Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

1er octobre 2020*

« Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) nº 1169/2011 – Information des consommateurs sur les denrées alimentaires – Article 9, paragraphe 1, sous i), et article 26, paragraphe 2, sous a) – Mention obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées alimentaires –Omission susceptible d'induire en erreur les consommateurs – Article 38, paragraphe 1 – Questions expressément harmonisées – Article 39, paragraphe 2 – Adoption de mesures nationales prévoyant des mentions obligatoires complémentaires concernant le pays d'origine ou le lieu de provenance de types ou de catégories spécifiques de denrées alimentaires – Conditions – Existence d'un lien avéré entre une ou plusieurs propriétés des denrées alimentaires concernées et leur origine ou leur provenance – Notions de "lien avéré" et de "propriétés" – Preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information – Mesure nationale prévoyant la mention obligatoire de l'origine nationale, européenne ou non européenne du lait »

Dans l'affaire C-485/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (France), par décision du 27 juin 2018, parvenue à la Cour le 24 juillet 2018, dans la procédure

Groupe Lactalis

contre

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Économie et des Finances,

LA COUR (troisième chambre),

composée de Mme A. Prechal, présidente de chambre, Mme L.S. Rossi, MM. J. Malenovský (rapporteur), F. Biltgen et N. Wahl, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : Mme M. Krausenböck, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 juin 2020,

* Langue de procédure : le français.

considérant les observations présentées :

– pour Groupe Lactalis, par M[es] F. Molinié et S. Bensusan, avocats,

– pour le gouvernement français, par M[mes] A.-L. Desjonquères et C. Mosser, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement hellénique, par M. G. Kanellopoulos ainsi que par M[mes] I. E. Krompa et E. Leftheriotou, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement italien, par M[me] G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato,

– pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par M. M. Van Hoof et M[me] K. Herbout-Borczak, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 juillet 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 26, 38 et 39 du 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 (JO 2011, L 304, p. 18).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Groupe Lactalis (ci-après « Lactalis ») au Premier ministre, au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi qu'au ministre de l'Économie et des Finances au sujet de la légalité du 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'ingrédients (JORF du 21 août 2016, texte n° 18, ci-après le « décret en cause »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 1 à 4 et 29 du règlement n° 1169/2011 indiquent :

« (1) L'article 169 [TFUE] prévoit que l'Union [européenne] contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par des mesures qu'elle adopte en application de l'article 114 [TFUE].

(2) La libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur et contribue de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens, ainsi qu'à leurs intérêts économiques et sociaux.

(3) Afin d'atteindre un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de garantir leur droit à l'information, il convient que ceux-ci disposent d'informations appropriées sur les denrées alimentaires qu'ils consomment. Les choix des consommateurs peuvent être influencés, entre autres, par des considérations d'ordre sanitaire, économique, environnemental, social ou éthique.

(4) En vertu du règlement (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil[,] du 28 janvier 2002[,] établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires [(JO 2002, L 31, p. 1)], l'un des principes généraux de la législation alimentaire est de fournir aux consommateurs une base pour choisir en connaissance de cause les denrées alimentaires qu'ils consomment et de prévenir toute pratique pouvant induire le consommateur en erreur.

[...]

(29) Il convient d'indiquer le pays d'origine ou le lieu de provenance d'une denrée alimentaire lorsque, en l'absence d'une telle information, le consommateur pourrait être induit en erreur quant au pays d'origine ou au lieu de provenance réel du produit. En tout état de cause, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance ne devrait pas tromper le consommateur et devrait se fonder sur des critères clairement définis garantissant l'application de règles identiques dans toute l'industrie et permettre au consommateur de mieux comprendre l'information concernant le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire. [...] »

4 L'article 1er de ce règlement, intitulé « Objet et champ d'application, énonce, à son paragraphe 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. »

5 L'article 3 dudit règlement, intitulé « Objectifs généraux », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 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.

