Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

17 décembre 2015*

«Renvoi préjudiciel — Règlement (CE) nº 1924/2006 — Directive 2009/54/CE — Articles 11, paragraphe 1, et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Protection du consommateur — Allégations nutritionnelles et de santé — Eaux minérales naturelles — Teneur en sodium ou en sel — Calcul — Chlorure de sodium (sel de table) ou quantité totale de sodium — Liberté d'expression et d'information — Liberté d'entreprise»

Dans l'affaire C-157/14,

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 26 mars 2014, parvenue à la Cour le 4 avril 2014, dans la procédure

Neptune Distribution SNC

contre

Ministre de l'Économie et des Finances,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de la troisième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, MM. J. Malenovský, M. Safjan (rapporteur), M[mes] A. Prechal et K. Jürimäe, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 février 2015,

considérant les observations présentées:

— pour Neptune Distribution SNC, par M[es] D. Bouthors, M. Fayat et A. Vermersch, avocats,

— pour le gouvernement français, par MM. S. Menez et D. Colas ainsi que par M[me] S. Ghiandoni, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par M. I. Chalkias ainsi que par M[mes] E. Leftheriotou et A. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

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

* Langue de procédure: le français.

— pour le Parlement européen, par MM. A. Tamás et J. Rodrigues, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. J. Herrmann et O. Segnana, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M[mes] K. Herbout-Borczak et S. Grünheid, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 juillet 2015,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, d'une part, sur l'interprétation de l'annexe du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (JO L 404, p. 9, et rectificatif JO 2007, L 12, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) n° 107/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 (JO L 39, p. 8, ci-après le «règlement n° 1924/2006»), et, d'autre part, sur la validité de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 109, p. 29), de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles (JO L 164, p. 45), ainsi que de l'annexe III de celle-ci, lus à la lumière de l'annexe du règlement n° 1924/2006.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Neptune Distribution SNC (ci-après «Neptune Distribution») au ministre de l'Économie et des Finances au sujet de la légalité de la décision de mise en demeure du 5 février 2009 prise par le chef de l'unité départementale de l'Allier de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne ainsi que de la décision du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi du 25 août 2009 rejetant le recours hiérarchique introduit par Neptune Distribution.

Le cadre juridique

La CEDH

3 Sous l'intitulé «Liberté d'expression», l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»), dispose:

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. [...]

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la [...] protection de la santé [...], à la protection [...] des droits d'autrui [...]»

Le droit de l'Union

La Charte

4 L'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), intitulé «Liberté d'expression et d'information», énonce, à son paragraphe 1:

«Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.»

5 Aux termes de l'article 16 de la Charte, intitulé «Liberté d'entreprise»:

«La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.»

6 L'article 52 de la Charte, intitulé «Portée et interprétation des droits et des principes», dispose:

«1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

[...]

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la [CEDH], leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[...]

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.»

7 Les explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17, ci-après les «explications relatives à la Charte») précisent, en ce qui concerne l'article 11 de la Charte, que, en application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le droit à la liberté d'expression et d'information a le même sens et la même portée que celui garanti par la CEDH.

Le règlement nº 1924/2006

8 Les considérants 1 et 9 du règlement nº 1924/2006 énoncent:

«(1) Dans la Communauté, des allégations nutritionnelles et de santé sont utilisées dans l'étiquetage et la publicité concernant un nombre croissant de denrées alimentaires. Afin d'assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection et de faciliter leur choix, il conviendrait que les produits mis sur le marché, y compris après importation, soient sûrs et adéquatement étiquetés. Une alimentation variée et équilibrée est une condition préalable d'une bonne santé, et les produits pris séparément ont une importance relative par rapport au régime alimentaire global.

[...]

(9) Une grande variété de nutriments et d'autres substances, notamment, mais non exclusivement [...] des minéraux, y compris les oligo-éléments [...] ayant un effet nutritionnel ou physiologique peut être présente dans une denrée alimentaire et faire l'objet d'une allégation. Il convient, par conséquent, d'établir des principes généraux applicables à toutes les allégations portant sur des denrées alimentaires, afin d'assurer au consommateur un niveau élevé de protection, de lui fournir les informations nécessaires pour faire des choix en connaissance de cause, et de créer des conditions de concurrence égales pour l'industrie alimentaire.»

9 L'article 1er de ce règlement prévoit:

«1. Le présent règlement harmonise les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui concernent les allégations nutritionnelles et de santé, afin de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs.

2. Le présent règlement s'applique aux allégations nutritionnelles et de santé formulées dans les communications à caractère commercial, qu'elles apparaissent dans l'étiquetage ou la présentation des denrées alimentaires ou la publicité faite à leur égard, dès lors que les denrées alimentaires en question sont destinées à être fournies en tant que telles au consommateur final.

[...]

