

Affaire C-815/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

6 novembre 2019

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

5 septembre 2019

Requérante et requérante en « Revision » :

Natumi GmbH

Défendeur et défendeur en « Revision » :

Land Nordrhein-Westfalen

[OMISSIS]

Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

ORDONNANCE

[OMISSIS]

prononcée
le 5 septembre 2019
[OMISSIS]

Dans le litige administratif opposant

Natumi GmbH,
[OMISSIS] Troisdorf,

requérante, requérante en appel
et requérante en « Revision »,

[OMISSIS]

à

Land Nordrhein-Westfalen (Land de la Rhénanie du Nord-Westphalie,
Allemagne),
[OMISSIS]

défendeur, défendeur en appel
et défendeur en « Revision »,

[Or. 2]

[OMISSIS]

en présence de :

le représentant des intérêts fédéraux
près le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale),
[OMISSIS] Berlin,

la troisième chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative
fédérale),
à la suite de l'audience de plaidoiries du 5 septembre 2019,
[OMISSIS]

ordonne :

Il est sursis à statuer.

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes concernant l'interprétation du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission, du 5 septembre 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO 2008, L 250, p. 1), tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) 2018/1584 de la Commission, du 22 octobre 2018, modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO 2018, L 264, p. 1) :

1. L'article 28, lu en combinaison avec l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008 doit-il être interprété en ce sens que l'algue *Lithothamnium calcareum* peut être utilisée en tant qu'ingrédient dans la transformation des denrées alimentaires biologiques ?

2. En cas de réponse affirmative à la première question :
L'utilisation d'algues mortes est-elle également autorisée ?

3. En cas de réponse affirmative à la deuxième question aussi :
Les termes « contient du calcium », « contient une algue marine riche en calcium » ou « fournit un apport précieux en calcium issu de l'algue marine Lithothamnium » peuvent-ils être utilisés pour un produit étiqueté « bio » contenant du Lithothamnium calcareum (mort) en tant qu'ingrédient ? **[Or. 3]**

Motifs

I

- 1 La requérante est un producteur de boissons au soja et au riz, auxquelles elle ajoute du Lithothamnium calcareum, une algue rouge corallienne. Le produit qu'elle distribue, « Soja-Drink-Calcium » [« boisson soja calcium »], est étiqueté « bio » et porte les mentions suivantes : « calcium », « contient une algue marine riche en calcium » et « fournit un apport précieux en calcium issu de l'algue marine Lithothamnium ».
- 2 Dès l'année 2005, le défendeur a informé la requérante que l'utilisation de carbonate de calcium, en tant que minéral, est interdite dans les produits biologiques, précisant que cela concerne également l'enrichissement desdits produits par adjonction d'algues. Le défendeur ayant engagé une procédure de sanction pécuniaire, la requérante a introduit une action en constatation.
- 3 Le Verwaltungsgericht Düsseldorf (tribunal administratif de Düsseldorf, Allemagne) a débouté la requérante de son action en 2007. En application du règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO 1991, L 198, p. 1), lequel était alors toujours en vigueur, le Verwaltungsgericht Düsseldorf (tribunal administratif de Düsseldorf) a estimé que la classification en tant qu'additif est principalement déterminée par la finalité de l'adjonction. En l'espèce, d'après la manière dont le produit est présenté et conditionné, c'est la finalité nutritionnelle et physiologique de l'adjonction de carbonate de calcium qui prime selon lui, ce qui est incompatible avec l'étiquetage en tant que produit biologique.
- 4 À la suite de l'appel interjeté par la requérante, les parties ont demandé d'un commun accord la suspension de la procédure dans l'attente de la clôture de la procédure d'adoption de nouveaux règlements communautaires alors en cours. L'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, Allemagne) a rejeté le recours en 2016. Selon lui, s'il est vrai que l'utilisation d'algues dans la transformation des denrées alimentaires biologiques est autorisée par les règles de l'Union entrées depuis lors en vigueur, la disposition en cause ne s'applique toutefois qu'aux algues alimentaires. Or, le Lithothamnium calcareum ne peut pas

être consommé en raison de la présence caractéristique de dépôts calcaires dans ses parois cellulaires. Le tribunal ajoute qu'en tout état de cause, [Or. 4] l'autorisation susvisée ne s'applique pas aux résidus calcifiés de l'algue morte. En effet, ceux-ci ne constituent pas des ingrédients agricoles, mais des minéraux, dont l'adjonction à des produits biologiques n'est en principe pas autorisée, y compris en l'espèce.

