

N° 492839

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE 77 FOODS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Olivier Pau
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

M. Bastien Lignereux
Rapporteur public

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 17 janvier 2025
Décision du 28 janvier 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 22 mars, 24 juin et 13 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les sociétés 77 Foods, Nutrition & Santé, Les Nouveaux Fermiers, NxtFood, Olga et Umiami demandent au Conseil d'Etat, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que le décret attaqué :

- procède d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que les dispositions du 3° de son article 2 et son article 3 ne répondent pas à l'objectif de protection des consommateurs affiché par le pouvoir réglementaire puisque le risque que ces derniers soient induits en erreur par des dénominations trompeuses n'est, en tout état de cause, pas établi, et que ces dispositions conduisent à rendre moins lisible l'information portée à leur connaissance ;

- procède d'une incompétence négative du pouvoir réglementaire dès lors que ses annexes I et II ne recouvrent pas l'ensemble des dénominations que le législateur a interdites à l'article L. 412-10 du code de la consommation, ses annexes ne faisant notamment aucune référence aux termes du secteur de la poissonnerie pourtant inclus au nombre des dénominations utilisées pour désigner des denrées alimentaires d'origine animale ;

- méconnaît le principe de primauté du droit de l'Union européenne dès lors qu'il intervient dans une matière expressément harmonisée au sens du paragraphe 1 de l'article

38 du règlement (UE) n° 1169/2011, l'article 7 de ce règlement prévoyant que les pratiques en matière d'information sur les denrées alimentaires soient loyales dans l'objectif de ne pas induire les consommateurs en erreur ;

- méconnaît le paragraphe 1 de l'article 38 du règlement (UE) n° 1169/2011 dès lors qu'il vise à encadrer la dénomination des denrées alimentaires à base de protéines végétales n'ayant pas de dénomination légale, question expressément harmonisée par les articles 2, 9 et 17 du même règlement ;

- méconnaît les articles 9 et 17 du règlement (UE) n° 1169/2011 dès lors qu'il interdit aux producteurs de denrées alimentaires à base de protéines végétales de désigner leurs produits selon leur nom usuel ou leur nom descriptif et faute pour le pouvoir réglementaire d'avoir établi, préalablement à son édicton, par des études scientifiques et autres éléments factuels, que la confusion des consommateurs induite par les dénominations actuelles des denrées alimentaires à base de protéines végétales justifierait l'interdiction des dénominations visées au 3° de son article 2 et à son article 3 ;

- méconnaît le paragraphe 1 de l'article 38 du règlement (UE) n° 1169/2011 dès lors qu'il interdit, pour dénommer les denrées alimentaires à base de protéines végétales, de procéder par ajout de mentions spécifiques à certaines dénominations génériques, alors que ce mode de dénomination est expressément imposé par les articles 2, 9 et 17 de ce même règlement ainsi que par le point 4 de la partie A de son annexe VI ;

- procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit au regard du principe de proportionnalité dès lors qu'il interdit la désignation de denrées alimentaires à base de protéines végétales par certaines dénominations génériques, alors qu'il était possible de procéder par ajout de mentions spécifiques à ces dénominations ;

- procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit dès lors qu'il a pour effet de créer de la confusion dans l'esprit des consommateurs en raison des effets induits par son champ d'application territorial, en méconnaissance de l'obligation de clarté découlant du règlement (UE) n° 1169/2011 ;

- procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit dès lors que son champ d'application territorial, en partie défini par référence au lieu de commercialisation des denrées alimentaires à base de protéines végétales, est insuffisamment précis ;

- méconnaît le principe de proportionnalité en instaurant, à son article 7, un régime de sanctions administratives disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi de protection des consommateurs du risque, en tout état de cause non établi, d'être induits en erreur par l'utilisation de dénominations trompeuses ;

- méconnaît le principe de sécurité juridique ainsi que l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que son article 8, qui prévoit son entrée en vigueur au premier jour du troisième mois suivant sa publication, ne laisse pas aux producteurs de denrées alimentaires à base de protéines végétales une période transitoire suffisante pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences qu'il instaure ;

- procède d'un détournement de pouvoir et d'une méconnaissance du principe de coopération loyale résultant du paragraphe 3 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne dès lors que son édicton vise en réalité à faire échec, par l'abrogation du décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales prévue à son article 9, à la procédure préjudicielle pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne ;

- méconnaît l'harmonisation expresse de la protection des consommateurs du risque d'être induits en erreur par l'utilisation de dénominations, autres que des dénominations légales, constituées de termes issus des secteurs de la boucherie, de la charcuterie et de la poissonnerie pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires contenant des protéines végétales au lieu des protéines d'origine animale, à laquelle procède le règlement (UE)

n° 1169/2011, dès lors qu'il n'a ni pour objet, ni pour effet, de prévoir des dénominations légales au sens des dispositions du n) du paragraphe 2 de l'article 2 de ce règlement mais vise à réglementer l'utilisation des noms usuels ou descriptifs pour dénommer des denrées alimentaires à base de protéines végétales ;

- est illégal dès lors que les dispositions de l'article L. 412-10 du code de la consommation dont il fait application méconnaissent elles-mêmes l'harmonisation expresse à laquelle procède le règlement (UE) n° 1169/2011.

Par une intervention, enregistrée le 2 avril 2024, l'association « European Plant-Based Foods Association » demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête des sociétés 77 Foods et autres. Elle se réfère aux moyens exposés par cette requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 décembre 2024, la ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt déclare s'en remettre à la sagesse du Conseil d'Etat.

La requête a été communiquée au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui n'a pas produit de mémoire.

La requête a été communiqué au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une ordonnance du 22 novembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 décembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 ;
- le code de la consommation ;
- la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 ;
- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 4 octobre 2024 (C-438/23) ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Pau, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Bastien Lignereux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Hannotin Avocats, avocat de la société 77 Foods et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Les sociétés 77 Foods et autres demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales, pris pour l'application de l'article L. 412-10 du code de la consommation issu de l'article 5 de la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

Sur l'intervention de l'association « European Plant-Based Foods Association » :

2. Eu égard à l'objet du litige, l'association « European Plant-Based Foods Association » justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Par suite, son intervention est recevable.

Sur le cadre juridique du litige :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 38 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires : « 1. Pour ce qui concerne les questions expressément harmonisées par le présent règlement, les États membres ne peuvent ni adopter ni conserver des mesures nationales, sauf si le droit de l'Union l'autorise. Ces mesures nationales ne peuvent entraver la libre circulation des marchandises, notamment donner lieu à une discrimination à l'encontre de denrées alimentaires provenant d'autres États membres. / (...) ».

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1^{er} (Objet et champ d'application) du même règlement : « 1. Le présent règlement contient les dispositions de base permettant d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en matière d'information sur les denrées alimentaires, dans le respect des différences de perception desdits consommateurs et de leurs besoins en information, tout en veillant au bon fonctionnement du marché intérieur (...) ». Pour l'application de ce règlement, le paragraphe 2 de son article 2 comporte les définitions suivantes : « n) « *dénomination légale* » : la dénomination d'une denrée alimentaire prescrite par les dispositions de l'Union qui lui sont applicables ou, en l'absence de telles dispositions, la dénomination prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives applicables dans l'État membre dans lequel la denrée alimentaire est vendue au consommateur final ou aux collectivités ; / o) « *nom usuel* » : le nom reconnu comme étant la dénomination de la denrée alimentaire par les consommateurs de l'État membre dans lequel celle-ci est vendue, sans que de plus amples explications soient nécessaires ; / p) « *nom descriptif* » : un nom qui décrit la denrée alimentaire et, si nécessaire, son utilisation, et qui est suffisamment clair pour que les consommateurs puissent déterminer sa véritable nature et la distinguer des autres produits avec lesquels elle pourrait être confondue ; ». Aux termes de l'article 3 (Objectifs généraux) de ce règlement : « 1. L'information sur les denrées alimentaires tend à un niveau élevé de protection de la santé et des intérêts des consommateurs en fournissant au consommateur final les bases à partir desquelles il peut décider en toute connaissance de cause et utiliser les denrées alimentaires en toute sécurité, dans le respect, notamment, de considérations sanitaires, économiques, écologiques, sociales et éthiques (...) ». Aux termes de l'article 7 (Pratiques loyales en matière d'information) de ce règlement : « 1. Les informations sur les denrées alimentaires n'induisent pas en erreur, notamment : / a) sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et, notamment, sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, le pays d'origine ou le lieu de provenance, le mode de fabrication ou d'obtention de cette denrée ; / (...) / d) en suggérant au consommateur, au moyen de l'apparence, de la description ou d'une représentation graphique, la présence d'une denrée ou d'un ingrédient déterminé alors qu'il s'agit en fait d'une denrée dans laquelle un composant

présent naturellement ou un ingrédient normalement utilisé dans cette denrée alimentaire a été remplacé par un composant ou un ingrédient différent. / 2. Les informations sur les denrées alimentaires sont précises, claires et aisément compréhensibles par les consommateurs. / (...) / 4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également à : / a) la publicité ; / b) la présentation des denrées alimentaires et notamment à la forme ou à l'aspect donné à celles-ci ou à leur emballage, au matériau d'emballage utilisé, à la manière dont elles sont disposées ainsi qu'à l'environnement dans lequel elles sont exposées ». Selon l'article 9 de ce règlement (Liste des mentions obligatoires) : « 1. Conformément aux articles 10 à 35, et sous réserve des exceptions prévues dans le présent chapitre, les mentions suivantes sont obligatoires : / a) la dénomination de la denrée alimentaire ; / (...) / ». Aux termes de l'article 17 (Dénomination de la denrée alimentaire) de ce règlement : « 1. La dénomination de la denrée alimentaire est sa dénomination légale. En l'absence d'une telle dénomination, la dénomination de la denrée est son nom usuel. À défaut d'un tel nom ou si celui-ci n'est pas utilisé, un nom descriptif est à indiquer. / (...) / 5. Les dispositions spécifiques relatives à la dénomination de la denrée alimentaire et aux mentions dont celle-ci est assortie sont établies à l'annexe VI ». Aux termes du paragraphe 4 de la partie A (Mentions obligatoires dont la dénomination de la denrée alimentaire est assortie) de l'annexe VI (Dénominations de la denrée alimentaire et mentions particulières dont elle est assortie) à ce règlement : « Dans le cas de denrées alimentaires dans lesquelles un composant ou un ingrédient que les consommateurs s'attendent à voir normalement utilisé ou à trouver naturellement présent a été remplacé par un composant ou un ingrédient différent, l'étiquetage porte – outre la liste des ingrédients – une indication précise du composant ou de l'ingrédient utilisé pour la substitution partielle ou totale : / a) à proximité immédiate du nom du produit ; et / b) en utilisant un corps de caractère tel que la hauteur de x soit au moins égale à 75 % de celle du nom du produit et ne soit pas inférieure à la hauteur minimale du corps de caractère prévue à l'article 13, paragraphe 2, du présent règlement ».

5. En troisième lieu, d'une part, par son arrêt du 4 octobre 2024 (C-438/23), la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que les articles 7 et 17 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, ainsi que le point 4 de la partie A de l'annexe VI à ce règlement, lus à la lumière des *o*) et *p*) du paragraphe 2 de l'article 2 et du *a*) du paragraphe 1 de l'article 9 de ce même règlement, doivent être interprétés en ce sens qu'ils harmonisent expressément, au sens du paragraphe 1 de l'article 38 de ce règlement, la protection des consommateurs du risque d'être induits en erreur par l'utilisation de dénominations, autres que des dénominations légales, constituées de termes issus des secteurs de la boucherie, de la charcuterie et de la poissonnerie pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires contenant des protéines végétales au lieu des protéines d'origine animale, y compris dans leur totalité, et, de ce fait, s'opposent à ce qu'un État membre édicte des mesures nationales qui réglementent ou interdisent l'usage de telles dénominations.

6. D'autre part, par ce même arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne a également dit pour droit que le paragraphe 1 de l'article 38 règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires doit être interprété en ce sens que l'harmonisation expresse s'oppose à ce qu'un État membre édicte une mesure nationale déterminant des taux de protéines végétales en deçà desquels resterait autorisée l'utilisation de dénominations, autres que des dénominations légales, constituées de termes issus des secteurs de la boucherie et de la charcuterie pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires contenant des protéines végétales.

Sur la légalité du décret attaqué :

7. L'article L. 412-10 du code de la consommation, inséré par l'article 5 de la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, a prévu que : « Les dénominations utilisées pour désigner des denrées alimentaires d'origine animale ne peuvent être utilisées pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires comportant des protéines végétales. Un décret fixe la part de protéines végétales au-delà de laquelle cette dénomination n'est pas possible. Ce décret définit également les modalités d'application du présent article et les sanctions encourues en cas de manquement ».