5. Le présent règlement s'applique sans préjudice des dispositions communautaires suivantes:

[...]

b) la directive [2009/54]

[...]»

10 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, dudit règlement:

«Les définitions suivantes sont également applicables:

[...]

4) 'allégation nutritionnelle': toute allégation qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières de par:

[...]

b) les nutriments ou autres substances qu'elle:

i) contient,

ii) contient en proportion moindre ou plus élevée, ou

iii) ne contient pas;

5) 'allégation de santé': toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé;

[...]»

11 L'article 8, paragraphe 1, du même règlement dispose:

«Les allégations nutritionnelles ne sont autorisées que si elles sont énumérées dans l'annexe et conformes aux conditions fixées dans le présent règlement.»

12 L'article 13 du règlement nº 1924/2006 prévoit:

«1. Les allégations de santé qui décrivent ou mentionnent:

a) le rôle d'un nutriment ou d'une autre substance dans la croissance, dans le développement et dans les fonctions de l'organisme [...]

[...]

et qui sont indiquées dans la liste prévue au paragraphe 3 peuvent être faites sans être soumises aux procédures établies aux articles 15 à 19, si elles:

i) reposent sur des preuves scientifiques généralement admises; et

ii) sont bien comprises par le consommateur moyen.

[...]

3. Après consultation de l'Autorité [européenne de sécurité des aliments (EFSA)], la Commission adopte [...] une liste communautaire destinée à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, des allégations autorisées visées au paragraphe 1 ainsi que toutes les conditions nécessaires pour l'utilisation de ces allégations, au plus tard le 31 janvier 2010.

[...]»

13 L'annexe de ce règlement, intitulée «Allégations nutritionnelles et conditions applicables à celles-ci», contient, notamment, les dispositions suivantes:

«Pauvre en sodium ou en sel

Une allégation selon laquelle une denrée alimentaire est pauvre en sodium ou en sel, ou toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur, ne peut être faite que si le produit ne contient pas plus de 0,12 g de sodium ou de l'équivalent en sel par 100 g ou par 100 ml. En ce qui concerne les eaux, autres que les eaux minérales naturelles relevant du champ d'application de la directive [2009/54], cette valeur ne devrait pas être supérieure à 2 mg de sodium par 100 ml.

Très pauvre en sodium ou en sel

Une allégation selon laquelle une denrée alimentaire est très pauvre en sodium ou en sel, ou toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur, ne peut être faite que si le produit ne contient pas plus de 0,04 g de sodium ou de l'équivalent en sel par 100 g ou 100 ml. Il est interdit d'utiliser cette allégation pour les eaux minérales naturelles et les autres eaux.»

La directive 2000/13

14 Aux termes de l'article 2 de la directive 2000/13:

«1. L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas:

a) être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment:

i) sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou d'obtention;

ii) en attribuant à la denrée alimentaire des effets ou propriétés qu'elle ne posséderait pas;

iii) en lui suggérant que la denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques;

b) sous réserve des dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.

[...]

3. Les interdictions ou restrictions prévues aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent également:

a) à 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;

b) à la publicité.»

La directive 2009/54

15 Les considérants 5, 8 et 9 de la directive 2009/54 énoncent:

«(5) Toute réglementation relative aux eaux minérales naturelles doit avoir pour objectifs primordiaux de protéger la santé des consommateurs et de leur éviter des sources de méprise, ainsi que de garantir la loyauté des transactions commerciales.

[...]

(8) Les eaux minérales naturelles sont soumises, en ce qui concerne leur étiquetage, aux règles générales établies par la directive [2000/13] La présente directive peut, dès lors, se borner à arrêter les compléments et les dérogations qu'il convient d'apporter à ces règles générales.

(9) Pour garantir l'information des consommateurs, il convient que la mention de la composition analytique d'une eau minérale naturelle soit obligatoire.»

16 Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, sous a), de la directive 2009/54:

«L'étiquetage des eaux minérales naturelles comporte également les renseignements obligatoires suivants:

a) la mention de la composition analytique, précisant les constituants caractéristiques».

17 L'article 9 de ladite directive prévoit:

«1. Est interdite, tant sur les emballages ou étiquettes que dans la publicité sous quelque forme que ce soit, l'utilisation d'indications, dénominations, marques de fabrique ou de commerce, images ou autres signes, figuratifs ou non, qui:

a) concernant une eau minérale naturelle, suggèrent une caractéristique que celle-ci ne possède pas en ce qui concerne notamment l'origine, la date de l'autorisation d'exploiter, les résultats des analyses ou toutes références analogues aux garanties d'authenticité;

[...]

2. Sont interdites toutes les indications attribuant à une eau minérale naturelle des propriétés de prévention, de traitement ou de guérison d'une maladie humaine.