- 5 La requérante a maintenu sa demande dans le cadre de son pourvoi en « Revision », lequel a été reçu par la juridiction de renvoi au motif que l'affaire soulève une question de principe. À l'appui dudit pourvoi, la requérante fait valoir, en substance, qu'elle a déjà produit, dans le cadre de la procédure d'appel, de nombreux éléments de preuve démontrant que le *Lithothamnium calcareum* est une denrée alimentaire et non un minéral ou un additif. En effet, la qualification d'une algue en tant que produit végétal ne cesse pas lorsque celle-ci meurt. Si l'on utilise des algues mortes, c'est uniquement pour des raisons écologiques. En outre, selon la requérante, la teneur en calcium de cette algue n'est pas due à un « processus de calcification » intervenant une fois l'algue morte : qu'elle soit vivante ou morte, celle-ci présente en grande partie la même composition et les mêmes propriétés chimiques. C'est d'ailleurs toute l'algue qui est utilisée dans le cadre du processus de production. La requérante ajoute que la Commission européenne a expressément confirmé que le *Lithothamnium* peut être ajouté aux produits biologiques. Enfin, elle fait valoir que de tels produits sont également distribués dans d'autres pays de l'Union.
- 6 Le défendeur s'oppose au pourvoi en « Revision » et soutient l'arrêt rendu en appel. Il fait valoir que l'avis de la Commission rapporté par la requérante n'a pas été officialisé, par exemple sous forme de « lignes directrices ». Les projets actuels de refonte du droit de l'Union contiennent une liste d'algues spécifiques, mais le *Lithothamnium calcareum* n'y figure pas. Par ailleurs, selon lui, les algues utilisées par la requérante à l'état sédimentaire ont perdu tous leurs composants organiques, de sorte qu'il s'agit de dépôts sur fonds marin, à la manière de roches calcaires.
- 7 Le représentant des intérêts fédéraux près le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), tout comme le Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture, Allemagne), juge correcte la position de la juridiction d'appel. Selon lui, l'étiquetage de la boisson au soja indique clairement que l'adjonction d'éléments d'algues calcifiées sert à enrichir la boisson en calcium. Or, l'adjonction de minéraux à des produits biologiques à des fins d'enrichissement n'est [Or. 5] autorisée qu'à condition que l'emploi de ces minéraux dans les denrées alimentaires auxquelles ils sont ajoutés soit exigé sur le plan juridique.

II

- 8 Il y a lieu de sursoir à statuer et de saisir la Cour, au titre de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, d'une demande de décision préjudicielle portant sur

l'interprétation du règlement n° 889/2008, tel que modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution 2018/1584. L'issue du litige au principal dépend de la réponse à la question de savoir si l'article 28, lu en combinaison avec l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008 permet l'utilisation du *Lithothamnium calcareum* en tant qu'ingrédient. Il en est de même pour la question, qui se pose dans un second temps, le cas échéant, de savoir si la promotion d'un tel produit peut inclure une référence au calcium, c'est-à-dire à un minéral.

