

**Cauza C-399/22**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

15 iunie 2022

**Instanța de trimitere:**

Conseil d'État (Franța)

**Data deciziei de trimitere:**

9 iunie 2022

**Reclamantă:**

Confédération paysanne

**Pârâte:**

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

---

**CONSEIL D'ÉTAT (CONSILIUL DE STAT)**

hotărând

în contencios

[*omissis*]

Decizia din 9 iunie 2022

Având în vedere următoarea procedură:

Prin cererea introductivă, un memoriu și un memoriu în replică înregistrate la 2 octombrie 2020, precum și la 12 noiembrie și la 15 decembrie 2021 la Secretariatul pentru contencios al Conseil d'État (Consiliul de Stat), Confédération paysanne solicită Conseil d'État (Consiliul de Stat):

1) anularea pentru abuz de putere a deciziei implicite de refuz a ministre de l'agriculture et de l'alimentation (ministrul agriculturii și alimentației) și a

ministre de l'économie, des finances et de la relance (ministrul economiei, finanțelor și relansării) de a adopta un ordin care interzice importul anumitor produse agricole originare din Sahara Occidentală în temeiul articolului 23 bis din code des douanes (Codul vamal);

2) obligarea ministrului economiei, finanțelor și relansării și a ministrului agriculturii și alimentației să adopte, în temeiul articolului 23 bis din Codul vamal, în termen de două luni de la data deciziei care urmează să fie pronunțată, un ordin care să interzică importul tomatelor „cherry” și al pepenilor originari din Sahara Occidentală în condiții neconforme cu dreptul Uniunii Europene;

3) în subsidiar, să sesizeze cu titlu preliminar Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu întrebările, în primul rând, dacă, ținând seama de statutul separat și distinct al Saharei Occidentale, dreptul Uniunii Europene și, în special, Regulamentele nr. 1308/2013, nr. 543/2011 și nr. 1169/2011, trebuie interpretat în sensul că impune, în temeiul obligației de menționare a originii fructelor și legumelor proaspete pe pachete și ambalaje, în locul Marocului, menționarea acestui prim teritoriu, în al doilea rând, dacă autorizația eliberată în acest temei autorităților marocane le permite să efectueze controale de conformitate a produselor originare din acest teritoriu și, în ultimul rând, dacă Decizia 2019/217 a Consiliului din 28 ianuarie 2019 privind încheierea Acordului sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul euro-mediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte, derogă de la normele aplicabile pentru stabilirea originii nepreferențiale, astfel cum este definită de Codul vamal al Uniunii și, în caz afirmativ, dacă această decizie este conformă cu dreptul primar al Uniunii.

[omissis]

Confédération paysanne susține că :

- decizia atacată îi cauzează un prejudiciu;
- miniștrii competenți nu puteau să se abțină în mod legal de la exercitarea competenței care le este conferită de articolul 23 bis din Codul vamal;
- decizia atacată, în măsura în care refuză să facă referire, în ceea ce privește originea produselor alimentare în cauză, la frontierele recunoscute internațional, atât pentru informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, în special în ceea ce privește etichetarea fructelor și legumelor, cât și pentru controalele de conformitate și certificatele de conformitate aplicabile tomatelor și pepenilor provenind din Sahara Occidentală, încalcă articolul 74 din Regulamentul nr. 1308/2013, articolul 3 alineatele (1) și (2), articolul 5 alineatul (1) și articolul 8 din Regulamentul nr. 543/2011, Regulamentul nr. 1169/2011, articolul 60 din Codul vamal al Uniunii Europene, articolul 31 din Regulamentul

delegat 2015/2446 din 28 iulie 2015, precum și poziția adoptată de Comisia Europeană;

- aceasta încalcă articolul 9 [alineatul (1)] litera (i), articolul 26 alineatul (2) litera (a) și articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1169/2011, astfel cum a fost interpretat în lumina Hotărârii C-104/16 a Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește menționarea teritoriului de proveniență a produselor alimentare, având în vedere că „produsele alimentare naționale” în sensul articolului 23 bis din Codul vamal intră în domeniul de aplicare al acestui regulament, că produsele în cauză sunt recoltate în Sahara Occidentală și că mențiunea „Origine: Maroc” este, prin urmare, eronată;