2. La législation concernant l'information sur les denrées alimentaires vise à établir, dans l'Union, la libre circulation des denrées alimentaires légalement produites et commercialisées, compte tenu, le cas échéant, de la nécessité de protéger les intérêts légitimes des producteurs et de promouvoir la fabrication de produits de qualité. »

6 L'article 7 du même règlement, intitulé « Pratiques loyales en matière d'informations », contient un paragraphe 1 selon lequel :

« Les informations sur les denrées alimentaires n'induisent pas en erreur, notamment :

a) sur les caractéristiques de la denrée alimentaire [...]

b) en attribuant à la denrée alimentaire des effets ou qualités qu'elle ne possède pas ;

c) en suggérant que la denrée possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques [...]

[...] »

7 Le chapitre IV du règlement nº 1169/2011, intitulé « Informations obligatoires sur les denrées alimentaires », comprend notamment les articles 9 et 26 de celui-ci.

8 L'article 9 de ce règlement, intitulé « Liste des mentions obligatoires », comporte un paragraphe 1 qui est libellé comme suit :

« Conformément aux articles 10 à 35, et sous réserve des exceptions prévues dans le présent chapitre, les mentions suivantes sont obligatoires :

[...]

i) le pays d'origine ou le lieu de provenance lorsqu'il est prévu à l'article 26 ;

[...] »

9 Aux termes de l'article 26 dudit règlement, intitulé « Pays d'origine ou lieu de provenance » :

« [...]

2. L'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est obligatoire :

a) dans les cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs sur le pays d'origine ou le lieu de provenance réel de la denrée alimentaire, en particulier si les informations jointes à la denrée ou l'étiquette dans son ensemble peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou un lieu de provenance différent ;

b) pour la viande relevant des codes de nomenclature combinée (NC) dont la liste figure à l'annexe XI. [...]

[...]

5. Au plus tard le 13 décembre 2014, la Commission présente des rapports au Parlement européen et au Conseil concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les denrées suivantes :

[...]

b) le lait ;

c) le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers ;

[...]

7. Les rapports visés aux paragraphes 5 et 6 tiennent compte de la nécessité d'informer les consommateurs de la faisabilité de fournir l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance et d'une analyse des coûts et des avantages de l'introduction de telles mesures, y compris les incidences juridiques sur le marché intérieur et l'impact sur le commerce international.

La Commission peut accompagner ces rapports de propositions de modification des dispositions pertinentes de la législation de l'Union.

[...] »

10 Le chapitre VI du même règlement, intitulé « Mesures nationales », comprend notamment les articles 38 et 39 de celui-ci.

11 L'article 38 du règlement nº 1169/2011, intitulé « Mesures nationales », énonce :

« 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.

2. Sans préjudice de l'article 39, les États membres peuvent adopter des dispositions nationales concernant des questions qui ne sont pas expressément harmonisées par le présent règlement, pour autant que ces mesures n'aient pas pour effet d'interdire, d'entraver ou de restreindre la libre circulation des marchandises qui sont conformes au présent règlement. »

12 En vertu de l'article 39 de ce règlement, intitulé « Mesures nationales sur les mentions obligatoires complémentaires » :

« 1. Outre les mentions obligatoires visées à l'article 9, paragraphe 1, [...] les États membres peuvent, conformément à la procédure établie à l'article 45, adopter des mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires, pour des types ou catégories spécifiques de denrées alimentaires, justifiées par au moins une des raisons suivantes :

a) protection de la santé publique ;

b) protection des consommateurs ;

c) répression des tromperies ;

d) protection de la propriété industrielle et commerciale, des indications de provenance ou des appellations d'origine enregistrées, et répression de la concurrence déloyale.

2. En application du paragraphe 1, 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. 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. »

Le droit français

13 Le décret en cause est entré en vigueur le 17 janvier 2017 et devait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2018.

14 L'article 1er de ce décret comprend un point I libellé de la façon suivante :

« L'étiquetage des denrées alimentaires préemballées au sens de l'article 2 du [règlement nº 1169/2011] se conforme aux dispositions du présent décret lorsque ces denrées contiennent :

1° du lait ;

2° en tant qu'ingrédient, du lait utilisé dans les produits laitiers mentionnés dans la liste figurant en annexe ;

[...]

L'étiquetage des denrées alimentaires préemballées indique l'origine des ingrédients mentionnés aux 1° à 3°. Toutefois, si ces ingrédients représentent un pourcentage, exprimé en poids total des ingrédients mis en œuvre dans la denrée alimentaire préemballée, inférieur à un seuil, l'étiquetage de cette denrée n'est pas soumis aux dispositions du présent décret. »

15 L'article 3 dudit décret prévoit :

« I. L'indication de l'origine du lait ou du lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers mentionnés à l'article 1er comprend les mentions suivantes :

1° "Pays de collecte : (nom du pays dans lequel a été collecté le lait)" ;

2° "Pays de conditionnement ou de transformation : (nom du pays dans lequel le lait a été conditionné ou transformé)".

II. Par dérogation au I, lorsque le lait ou le lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers a été collecté, conditionné ou transformé dans le même pays, la mention de l'origine peut apparaître sous la forme : "Origine : (nom du pays)".

III. Par dérogation aux I et II, lorsque le lait ou le lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers a été collecté, conditionné ou transformé dans un seul ou plusieurs États membres de l'Union européenne, la mention de l'origine peut apparaître sous la forme : "Origine : UE".

IV. Par dérogation aux I et II, lorsque le lait ou le lait utilisé en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers a été collecté, conditionné ou transformé dans un seul ou plusieurs États non membres de l'Union européenne, la mention de l'origine peut apparaître sous la forme : "Origine : Hors UE". »

16 L'article 6 du même décret dispose que « [l]es produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers ne sont pas soumis aux dispositions du présent décret. »

17 Par décret nº 2018-1239, du 24 décembre 2018, relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient (JORF du 2 décembre 2018, texte nº 70), l'application du décret en cause a été prolongée.

Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

18 Par requête enregistrée le 24 octobre 2016, Lactalis a formé, devant le Conseil d'État (France), un recours tendant à l'annulation du décret en cause. À l'appui de ses conclusions, elle invoque, notamment, deux moyens, tirés de la violation, par ce décret, des articles 26, 38 et 39 du règlement nº 1169/2011.

19 La juridiction de renvoi considère que les questions soulevées par l'examen de ces deux moyens sont déterminantes pour l'issue du litige pendant devant elle et qu'elles présentent une difficulté sérieuse d'interprétation.

20 C'est dans ces conditions que le Conseil d'État (France) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 26 du règlement [nº 1169/2011], qui prévoit notamment que la Commission présente des rapports au Parlement européen et au Conseil concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour ce qui concerne le lait et le lait utilisé en tant qu'ingrédient, doit-il être regardé comme ayant expressément harmonisé cette question au sens du [paragraphe] 1 de l'article 38 du même règlement et fait-il obstacle à la faculté pour les États membres d'adopter des mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires sur le fondement de l'article 39 de ce règlement ?

2) Dans le cas où les mesures nationales seraient justifiées par la protection des consommateurs au regard du [paragraphe] 1 de l'article 39 [du règlement nº 1169/2011], les deux critères prévus au [paragraphe] 2 de cet article s'agissant, d'une part, du lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance et, d'autre part, [de] la preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information doivent-ils être lus de façon combinée et, notamment, l'appréciation du lien avéré peut-elle être fondée sur des éléments seulement subjectifs tenant à l'importance de l'association que les consommateurs peuvent majoritairement faire entre les propriétés d'une denrée et son origine ou sa provenance ?

3) Dans la mesure où les propriétés de la denrée paraissent pouvoir s'entendre de tous les éléments qui participent de la qualité de la denrée, les considérations liées à la capacité de résistance de la denrée aux transports et aux risques de son altération durant un trajet peuvent-elles intervenir pour apprécier l'existence d'un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance pour l'application du [paragraphe] 2 de l'article 39 [du règlement nº 1169/2011] ?