- 9 1. Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 834/2007, les termes énumérés à l'annexe, tels que « biologique », ainsi que leurs diminutifs, tels que « bio », ne peuvent être utilisés que concernant un produit répondant aux exigences énoncées dans ce règlement ou conformes à celui-ci. Aux termes de l'article 23, paragraphe 4, sous a), de ce règlement, l'utilisation du terme en cause en l'espèce, dans la dénomination de vente d'une denrée alimentaire transformée, est subordonnée à la condition, notamment, que ladite denrée soit en conformité avec les exigences générales de production énoncées à l'article 19 dudit règlement.
- 10 Ledit article 19 opère une distinction entre, d'une part, l'utilisation d'additifs tels que les minéraux et les oligo-éléments [article 19, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 834/2007] et, d'autre part, l'utilisation d'ingrédients agricoles non biologiques [article 19, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 834/2007]. Sauf en ce qui concerne certaines exceptions [Or. 6] non pertinentes en l'espèce, ces substances ne peuvent être utilisées que si elles ont fait l'objet d'une autorisation d'utilisation dans la production biologique conformément à l'article 21 du règlement n° 834/2007. La décision de les autoriser ou non revient à la Commission [article 21, paragraphe 2, et article 38, sous a) et b), du règlement n° 834/2007]. C'est une telle décision qu'elle prend dans le règlement n° 889/2008.
- 11 Ce règlement prévoit des régimes d'autorisation différents pour les catégories susvisées. Les additifs font l'objet de l'article 27, lu en combinaison avec l'annexe VIII, du règlement n° 889/2008. Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, sous f), de ce règlement, les minéraux ne peuvent en principe être utilisés qu'à condition que leur emploi dans des denrées alimentaires de consommation courante soit expressément exigé sur le plan juridique. Les ingrédients agricoles non biologiques font l'objet de l'article 28 du règlement n° 889/2008. Ils peuvent être utilisés s'ils sont énumérés à l'annexe IX de ce règlement. Le point 1.3 de ladite annexe est libellé dans les termes suivants : « Algues, y compris les algues marines, dont l'utilisation est autorisée dans la préparation de denrées alimentaires non biologiques ».
- 12 2. Selon la juridiction d'appel, cette disposition ne peut s'appliquer qu'aux « algues alimentaires » pouvant également être consommées en tant que telles, ce qui n'est pas le cas des algues rouges coralliennes comme le *Lithothamnium calcareum*, en raison de la présence caractéristique de dépôts calcaires dans leurs parois cellulaires.

- 13 À l'appui de ce point de vue, la juridiction d'appel fait valoir que les autres ingrédients énumérés à l'annexe IX, point 1, du règlement n° 889/2008 sont tous comestibles et doivent tous l'être [voir annexe IX, point 1.1 (« Fruits, noix et graines comestibles ») et point 1.2 (« Épices et herbes comestibles ») du règlement n° 889/2008]. Il est possible que cette exigence ait été conçue pour s'appliquer aux algues aussi. En effet, la réglementation pertinente fait par ailleurs référence aux « algues [...] comestibles », notamment à l'article 13, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, du règlement n° 834/2007.
- 14 Le fait que cette restriction concernant le caractère « comestible » des algues n'a justement pas été incluse à l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008 va à l'encontre d'une telle interprétation. En effet, il apparaît suffisant, à la lecture de cette [Or. 7] disposition, que cette algue soit utilisée en tant qu'ingrédient. Par conséquent, ce n'est pas l'algue elle-même qui doit être comestible, mais uniquement l'ingrédient utilisé dans la fabrication des denrées alimentaires, comme, par exemple, les farines d'algues [voir, à cet égard, article 2, sous r), du règlement n° 834/2007, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 4, sous a), de 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 publicité faite à leur égard (JO 2000, L 109, p. 29)]. On ne voit aucune raison objective de restreindre davantage la portée de cette disposition. Poudres et farines issues du *Lithothamnium calcareum* sont également distribuées à titre de compléments alimentaires ; il n'apparaît pas que cela soit illégal.
- 15 De même, aucune disposition actuellement en vigueur ne permet d'étayer la position, adoptée alors que le règlement n° 2092/91 était toujours en vigueur, selon laquelle l'utilisation du *Lithothamnium calcareum* ne doit pas avoir pour finalité l'enrichissement des produits en calcium (voir, notamment, le compte rendu sommaire de la 45^e réunion du groupe de travail « Législation » et du comité permanent de l'agriculture biologique des 29 et 30 mars 1999 <G/[pesticide]/almud/ab99/29marrep>). En effet, l'article 28 du règlement n° 889/2008 ne prévoit aucune restriction de cette nature pour les ingrédients d'origine agricole.
- 16 Enfin, l'avis rendu le 30 mars 2015 par la Commission (réf. Ares<2015 > 1395950), que produit la requérante, plaide en faveur de l'application de l'annexe IX, point 1.3, de ce règlement. Dans ce document, la directrice générale adjointe de la direction générale de l'agriculture et du développement rural confirme que le *Lithothamnium* est visé par l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008.
- 17 Cependant, le point de savoir si et dans quelle mesure les algues sont en conformité avec les conditions énoncées à l'article 21, paragraphe 1, sous ii), du règlement n° 834/2007 pour l'autorisation des substances visées à l'article 19, paragraphe 2, de ce règlement, semble incertain. Il n'apparaît pas que, sans l'emploi de cette algue, il serait impossible de produire ou de conserver les

