



Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 30/04/2024, 464599

Conseil d'État - 3ème - 8ème chambres réunies Lecture du mardi 30 avril 2024

N° 464599

ECLI:FR:CECHR:2024:464599.20240430

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur
Mme Nicole da Costa

Rapporteur public
Mme Marie-Gabrielle Merloz

Avocat(s)
SCP GATINEAU, FATTACCINI, REBEYROL

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 1^{er} juin et 29 août 2022 et le 4 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat français des miels demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2022-482 du 4 avril 2022 relatif au miel ;
- 2°) à titre subsidiaire, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 ;
- le règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 ;
- le code de la consommation ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Nicole da Costa, conseillère d'Etat,
- les conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat du syndicat français des miels ;

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat national des miels demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 4 avril 2022 modifiant le décret du 30 juin 2003 relatif au miel, en tant que, par son article 2, il rend obligatoire la mention sur les étiquettes des pays d'origine des miels lorsque le miel est conditionné en France.

Sur la légalité externe :

2. D'une part, aux termes de l'article 45 du règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires : " Dans le cas où il est fait référence au présent article, l'Etat membre qui juge nécessaire d'arrêter une nouvelle législation concernant l'information sur les denrées alimentaires notifie au préalable à la Commission et aux autres Etats membres les mesures envisagées, en précisant les motifs qui les justifient ".

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 412-1 du code de la consommation : " I. Des décrets en Conseil d'Etat définissent les règles auxquelles doivent satisfaire les marchandises. Ils déterminent notamment : / 1° Les conditions dans lesquelles (...) l'étiquetage, le conditionnement (...) des marchandises sont interdits ou réglementés ; (...) ". Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 412-4 du même code : " le consommateur est (...) informé de tous les pays d'origine des miels composant un mélange de miels en provenance de plus d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers, qui sont indiqués sur l'étiquette du produit " et aux termes du cinquième alinéa du même article : " Les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article ".

4. Il ressort des pièces du dossier, d'une part, que le projet de décret a été notifié à la Commission européenne, dans sa version initiale, le 18 juillet 2019, et, dans une version modifiée, le 4 décembre 2019, et que cette dernière a rendu, le 20 janvier 2020, un avis concluant à la compatibilité des mesures prévues avec le droit de l'Union européenne, d'autre part, que si des modifications ont été ultérieurement apportées au projet notifié le 4 décembre 2019, elles n'étaient pas de nature à justifier une nouvelle procédure de notification préalable. Par suite, et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait été pris en méconnaissance des obligations résultant de l'article 45 du règlement du 25 octobre 2011 et de l'article L. 412-4 du code de la consommation ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne :

5. Aux termes du IV de l'article 2 du décret du 30 juin 2003 relatif au miel, dans sa version modifiée par le décret attaqué du 4 avril 2022 : " IV. - Le pays ou les pays d'origine où le miel a été récolté sont indiqués sur l'étiquette. / Lorsque le miel est conditionné sur le territoire national, si le miel est originaire de plus d'un Etat membre de l'Union européenne ou de plus d'un pays tiers, les pays d'origine où le miel a été récolté sont indiqués sur l'étiquette. / Lorsque le miel n'est pas conditionné sur le territoire national, si le miel est originaire de plus d'un Etat membre de l'Union européenne ou de plus d'un pays tiers, l'indication des pays d'origine peut être remplacée par l'une des indications suivantes, selon le cas : / 1° "Mélange de miels originaires de l'UE" ; / 2° "Mélange de miels non originaires de l'UE" ; / 3° "Mélange de miels originaires et non originaires de l'UE" "

6. D'une part, l'article 8 du règlement du 25 octobre 2011 dispose que : " 1. L'exploitant du secteur alimentaire responsable des informations sur les denrées alimentaires est l'exploitant sous le nom ou la raison sociale duquel la denrée alimentaire est commercialisée ou, si ledit exploitant n'est pas établi dans l'Union, l'importateur sur le marché de l'Union. / 2. L'exploitant du secteur alimentaire responsable des informations sur les denrées alimentaires veille à la présence et à l'exactitude des informations sur les denrées alimentaires conformément à la législation applicable concernant l'information sur les denrées alimentaires et les exigences des dispositions nationales pertinentes ". D'autre part, aux termes de l'article 1er du même règlement : " 4. Le présent règlement s'applique sans préjudice des exigences d'étiquetage prévues par des dispositions particulières de l'Union applicables à certaines denrées alimentaires ". Le a) du paragraphe 4 de l'article 2 de la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel dispose que : " Le pays ou les pays d'origine où le miel a été récolté sont indiqués sur l'étiquette. Toutefois, si le miel est originaire de plus d'un Etat membre ou de plus d'un pays tiers, cette indication peut être remplacée par l'une des indications suivantes, selon le cas : - " mélange de miels originaires de la CE ", - " mélange de miels non originaires de la CE ", - " mélange de miels originaires et non originaires de la CE ". Aux termes de l'article 5 de cette directive : " Les Etats membres n'adoptent pas, pour les produits définis à l'annexe I, des dispositions nationales non prévues par la présente directive ". L'article 9 de la même directive prévoit que les dispositions de celle-ci " sont appliquées de manière à : autoriser la commercialisation des produits définis à l'annexe I s'ils répondent aux définitions et règles prévues par la présente directive (...) ".