4) L'appréciation des conditions posées à l'article 39 [du règlement nº 1169/2011] suppose-t-elle 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, 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" ? »

21 Par décision du président de la Cour du 27 février 2019, la procédure a été suspendue jusqu'au prononcé de l'arrêt à intervenir dans l'affaire C-363/18, relative à une demande de décision préjudicielle introduite le 4 juin 2018 par la juridiction de renvoi et portant également sur l'interprétation du règlement nº 1169/2011. À la suite du prononcé de l'arrêt du 12 novembre 2019, Organisation juive européenne et Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), la procédure dans la présente affaire a été reprise par décision du président de la Cour du 13 novembre 2019.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

22 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 26 du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance du lait et du lait utilisé en tant qu'ingrédient doit être regardée comme étant une « question expressément harmonisée » par ce règlement, au sens de l'article 38, paragraphe 1, de celui-ci, et, dans l'affirmative, qu'il s'oppose à ce que les États membres adoptent des mesures imposant des mentions obligatoires complémentaires, sur le fondement de l'article 39 dudit règlement.

23 Il convient de relever, d'emblée, que l'article 38 du règlement nº 1169/2011, qui est intitulé « Mesures nationales », distingue clairement la catégorie des « questions expressément harmonisées » par ce règlement de celle des questions qui ne le sont pas. S'agissant des premières, le paragraphe 1 de cet article énonce que les États membres ne peuvent ni adopter ni conserver des mesures nationales, sauf si le droit de l'Union l'autorise. En ce qui concerne les secondes, le paragraphe 2 dudit article prévoit en revanche que, sans préjudice de l'article 39 du même règlement, les États membres peuvent adopter des mesures nationales pour autant que celles-ci n'aient pas pour effet d'interdire, d'entraver ou de restreindre la libre circulation des marchandises.

24 Par ailleurs, l'article 39 du règlement nº 1169/2011, qui est intitulé « Mesures nationales sur les mentions obligatoires complémentaires », prévoit, à son paragraphe 1, que les États membres peuvent adopter des mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires, pour des types ou des catégories spécifiques de denrées alimentaires, à condition que de telles mesures soient justifiées par une ou plusieurs raisons tenant à la protection de la santé publique, à la protection des consommateurs, à la répression des tromperies, à la protection de la propriété industrielle et commerciale, des indications de provenance ou des appellations d'origine enregistrées ainsi qu'à la répression de la concurrence déloyale. En outre, cet article précise, à son paragraphe 2, que les États membres ne peuvent introduire des mesures concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance que s'il existe un lien avéré entre certaines propriétés des denrées alimentaires concernées et leur origine ou leur provenance, avant d'ajouter que, lorsqu'ils communiquent ces mesures à la Commission, les États membres apportent la preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information.

25 S'agissant, en premier lieu, du point de savoir si l'article 26 du règlement nº 1169/2011, qui est intitulé « Pays d'origine ou lieu de provenance », doit être considéré, en tant qu'il rend obligatoire l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance du lait et du lait utilisé en tant qu'ingrédient, comme une « question expressément harmonisée » par ce règlement, il doit être constaté qu'aucune disposition de celui-ci n'énumère ces questions. Cela étant, eu égard à cette expression, l'identification desdites questions doit s'effectuer dans le strict respect du libellé du règlement nº 1169/2011.

26 À cet égard, l'article 9 du règlement nº 1169/2011 établit, ainsi qu'il résulte de son intitulé, la liste des mentions qui doivent obligatoirement figurer sur les denrées alimentaires. Conformément au paragraphe 1, sous i), de cet article, la mention du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire est obligatoire lorsque l'article 26 dudit règlement le prévoit.