8. L'article 2 du décret attaqué, pris sur le fondement des dispositions législatives qui viennent d'être citées, dispose que : « Sous réserve des dispositions des articles 3 et 4, il est interdit d'utiliser, pour décrire, commercialiser ou promouvoir un produit transformé contenant des protéines végétales : / 1° Une dénomination légale pour laquelle aucun ajout de protéines végétales n'est prévu par les règles définissant la composition de la denrée alimentaire concernée ; / 2° Une dénomination faisant référence aux noms des espèces et groupes d'espèces animales, à la morphologie ou à l'anatomie animale ; / 3° Une dénomination comportant les termes mentionnés dans la liste figurant en annexe I ». Selon cette annexe I, les termes dont l'utilisation est interdite pour la désignation de denrées alimentaires comportant des protéines végétales sont les suivants : « - Filet ; / - Faux filet ; / - Rumsteck ; / - Entrecôte ; / - Aiguillette baronne ; / - Bavette d'Aloyau ; / - Onglet ; / - Hampe ; / - Bifteck ; / - Basse côte ; / - Paleron ; / - Flanchet ; / - Steak ; / - Escalope ; / - Tendron ; / - Grillade ; / - Longe ; / - Travers ; / - Jambon ; / - Boucher/Bouchère ; / - Charcutier/Charcutière ». Aux termes de l'article 3 de ce décret : « La dénomination d'une denrée alimentaire d'origine animale peut être utilisée : / 1° Pour les denrées alimentaires d'origine animale contenant des protéines végétales dans une proportion déterminée lorsqu'une telle présence est prévue par la réglementation, ou dans la liste figurant en annexe II du présent décret ; / 2° Pour désigner les arômes ou ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes utilisés dans des denrées alimentaires ». Aux termes de l'article 4 de ce décret : « Les dénominations mentionnées à l'article 2 peuvent être utilisées dans les noms descriptifs des assemblages de denrées d'origine animale avec d'autres types de denrées qui ne se substituent pas aux denrées d'origine animale mais sont ajoutées en complément de ces dernières dans le cadre de ces assemblages ». Aux termes de l'article 6 de ce décret : « Il est interdit de détenir en vue de la vente ou de la distribution à titre gratuit, de mettre en vente, de vendre ou de distribuer à titre gratuit des denrées qui ne répondent pas aux règles fixées dans le présent décret ». Aux termes de l'article 7 de ce décret : « Tout manquement aux dispositions de l'article 6 du présent décret est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale. / Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation ».

9. S'il eût été loisible au législateur, d'une part, d'interdire l'utilisation des « dénominations légales », au sens des dispositions du *n*) du paragraphe 2 de l'article 2 du règlement (UE) n° 1169/2011 citées au point 4, déjà réservées aux seules denrées alimentaires d'origine animale ou, d'autre part, d'instituer de telles dénominations, aux fins d'interdire l'utilisation de ces mêmes dénominations pour désigner des denrées alimentaires comportant des protéines végétales, il résulte des dispositions de l'article L. 412-10 du code de la consommation cité au point 7, éclairées par les travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de l'article 5 de la loi du 10 juin 2020, que le législateur a exclusivement entendu encadrer l'utilisation de « noms usuels » ou de « noms descriptifs », au sens des dispositions, respectivement, des *o*) et *p*) du paragraphe 2 de l'article 2 de ce règlement (UE) n° 1169/2011, pour désigner des denrées alimentaires à base de protéines végétales. Il s'ensuit que l'article L. 412-10 du code de la consommation a été adopté en méconnaissance de l'harmonisation expresse décrite au point 5,

qui faisait obstacle à ce que le législateur adopte des dispositions régissant les dénominations qu'il a visées.

10. Il en résulte que le décret attaqué, qui a été pris pour l'application de dispositions législatives contraires au droit de l'Union européenne, est privé de base légale. Il suit de là, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leur requête, que les sociétés 77 Foods et autres sont fondées à en demander l'annulation.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 3 000 euros à verser à la société 77 Foods et autres au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association « European Plant-Based Foods Association » est admise.

Article 2 : Le décret du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales est annulé.

Article 3 : L'Etat versera aux sociétés 77 Foods, Nutrition & Santé, Les Nouveaux Fermiers, NxtFood, Olga et Umiami la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société 77 Foods, première dénommée pour l'ensemble des sociétés requérantes, au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ainsi qu'à l'association « European Plant-Based Foods Association ».