7. Il résulte clairement des dispositions citées au point 6, au demeurant interprétées en ce sens par les communications de la Commission européenne, que si, conformément à l'une des deux options ouvertes par la directive du 20 décembre 2001, laquelle procède à une harmonisation complète de la réglementation applicable dans les Etats membres de l'Union européenne en matière d'étiquetage des miels, les Etats membres ont la faculté d'imposer aux opérateurs conditionnant le miel sur leur territoire l'obligation d'indiquer sur les étiquettes, en cas de mélange de miels, les pays d'origine des miels employés, ils sont tenus d'accepter sur leur marché national des mélanges de miels, avec une indication seulement générique de l'origine des miels employés, lorsque ces mélanges de miels ont été conditionnés dans un autre Etat membre dont la réglementation, retenant l'autre option ouverte par la directive, n'exige que cette indication générique.

8. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, en imposant sur l'étiquette des miels conditionnés en France la mention de tous les pays d'origine des miels composant un mélange de miels en provenance de plus d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers, ni le législateur, à l'article L. 412-4 du code de la consommation, ni le décret attaqué n'ont méconnu les dispositions, citées au point 6, de l'article 2 de la directive du 20 décembre 2001.

9. En deuxième lieu, d'une part, dès lors que le décret attaqué s'est borné à mettre en œuvre, pour les seuls miels conditionnés en France, l'option ouverte par la directive du 20 décembre 2001 et que celle-ci, ainsi qu'il a été dit, procède à une harmonisation complète de la réglementation applicable au sein de l'Union européenne en la matière, le syndicat requérant, qui ne conteste pas la conformité des dispositions de cette directive à des règles de rang supérieur du droit de l'Union européenne, ne saurait utilement se prévaloir d'une méconnaissance, par ce décret, des dispositions de l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la liberté d'établissement ou de celles prohibant les discriminations figurant à l'article 18 du même traité et aux articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

10. D'autre part, dès lors que, pour les raisons indiquées au point 7, le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour imposer aux opérateurs qui conditionnent du miel dans un autre Etat membre de l'Union européenne l'obligation qu'il fait peser, par le décret attaqué, sur les opérateurs procédant à ce conditionnement en France, le syndicat requérant ne saurait utilement invoquer une atteinte au principe d'égalité résultant de ce que les règles imposées pour l'étiquetage des miels conditionnés en France seraient plus contraignantes que celles imposées pour l'étiquetage des miels conditionnés dans d'autres Etats de l'Union européenne.

11. En troisième lieu, le syndicat requérant ne saurait utilement se prévaloir de la méconnaissance, par le décret attaqué, des dispositions de l'article 26 du règlement du 25 octobre 2011 dès lors que, d'une part, le paragraphe 1 de cet article prévoit, comme le 4 de l'article 1er de ce règlement, que les règles qu'il énonce concernant l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire s'appliquent " sans préjudice des exigences d'étiquetage prévues par des dispositions particulières de l'Union ", et que, d'autre part, la directive du 20 décembre 2001 fixe des règles d'étiquetage spécifiques au miel.

12. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur la portée des règles d'étiquetage des miels, en l'absence de doute raisonnable quant à leur interprétation, le syndicat requérant n'est pas fondé à demander l'annulation du décret qu'il attaque. Les conclusions qu'il a présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent par suite qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : La requête du syndicat français des miels est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat national des miels, au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Délibéré à l'issue de la séance du 5 avril 2024 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Philippe Ranquet, M. Jonathan Bosredon, M. Hervé Cassagnabère, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et Mme Nicole da Costa, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 30 avril 2024.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Nicole da Costa

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin

ECLI:FR:CECHR:2024:464599.20240430

Analyse

▼ **Abstrats**

▼ **Résumé**

▼ **Renvois jurisprudentiels**