denrées alimentaires ou de respecter des propriétés diététiques prévues par le droit de l'Union. Toutefois, il en est vraisemblablement de même pour un grand nombre d'ingrédients énumérés à l'annexe IX du règlement n° 889/2008.

- 18 3. La juridiction d'appel estime qu'en tout état de cause, les résidus morts de l'algue *Lithothamnium calcareum* ou de parties de celle-ci ne peuvent plus être considérés comme **[Or. 8]** des ingrédients agricoles au sens de l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008. Pour la juridiction d'appel, ceux-ci ne constituent pas un « produit végétal » : étant donné que les composants restants, après que l'algue est morte, sont presque exclusivement constitués de carbonate de calcium et de carbonate de magnésium, ainsi que de quelques oligo-éléments, il convient de classer ces ingrédients au titre des minéraux.
- 19 Plaide en faveur de cette classification le fait que le *Lithothamnium* figure à l'annexe V, point 1, du règlement n° 889/2008 en tant que matière première d'« origine minérale ». Bien que cette disposition ait trait à la réglementation relative aux aliments des animaux, elle pourrait cependant, indépendamment de cela, plaider en faveur de la classification du *Lithothamnium* en tant que minéral. Cela rendrait également plausible l'absence d'une catégorie correspondante à l'annexe IX du règlement n° 889/2008, l'adjonction de minéraux dans la production de denrées alimentaires n'étant en principe pas autorisée.
- 20 Le fait qu'une algue, même morte, demeure un ingrédient d'origine agricole va à l'encontre de cette interprétation. On ne voit pas pourquoi une algue devrait perdre son origine agricole et devenir un minéral une fois morte. En effet, si une algue récoltée alors qu'elle est encore vivante est considérée comme un ingrédient agricole, indépendamment de sa teneur en calcium, il doit en principe en être de même pour l'algue morte. La juridiction d'appel n'a pas établi que la « calcification », c'est-à-dire le fort taux d'enrichissement en carbonate de calcium, ne se produit qu'ultérieurement, selon un processus (inorganique) intervenant une fois l'algue morte. En fait, d'après les avis d'experts produits par la requérante, cela n'est pas le cas.
- 21 En tout état de cause, la classification du *Lithothamnium* au titre des dispositions relatives à la production d'aliments pour animaux ne permet pas de tirer de conclusions directes quant à la délimitation des substances différenciées au titre de l'article 19 du règlement n° 834/2007 en matière de denrées alimentaires. En effet, ce n'est pas seulement l'objet de ces dispositions qui est différent : c'est aussi le système qui les sous-tend qui est conçu différemment. Aux termes de l'article 22 du règlement n° 889/2008, la procédure d'énumération à l'annexe V de ce règlement s'applique à la fois aux matières premières végétales et aux matières premières minérales. Ainsi, **[Or. 9]** contrairement à ce qui prévaut pour la transformation de denrées alimentaires visée à l'article 19 du règlement n° 834/2007, cette différenciation n'entraîne pas l'application de régimes d'autorisation différents. Au contraire, aux termes de l'article 22, sous d), du règlement n° 889/2008, l'autorisation des matières premières d'origine minérale énumérées à l'annexe V n'est soumise à aucune exigence supplémentaire ;

celles-ci sont donc même privilégiées par rapport aux matières premières végétales. Cette classification n'est pas transposable à la production de denrées alimentaires visée à l'article 19 du règlement n° 834/2007, aux termes duquel les minéraux ne sont en principe pas autorisés [voir article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008].