- [omissis]

Prin memoriile în apărare înregistrate la 12 noiembrie 2021 și la 15 februarie 2022, ministrul economiei, finanțelor și relansării solicită respingerea cererii introductive. Acesta susține, cu titlu principal, că cererea introductivă nu este admisibilă, întrucât decizia implicită atacată nu constituie un act care poate face obiectul unei acțiuni pentru abuz de putere și, cu titlu subsidiar, că motivele invocate nu sunt întemeiate.

Prin memoriul în apărare înregistrat la 15 noiembrie 2021, ministrul agriculturii și alimentației solicită respingerea cererii, asociindu-se observațiilor prezentate de ministrul economiei, finanțelor și relansării.

[omissis] [Considerații de procedură națională]

Având în vedere celelalte înscrisuri din dosar;

Având în vedere:

- [omissis];
- Tratatul privind Uniunea Europeană;
- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 267;
- Acordul euro-mediteranean din 26 februarie 1996 de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte;
- Decizia (UE) 2019/217 a Consiliului din 28 ianuarie 2019 privind încheierea Acordului sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul euro-mediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte;
- Regulamentul (UE) nr. 543/2011 al Comisiei din 7 iunie 2011 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea

ce privește sectorul fructelor și legumelor și sectorul fructelor și legumelor prelucrate;

- Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare;

- Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii;

- Regulamentul nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole, care a înlocuit Regulamentul (CE) nr. 1234/2007;

- Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei din 28 iulie 2015;

- Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/892 al Comisiei din 13 martie 2017 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește sectorul fructelor și legumelor și sectorul fructelor și legumelor prelucrate;

- [omissis];

- Codul vamal;

- [omissis];

[omissis]

Întrucât:

- 1 Confédération paysanne a solicitat ministrului economiei, finanțelor și relansării și ministrului agriculturii și alimentației să adopte, în temeiul articolului 23 bis din Codul vamal, un ordin care să interzică importul de tomate „cherry” și de pepeni din soiul „charentais” recoltați pe teritoriul Saharei Occidentale, pentru motivul că acest teritoriu nu aparține Regatului Maroc și că, prin urmare, etichetarea care prezintă aceste produse ca fiind originare din Maroc încalcă dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la informarea consumatorilor cu privire la originea fructelor și a legumelor puse în vânzare. Aceasta solicită anularea pentru abuz de putere a refuzului implicit opus de acești doi miniștri cererii sale.
- 2 Potrivit articolului 23 bis din Codul vamal: *„Sub rezerva aplicării acordurilor internaționale, importul produselor alimentare, al materialelor și al produselor de orice natură și de orice origine care nu respectă obligațiile legislative sau administrative impuse în materie de comercializare sau de vânzare în privința produselor alimentare, a materialelor sau a produselor similare naționale poate fi interzis sau reglementat prin ordine comune ale ministrului economiei și*

*finanțelor, ministrului responsabil cu resursele și ministrului agriculturii însărcinat cu combaterea fraudelor.”*

Cu privire la cauza de inadmisibilitate invocată de ministrul economiei, finanțelor și relansării:

- 3 [omissis] [Considerație privind dreptul național care nu are incidență asupra litigiului]

Cu privire la legalitatea refuzului ministrului economiei, finanțelor și relansării și al ministrului agriculturii și alimentației de a interzice importurile de fructe și legume provenite din Sahara Occidentală:

- 4 [omissis]

- 5 [Considerații privind dreptul național care nu au incidență asupra litigiului]

- 6 Confédération paysanne susține că decizia atacată încalcă articolele 74 și 76 din Regulamentul nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013, articolul 3 alineatele (1) și (2), articolul 5 alineatul (1) și articolul 8 din Regulamentul nr. 543/2011 al Comisiei din 7 iunie 2011, articolul 26 din Regulamentul nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011, articolul 60 din Codul vamal al Uniunii Europene, articolul 31 din Regulamentul delegat 2015/2446 al Comisiei din 28 iulie 2015, precum și poziția Comisiei Europene, în măsura în care această decizie refuză să facă referire, în ceea ce privește originea produselor alimentare în cauză, la frontierele recunoscute internațional, atât pentru informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, în special în ceea ce privește etichetarea fructelor și legumelor, cât și pentru controalele de conformitate și certificatele de conformitate aplicabile tomatelor și pepenilor provenind din Sahara Occidentală. Aceasta susține, în plus, că decizia atacată încalcă articolul 9 alineatul (1), articolul 26 alineatul (2) litera (a) și articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1169/2011, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea C-104/16 a Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește menționarea teritoriului de proveniență a produselor alimentare, având în vedere că „produsele alimentare naționale” în sensul articolului 23 bis din Codul vamal intră în domeniul de aplicare al acestui regulament, că produsele în cauză sunt recoltate în Sahara Occidentală și că menționarea Marocului ca origine este, prin urmare, eronată.

- 7 [omissis]

- 8 Potrivit articolului 9 din Regulamentul nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare: „(1) În conformitate cu articolele 10-35 și sub rezerva excepțiilor prevăzute în prezentul capitol, este obligatorie menționarea următoarelor informații. / [...] (i) țara de origine sau locul de proveniență, în cazurile menționate la articolul 26; [...]”. Potrivit articolului 26 din același regulament: „[...] (2) Mențiunile privind țara de origine sau locul de proveniență

sunt obligatorii: / (a) în cazul în care lipsa acestor informații ar putea induce consumatorul în eroare în ceea ce privește adevărata țară de origine sau adevăratul loc de proveniență a produsului alimentar, în special dacă informațiile care însoțesc produsul alimentar sau eticheta în ansamblul ei ar sugera în alt fel că produsul are o altă țară de origine sau un alt loc de proveniență; / [...]”.

Potrivit articolului 76 din Regulamentul nr. 1308/2013 din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole: „(1) În plus, în cazul în care acest lucru este relevant pentru standardele de comercializare aplicabile menționate la articolul 75, produsele din sectorul fructelor și legumelor destinate a fi vândute în stare proaspătă consumatorilor pot fi comercializate numai dacă sunt de calitate bună, corectă și vandabilă și dacă este indicată țara de origine. / (2) Standardele de comercializare menționate la alineatul (1), precum și orice standard de comercializare aplicabil sectorului fructelor și legumelor stabilit în conformitate cu prezenta subsecțiune, se aplică în toate etapele comercializării, inclusiv la import [...]. / (3) Deținătorul produselor provenind din sectorul fructelor și legumelor care intră sub incidența standardelor de comercializare expune aceste produse sau le oferă spre vânzare, le livrează sau le comercializează în cadrul Uniunii numai în conformitate cu respectivele standarde și este responsabil de asigurarea acestei conformități. [...]”.

Regulamentul de punere în aplicare nr. 543/2011 al Comisiei, care precizează în dispozițiile sale conținutul standardului de comercializare general aplicabil fructelor și legumelor, printre care pepenele, și edictează un standard specific pentru tomate, prevede printre informațiile specifice imperative care trebuie aplicate pe ambalaj, pe facturi și pe documentele însoțitoare și la momentul vânzării cu amănuntul, pe de o parte, identificarea adresei ambalatorului și a expeditorului și, pe de altă parte, numele complet al țării de origine a produsului, la care se adaugă „opțional”, pentru tomate, „regiunea de producție”. Articolul 134 din Regulamentul nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului vamal al Uniunii prevede: „(1) Mărfurile care sunt introduse pe teritoriul vamal al Uniunii sunt supuse, de la data acestei introduceri, unei supravegheri vamale și pot face obiectul controalelor vamale. Dacă este cazul, acestea pot face obiectul prohibițiilor sau al restricțiilor justificate din motive, între altele, de moralitate publică, de ordine publică, de securitate publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de ocrotire a plantelor, de protecție a mediului înconjurător, a patrimoniului național cu valoare artistică, istorică sau arheologică și de protecție a proprietății industriale sau comerciale, inclusiv al controlului vizând precursorii de droguri, mărfurile care încalcă anumite drepturi de proprietate intelectuală și sumele de bani în numerar, precum și al aplicării măsurilor de conservare și administrare a patrimoniului piscicol și a celor de politică comercială. / Mărfurile rămân sub supraveghere atât timp cât este necesar pentru a le fi determinat statutul vamal, iar supravegherea nu încetează decât cu permisiunea autorităților vamale. / Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 254, mărfurile unionale nu fac obiectul unei supravegheri vamale odată ce le-a fost stabilit statutul vamal. / Mărfurile neunionale rămân sub supraveghere

*vamală, fie până ce se schimbă statutul vamal al acestora, fie până la scoaterea de pe teritoriul vamal al Uniunii sau distrugerea lor.”*

- 9 Din toate aceste dispoziții rezultă că cerința menționării țării sau a teritoriului de origine, care are ca obiect informarea consumatorului și are, astfel, caracterul de element al unui standard de comercializare, trebuie, în principiu, să fie respectată încă de la import. Totuși, niciunul dintre aceste regulamente nu conferă în mod expres competență statelor membre pentru a adopta măsuri, indiferent dacă sunt individuale sau generale, de interzicere a importurilor de produse care nu ar fi conforme, în condițiile în care o asemenea măsură, în special în ipoteza în care nerespectarea condițiilor de import prezintă un caracter masiv care face dificilă efectuarea a numeroase controale în aval odată ce produsele au fost diseminate pe teritoriul Uniunii, ar putea justifica la nivel național adoptarea unei interdicții a importurilor de fructe și legume provenind dintr-o anumită țară. Astfel, răspunsul la motivele invocate în cererea introductivă formulată de Confédération paysanne depinde, în primul rând, de aspectul dacă dispozițiile Regulamentului nr. 1169/2011, ale Regulamentului nr. 1308/2013, ale Regulamentului nr. 543/2011 și ale Regulamentului nr. 952/2013 trebuie interpretate în sensul că permit unui stat membru să adopte o măsură națională de interzicere a importurilor de fructe și legume provenind dintr-o anumită țară care încalcă articolul 26 din Regulamentul nr. 1169/2011 și articolul 76 din Regulamentul nr. 1308/2013 în lipsa menționării țării sau a teritoriului din care provin în mod real, în special atunci când această încălcare prezintă un caracter masiv și poate fi controlată cu dificultate după ce produsele au intrat pe teritoriul Uniunii.
- 10 În plus, sesizată cu problema dacă Acordul de asociere încheiat între Maroc și Uniunea Europeană, precum și acordurile subordonate acestuia se aplică Saharei Occidentale, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/ Front Polisario (cauza C-104/16 P), și în Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK (cauza C-266/16), deduce din principiile autodeterminării și efectului relativ al tratatelor că Sahara Occidentală nu poate fi considerată ca făcând parte din Maroc în sensul dispozițiilor menționate. Totuși, în urma acestor hotărâri, Uniunea Europeană și Regatul Maroc au încheiat un Acord sub forma unui schimb de scrisori, aprobat prin Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de modificare a protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul de asociere euro-mediteraneean referitoare la regimul aplicabil importului în Uniunea Europeană de produse agricole originare din Maroc și la definirea noțiunii de „produse originare”, pentru a extinde la produsele originare din Sahara Occidentală beneficiul preferințelor tarifare acordate produselor de origine marocană exportate în Uniune. Deși acest acord a fost anulat prin Hotărârea T-279/19 din 29 septembrie 2021 a Tribunalului Uniunii Europene, efectele sale au fost menținute pentru a menține acțiunea externă a Uniunii și securitatea juridică a angajamentelor sale, în special până la pronunțarea hotărârii Curții de Justiție cu privire la recursul formulat de Comisie împotriva hotărârii Tribunalului. În aceste condiții, în cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea enunțată la punctul 9, răspunsul la motivele invocate de Confédération paysanne depinde, în al doilea rând, de aspectul dacă acest acord sub forma unui schimb de

scrisori trebuie interpretat în sensul că, pentru aplicarea articolelor 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1669/2011 și a articolului 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011, pe de o parte, fructele și legumele recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale au ca țară de origine Marocul și, pe de altă parte, autoritățile marocane sunt competente să elibereze certificatele de conformitate prevăzute de Regulamentul nr. 543/2011 în privința fructelor și legumelor recoltate pe acest teritoriu.