27 Pour sa part, cet article 26 énonce, à son paragraphe 2, sous a) et b), que l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est obligatoire, d'une part, dans les cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs sur le pays d'origine ou sur le lieu de provenance réel d'une denrée alimentaire et, d'autre part, pour la viande relevant de certains codes de nomenclature combinée dont la liste figure à l'annexe XI de ce règlement.

28 Il résulte de cette disposition que le règlement nº 1169/2011 harmonise expressément, au sens de son article 38, paragraphe 1, la question de l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées alimentaires, dans les cas où l'omission de cette indication serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs, et qu'il n'opère en revanche pas d'harmonisation expresse en ce qui concerne d'autres hypothèses ou situations.

29 Il découle par ailleurs de l'article 26, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 que, à la seule exception de la viande relevant de certains codes de nomenclature combinée, toutes les denrées alimentaires sont soumises à cette harmonisation expresse, en ce compris le lait et le lait utilisé en tant qu'ingrédient.

30 En ce qui concerne, en second lieu, la question de savoir si ladite harmonisation expresse s'oppose à l'adoption d'éventuelles mesures nationales complémentaires, il ressort du point 24 du présent arrêt que les États membres peuvent adopter de telles mesures à condition de respecter les exigences prévues à l'article 39 du règlement nº 1169/2011.

31 À cet égard, il découle de l'article 39, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2011, d'une part, que les mentions qui peuvent être exigées par les États membres doivent être « complémentaires » par rapport à celles qui sont prévues par le règlement nº 1169/2011 lui-même, parmi lesquelles figure, comme énoncé au point 27 du présent arrêt, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées alimentaires, dans les cas où l'omission de cette indication serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs. Il s'ensuit que de telles mentions doivent non seulement être 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 ou du lieu de provenance, mais également former un ensemble cohérent avec cette indication.

32 D'autre part, ces mentions obligatoires complémentaires ne peuvent viser que « des types ou des catégories spécifiques de denrées alimentaires » et non ces denrées alimentaires prises indistinctement. Par conséquent, elles peuvent porter, notamment, sur le pays d'origine ou sur le lieu de provenance d'un type ou d'une catégorie spécifique de denrées alimentaires, comme le lait et le lait utilisé en tant qu'ingrédient, pour autant qu'elles concernent des hypothèses ou des situations autres que les cas où l'omission de l'indication de ce pays d'origine ou de ce lieu de provenance serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs.

33 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 26 du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance du lait et du lait utilisé en tant qu'ingrédient doit être regardée comme étant une « question expressément harmonisée » par ce règlement, au sens de l'article 38, paragraphe 1, de celui-ci, dans les cas où l'omission de cette indication serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs, et qu'il ne s'oppose pas à ce que les États membres adoptent des mesures imposant des mentions obligatoires complémentaires, sur le fondement de l'article 39 dudit règlement, 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 ou du lieu de provenance et qu'elles forment un ensemble cohérent avec cette indication.

Sur la deuxième question

34 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39 du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que, en présence de mesures nationales qui seraient justifiées, au regard du paragraphe 1 de cet article, par la protection des consommateurs, les deux exigences prévues au paragraphe 2 dudit article, à savoir l'existence d'un « lien avéré entre certaines propriétés d'une denrée alimentaire et son origine ou sa provenance », d'une part, et la « preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information », d'autre part, doivent être appréhendées de façon combinée, de telle sorte que l'existence de ce lien avéré peut être appréciée en se fondant seulement sur des éléments subjectifs, tenant à l'importance de l'association que les consommateurs peuvent majoritairement faire entre certaines propriétés de la denrée alimentaire concernée et son origine ou sa provenance.

35 À cet égard, il y a lieu de souligner que l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 se caractérise par une structure et un libellé précis. En effet, il énonce, dans sa première phrase, que les États membres ne peuvent introduire des mesures complémentaires 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 ces denrées alimentaires et leur origine ou leur provenance, avant d'ajouter,

dans sa seconde phrase, que, lorsqu'ils communiquent ces mesures à la Commission européenne, les États membres apportent la preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information.

36 Il en découle que le législateur de l'Union a entendu séparer nettement les deux exigences auxquelles il a soumis l'adoption de mesures nationales complémentaires, en assignant à chacune d'entre elles un objectif distinct ainsi qu'un rôle différent dans la mise en œuvre de l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011.

37 En effet, l'exigence tenant à un « lien avéré » entre certaines propriétés des denrées alimentaires en cause et leur origine ou leur provenance vise à établir, en amont, l'existence d'un tel lien dans chaque cas d'espèce.

38 Pour sa part, l'exigence liée à la perception partagée de la majorité des consommateurs impose à l'État membre concerné de rapporter la preuve que, aux yeux de cette majorité, une telle information revêt une importance significative. Cette seconde exigence intervient ainsi en aval et de manière accessoire et complémentaire par rapport à la première.

39 Par conséquent, il y a lieu d'examiner ces deux exigences de façon successive, en vérifiant, dans un premier temps et en tout état de cause, s'il existe ou non un lien avéré entre certaines propriétés des denrées alimentaires concernées dans un cas d'espèce donné et leur origine ou leur provenance, puis dans un second temps, et seulement dans l'hypothèse où l'existence d'un tel lien est établie, s'il est prouvé que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information.

40 Une telle interprétation est corroborée tant par le contexte dans lequel s'inscrit l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 que par les objectifs poursuivis par ce règlement.

41 En ce qui concerne le contexte de cette disposition, il découle en effet de l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2011 que les informations relatives aux denrées alimentaires ne doivent pas suggérer que ces dernières possèdent des caractéristiques particulières, alors que, en réalité, d'autres denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques.

42 Or, une mesure nationale qui rendrait obligatoire l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire en se fondant seulement sur l'association subjective que les consommateurs peuvent majoritairement faire entre cette origine ou cette provenance et certaines propriétés de la denrée alimentaire concernée serait susceptible de suggérer que cette dernière possède des propriétés particulières liées à son origine ou à sa provenance, alors même que l'existence d'un lien avéré entre les unes et les autres n'est objectivement pas établie.

43 S'agissant des objectifs du règlement nº 1169/2011, ils incluent, ainsi qu'il résulte de l'article 1er, paragraphe 1, et de l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement, lus à la lumière des considérants 1, 3 et 4 dudit règlement, celui consistant à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en matière d'informations sur les denrées alimentaires, dans le respect de leurs différences de perception (voir, en ce sens, arrêt du 12 novembre 2019, Organisation juive européenne et Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, points 52 et 53).

44 Un tel objectif impose, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, que les informations relatives aux denrées alimentaires soient correctes, neutres et objectives (voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, point 69).

45 Or, tel ne serait pas le cas si l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des denrées alimentaires pouvait être exigée en se fondant seulement sur l'association subjective qu'une majorité des consommateurs font entre l'origine ou la provenance de ces denrées alimentaires et certaines de leurs propriétés, alors même que l'existence d'un lien avéré entre les unes et les autres n'est objectivement pas établie.

46 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 39 du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que, en présence de mesures nationales qui seraient justifiées, au regard du paragraphe 1 de cet article, par la protection des consommateurs, les deux exigences prévues au paragraphe 2 dudit article, à savoir l'existence d'un « lien avéré entre certaines propriétés d'une denrée alimentaire et son origine ou sa provenance », d'une part, et la « preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information », d'autre part, ne doivent pas être appréhendées de façon combinée, de telle sorte que l'existence de ce lien avéré ne peut pas être appréciée en se fondant seulement sur des éléments subjectifs, tenant à l'importance de l'association que les consommateurs peuvent majoritairement faire entre certaines propriétés de la denrée alimentaire concernée et son origine ou sa provenance.

Sur les troisième et quatrième questions

47 Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que la notion de « propriétés de la denrée » inclut la capacité de résistance d'une denrée alimentaire au transport et aux risques d'altération durant le trajet, de telle sorte que cette capacité peut intervenir pour apprécier l'existence d'un éventuel « lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance », visé par ladite disposition.

48 À cet égard, il résulte du libellé même de l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 que la notion de « propriétés », dont l'emploi est précédé par l'adjectif « certaines », ne s'étend pas à toutes les caractéristiques que possèdent les denrées alimentaires, telles que visées à l'article 7, paragraphe 1, sous a) à c), de ce règlement.

49 En effet, contrairement à ces caractéristiques, qui traduisent les différentes qualités des denrées alimentaires, en ce compris celles résultant de leur fabrication ou de leur traitement, les « propriétés » auxquelles se réfère l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 sont exclusivement celles qui entretiennent un « lien avéré » avec l'origine ou la provenance des denrées alimentaires qui les possèdent.

50 Il en découle que la notion de « propriétés » à laquelle se réfère cette disposition renvoie exclusivement aux propriétés qui distinguent les denrées alimentaires qui les possèdent des denrées similaires qui, ayant une autre origine ou une autre provenance, ne les possèdent pas.

51 Or, la capacité de résistance d'une denrée alimentaire au transport et aux risques d'altération durant le trajet, telle que le lait ou le lait utilisé en tant qu'ingrédient, ne saurait être qualifiée de « propriété », au sens de l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011, dans la mesure où une telle capacité n'est pas liée, de manière avérée, à une origine ou à une provenance précise, où elle peut donc être possédée par des denrées alimentaires similaires n'ayant pas cette origine ou cette provenance, et où elle est par conséquent à même d'être garantie indépendamment de ladite origine ou de ladite provenance.

52 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux troisième et quatrième questions que l'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que la notion de « propriétés de la denrée » n'inclut pas la capacité de résistance d'une denrée alimentaire

au transport et aux risques d'altération durant le trajet, de telle sorte que cette capacité ne peut pas intervenir pour apprécier l'existence d'un éventuel « lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance », visé par ladite disposition.

Sur les dépens

53 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 26 du règlement (UE) nº 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) nº 1924/2006 et (CE) nº 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) nº 608/2004 de la Commission, doit être interprété en ce sens que l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance du lait et du lait utilisé en tant qu'ingrédient doit être regardée comme étant une « question expressément harmonisée » par ce règlement, au sens de l'article 38, paragraphe 1, de celui-ci, dans les cas où l'omission de cette indication serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs, et qu'il ne s'oppose pas à ce que les États membres adoptent des mesures imposant des mentions obligatoires complémentaires, sur le fondement de l'article 39 dudit règlement, 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 ou du lieu de provenance et qu'elles forment un ensemble cohérent avec cette indication.**

2) **L'article 39 du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que, en présence de mesures nationales qui seraient justifiées, au regard du paragraphe 1 de cet article, par la protection des consommateurs, les deux exigences prévues au paragraphe 2 dudit article, à savoir l'existence d'un « lien avéré entre certaines propriétés d'une denrée alimentaire et son origine ou sa provenance », d'une part, et « la preuve que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information », d'autre part, ne doivent pas être appréhendées de façon combinée, de telle sorte que l'existence de ce lien avéré ne peut pas être appréciée en se fondant seulement sur des éléments subjectifs, tenant à l'importance de l'association que les consommateurs peuvent majoritairement faire entre certaines propriétés de la denrée alimentaire concernée et son origine ou sa provenance.**

3) **L'article 39, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 doit être interprété en ce sens que la notion de « propriétés de la denrée » n'inclut pas la capacité de résistance d'une denrée alimentaire au transport et aux risques d'altération durant le trajet, de telle sorte que cette capacité ne peut pas intervenir pour apprécier l'existence d'un éventuel « lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance », visé par ladite disposition.**

Prechal Rossi Malenovský

Biltgen Wahl

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er octobre 2020.

Le greffier
A. Calot Escobar

La présidente de la IIIème chambre
A. Prechal