- 22 En revanche, s'agissant de la production de denrées alimentaires, l'annexe IX du règlement n° 889/2008 ne prévoit pas une telle différenciation. En effet, bien que le législateur ait été conscient de la forte teneur en calcium du Lithothamnium, comme cela ressort des règles relatives aux aliments des animaux, il y vise les algues sans pour autant exclure le Lithothamnium calcareum. Si cette disposition devait néanmoins contenir des restrictions à cet égard, on ne peut en tout état de cause pas les identifier sans susciter des doutes quant au degré de précision que devrait revêtir une telle disposition.
- 23 Une interprétation restrictive de la liste figurant à l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008 soulève enfin des doutes au regard de l'objet de cette disposition. Si, déjà de son vivant, le Lithothamnium calcareum a une forte teneur en calcium en raison de la présence caractéristique de dépôts calcaires dans ses parois cellulaires, on ne voit pas pourquoi seule l'algue morte ne devrait plus être considérée comme un ingrédient agricole en raison, précisément, de cette teneur en minéraux.
- 24 4. Enfin, la question se pose de savoir si le produit de la requérante, pour autant qu'il réponde aux exigences requises pour pouvoir être étiqueté « biologique », peut mentionner le calcium.
- 25 Aux termes de l'article 23, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 834/2007, sont interdites toutes marques de commerce, ou pratiques en matière d'étiquetage ou de publicité, trompeuses au regard des dispositions de ce règlement. Cela porte à considérer qu'il [Or. 10] est interdit de faire référence au calcium sur l'emballage ou dans le nom d'une boisson biologique. Aux termes de l'article 19, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 834/2007, lu en combinaison avec l'article 27, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 889/2008, l'adjonction de minéraux aux denrées alimentaires biologiques est en principe interdite, l'utilisation de minéraux n'étant autorisée qu'à des conditions restrictives, qui ne sont pas remplies en l'espèce. Par conséquent, toute référence au calcium, c'est-à-dire à un minéral, est trompeuse au regard des dispositions du règlement n° 834/2007.
- 26 Le fait que cette indication est objectivement correcte va à l'encontre d'une telle interdiction. Étant donné que l'ingrédient en question, pour autant que son utilisation soit autorisée, a une forte teneur en calcium, la référence au calcium n'est pas en soi trompeuse. À ce titre, il apparaît envisageable de mentionner cet ingrédient agricole autorisé, comme le fait la requérante au moyen de l'indication « contient une algue marine riche en calcium ».

- 27 5. La juridiction de renvoi est encline à considérer que l'utilisation des résidus broyés d'algues mortes de l'espèce *Lithothamnium calcareum* dans la production de denrées alimentaires biologiques est autorisée au titre de l'article 19, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 834/2007, lu en combinaison avec l'article 28 et l'annexe IX, point 1.3, du règlement n° 889/2008 ; en revanche, elle estime qu'il est interdit de faire référence au calcium, c'est-à-dire à un minéral, dans le cadre de la promotion desdits produits.
- 28 Toutefois, les dispositions pertinentes et la jurisprudence actuelle de la Cour ne permettent pas de répondre avec suffisamment de certitude aux questions préjudicielles précitées, lesquelles sont décisives pour l'issue du litige au principal et portent sur l'interprétation des règlements n° 834/2007 et n° 889/2008. Il y a donc lieu de saisir la Cour à titre préjudiciel, notamment s'agissant des questions qui se posent également dans d'autres États membres dans des contextes similaires (voir arrêt du 6 octobre 1982, **[Or. 11]** Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335, point 21 [OMISSIS]).

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL