu, vous avez demandé si les propriétés de la denrée pouvaient inclure les risques d'altération durant son transport.

Par un arrêt du 1^{er} octobre 2020 (*Groupe Lactalis*, C-485/18), la CJUE a répondu à la première question que l'indication obligatoire du pays d'origine du lait et du lait utilisé en tant qu'ingrédient doit être regardée comme étant une « question expressément harmonisée », dans les cas seulement où l'omission de cette indication serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs, et que cela ne faisait pas obstacle à ce que les Etats membres adoptent des mesures complémentaires sur le fondement de l'article 39 « à condition que celles-ci soient 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 (...) et qu'elles forment un ensemble cohérent avec cette indication ». Elle a écarté l'interprétation combinée des deux critères de l'article 39, le lien avéré devant être vérifié sans tenir compte de l'opinion des consommateurs, et elle a également refusé d'admettre qu'il pouvait être tenu compte du risque d'altération durant le trajet pour examiner les propriétés de la denrée.

En cours de procédure, l'expérimentation a été prolongée par deux décrets du 24 décembre 2018 et du 27 mars 2020⁴ et court ainsi jusqu'au 31 décembre 2021. La société a également contesté ces décrets et vous pourrez joindre les trois requêtes qui posent des questions identiques. Depuis l'arrêt de la CJUE, le ministre de l'agriculture n'a pas fait preuve d'une grande combativité, puisque son seul mémoire se borne à renvoyer à ses écritures antérieures, comme si la réponse à la question préjudicielle ne constituait pas un élément nouveau...

Le moyen qui a suscité la question préjudicielle et sur lequel vous allez maintenant vous prononcer au vu de l'arrêt de la CJUE est celui tiré de la méconnaissance par les décrets des articles 9, 10, 26, 38 et 39 du règlement. Il résulte de la première réponse de la CJUE que les articles 26 et 38 ne font pas en eux-mêmes obstacle à l'adoption de mesures nationales complémentaires sur les indications d'origine, à condition qu'elles soient conformes à l'article 39. Mais la deuxième réponse condamne la lecture subjective des conditions prévues par cet article, qui était la seule ligne de défense du ministre. Ses représentants ont notamment affirmé lors de l'enquête à la barre qu'il « n'y a pas, objectivement, de propriétés du lait ou de la viande qui puissent être reliées à leur origine géographique » et rejoignent sur ce point

³ Conseil d'Etat, Rapport public 2017, avis n° 391773.

⁴ Décrets n° 2018-1239 du 24 décembre 2018 et n° 2020-363 du 27 mars 2020.

l'analyse de la société requérante. La condition de « *lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance* » énoncée par l'article 39.2, dont la CJUE a jugé qu'elle devait être examinée de manière autonome, n'est donc pas vérifiée.

Nous nous sommes demandés si une autre lecture du décret n'aurait pas pu conduire à une issue différente. En effet, si la rédaction des articles 3 et 4 invite les entreprises à privilégier l'indication du pays d'origine, elle leur laisse la possibilité de se limiter à une indication « UE » ou « hors UE », voire « UE ou hors UE » lorsque l'origine est mixte. De ce fait, la seule dimension véritablement obligatoire du décret est d'imposer de se situer dans l'une de ces trois catégories (« UE », « hors UE » ou « UE ou hors UE »), l'entreprise ayant ensuite le choix de s'en tenir à l'indication minimale ou de préciser le pays d'origine. Si l'on envisage ainsi le décret, il pourrait être argué que les produits laitiers d'origine « UE » ont en commun une caractéristique objective, celle d'être soumis à une réglementation sanitaire harmonisée dans le cadre du « paquet hygiène » (cf. notamment le règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale). Cette piste avait été envisagée par Emmanuelle Cortot-Boucher dans ses conclusions sur votre première décision et l'arrêt de la CJUE ne dit rien qui en invalide le principe⁵.

Mais pour aller dans cette voie, encore faudrait-il que vous soyez saisi d'un argumentaire en ce sens appuyé sur l'exposé des différences de sécurité sanitaire entre le lait d'origine UE et le lait issu d'Etats tiers. Il n'en est rien, le ministère ayant même indiqué lors de l'enquête à la barre « qu'il n'y pas de différence selon que le lait est produit dans un Etat de l'Union européenne ou hors Union européenne », là aussi en accord avec la société requérante. Vous accueillerez donc inévitablement le moyen d'erreur de droit.

* *
*

Nous dirons quelques mots en conclusion des conséquences de cette annulation, qui mettra fin en ce qui concerne le lait à une expérimentation débutée il y a un peu plus de quatre ans. Elle n'empêchera pas les entreprises qui le souhaitent de préciser l'origine de leurs produits de manière volontaire, dans le cadre fixé par l'article 36 du règlement. Elle fermera en revanche la porte à l'édiction de nouvelles obligations nationales d'indication d'origine du lait : il résultera de l'arrêt de la CJUE et de votre décision que pour ces produits, des évolutions ne pourront intervenir qu'au niveau européen.

PCMNC :

- A l'annulation des décrets attaqués en tant qu'ils portent sur le lait et le lait utilisé en tant qu'ingrédient ;

⁵ La quatrième question posée par le Conseil d'Etat était en lien avec elle, puisqu'il s'agissait de savoir si l'appréciation des conditions posées à l'article 39 suppose de regarder les propriétés d'une denrée comme étant uniques du fait de son origine ou de sa provenance ou comme étant garanties du fait de cette origine ou de cette provenance et, dans ce dernier cas si, nonobstant l'harmonisation des normes sanitaires et environnementales applicables au sein de l'Union européenne, la mention de l'origine ou de la provenance peut-elle être plus précise qu'une mention sous la forme « UE » ou « hors UE ». La CJUE n'y a pas répondu.

- A ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat le versement à la société Groupe Lactalis d'une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.