- 11 În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea enunțată la punctul 10, răspunsul la motivele cererii introductive depinde, în al treilea rând, de aspectul dacă Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de aprobare a acordului sub forma unui schimb de scrisori este conformă cu articolul 3 alineatul (5) din Tratatul privind Uniunea Europeană, cu articolul 21 din același tratat și cu principiul cutumiar al autodeterminării, amintit printre altele la articolul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite.
- 12 În sfârșit, răspunsul la motivele cererii introductive depinde, în al patrulea rând, de aspectul dacă, ținând seama de analiza efectuată de Curtea de Justiție cu privire la situația acestui teritoriu în Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Front Polisario (cauza C-266/16), și în Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK (cauza C-266/16), și de răspunsurile date la întrebările anterioare, articolele 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1669/2011 și articolul 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011 trebuie interpretate în sensul că, în stadiul importului, precum și al vânzării către consumator, pe ambalajul fructelor și legumelor recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale nu poate fi menționat Marocul ca țară de origine, ci trebuie să fie menționat teritoriul Saharei Occidentale.
- 13 Aceste întrebări, care sunt determinante pentru soluționarea litigiului cu care este sesizat Conseil d'État (Consiliul de Stat), [omissis] prezintă o dificultate serioasă. Este necesar, prin urmare, să se sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și, până la pronunțarea acesteia, să se suspende judecarea cererii introductive formulate de Confédération paysanne.

#### DECIDE:

Articolul 1: Suspendă judecarea cererii introductive formulate de Confédération paysanne până când Curtea de Justiție a Uniunii Europene se va pronunța cu privire la următoarele întrebări:

1. Dispozițiile Regulamentului nr. 1169/2011, ale Regulamentului nr. 1308/2013, ale Regulamentului nr. 543/2011 și ale Regulamentului nr. 952/2013 trebuie interpretate în sensul că permit unui stat membru să adopte o măsură națională de interzicere a importurilor de fructe și legume provenind dintr-o anumită țară care încalcă articolul 26 din Regulamentul nr. 1169/2011 și articolul 76 din Regulamentul



nr. 1308/2013 în lipsa menționării țării sau a teritoriului din care provin în mod real, în special atunci când această încălcare prezintă un caracter masiv și poate fi controlată cu dificultate după ce produsele au intrat pe teritoriul Uniunii?

2. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, Acordul sub forma unui schimb de scrisori aprobat prin Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de modificare a protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul de asociere euro-mediteranean din 26 februarie 1996 de instituire a unei asocieri între Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia și Maroc, trebuie interpretat în sensul că, pentru aplicarea articolelor 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1669/2011 și a articolului 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011, pe de o parte, fructele și legumele recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale au ca țară de origine Marocul și, pe de altă parte, autoritățile marocane sunt competente să elibereze certificatele de conformitate prevăzute de Regulamentul nr. 543/2011 în privința fructelor și legumelor recoltate pe acest teritoriu?
3. În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de aprobare a acestui acord sub forma unui schimb de scrisori este conformă cu articolul 3 alineatul (5) din Tratatul privind Uniunea Europeană, cu articolul 21 din același tratat și cu principiul cutumiar al autodeterminării, amintit printre altele la articolul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite?
4. Articolele 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1669/2011 și articolul 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011 trebuie interpretate în sensul că, în stadiul importului, precum și al vânzării către consumator, pe ambalajul fructelor și legumelor recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale nu poate fi menționat Marocul ca țară de origine, ci trebuie să fie menționat teritoriul Saharei Occidentale?

[omissis] [Formalități]