Sont cependant autorisées les mentions figurant à l'annexe III, pour autant que soient respectés les critères correspondants qui y sont fixés ou, en leur absence, les critères fixés par les dispositions nationales et à condition qu'elles aient été établies sur la base des analyses physico-chimiques et, si nécessaire, des examens pharmacologiques, physiologiques et cliniques opérés selon des méthodes scientifiquement reconnues, en conformité avec l'annexe I, partie I, point 2.

Les États membres peuvent autoriser les mentions 'stimule la digestion', 'peut favoriser les fonctions hépato-biliaires' ou des mentions similaires. Ils peuvent, en outre, autoriser d'autres mentions pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec les principes énoncés au premier alinéa et qu'elles soient compatibles avec les principes énoncés au deuxième alinéa.

[...]»

18 L'annexe III de la directive 2009/54, intitulée «Mentions et critères prévus à l'article 9, paragraphe 2», contient la mention «Convient pour un régime pauvre en sodium», accompagnée du critère selon lequel «[l]a teneur en sodium est inférieure à 20 mg/l».

Le droit français

19 Aux termes de l'article R. 112-7, premier et dernier alinéas, du code de la consommation, disposition visant à transposer l'article 2 de la directive 2000/13:

«L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas être de nature à créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur ou du consommateur, notamment sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou d'obtention.

[...]

Les interdictions ou restrictions prévues ci-dessus s'appliquent également à la publicité et à la présentation des denrées alimentaires [...]»

20 Les articles R. 1322-44-13 et R. 1322-44-14 du code de la santé publique visent, pour leur part, à transposer l'article 9 de la directive 2009/54.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 Neptune Distribution assure la vente et la distribution des eaux minérales naturelles gazeuses dénommées «Saint-Yorre» et «Vichy Célestins».

22 Par décision du 5 février 2009, le chef de l'unité départementale de l'Allier de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne a mis en demeure Neptune Distribution de supprimer de l'étiquetage et de la publicité de ces eaux les mentions suivantes:

— «Le sodium de St-Yorre est essentiellement du bicarbonate de sodium. St-Yorre ne contient que 0,53 g de sel (ou chlorure de sodium) par litre, soit moins que dans un litre de lait!!!»;

— «Il ne faut pas confondre sel et sodium – le sodium de Vichy Célestins est essentiellement celui apporté par le bicarbonate de sodium. À ne surtout pas confondre avec le sel de table (chlorure de sodium). Vichy Célestins ne contient que 0,39 g de sel par litre, soit 2 à 3 fois moins que dans un litre de lait!», ainsi que, de manière générale,

— toute mention tendant à faire croire que les eaux en question sont pauvres ou très pauvres en sel ou en sodium.

23 Par décision du 25 août 2009, le ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi a rejeté le recours hiérarchique formé par Neptune Distribution contre cette mise en demeure.

24 Par jugement du 27 mai 2010, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande de Neptune Distribution tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ladite mise en demeure et de ladite décision.

25 L'appel interjeté par Neptune Distribution contre ce jugement a été rejeté par arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 9 juin 2011.

26 Neptune Distribution a formé un pourvoi contre cet arrêt devant la juridiction de renvoi. À l'appui de ce pourvoi, Neptune Distribution a notamment invoqué un moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit au regard des articles R. 112-7 du code de la consommation et des articles R. 1322-44-13 et R. 1322-44-14 du code de la santé publique.

27 La juridiction de renvoi relève que la réponse à donner à ce moyen dépend de la réponse à la question de savoir si l'annexe du règlement nº 1924/2006 donne pour base de calcul de l'«équivalent en sel» de la quantité de sodium présente dans une denrée alimentaire la seule quantité de sodium qui, associée à des ions chlorure, forme du chlorure de sodium, ou sel de table, ou bien la quantité totale de sodium contenue dans la denrée, sous toutes ses formes.

28 En effet, dans ce dernier cas, une eau riche en bicarbonate de sodium pourrait ne pas être regardée comme étant «pauvre en sodium ou en sel», quand bien même elle serait pauvre, voire très pauvre, en chlorure de sodium.

29 Ainsi, le distributeur d'une eau minérale naturelle riche en bicarbonate de sodium ne pourrait pas faire figurer sur ses étiquettes et ses messages publicitaires une mention, même exacte, relative à la faible teneur en sel ou en chlorure de sodium, dans la mesure où cette mention serait de nature à induire l'acheteur en erreur sur la teneur totale en sodium de l'eau minérale concernée.

30 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi ajoute que, ainsi qu'il ressort notamment de l'avis de l'EFSA du 21 avril 2005, l'augmentation de la tension artérielle est le principal effet indésirable identifié en relation avec un apport sodique accru. Bien que le sodium en soit majoritairement responsable, les ions chlorure joueraient également un rôle dans l'augmentation de la tension artérielle. Plusieurs études tendraient à montrer qu'un régime riche en bicarbonate de sodium n'a pas le même effet indésirable qu'un régime riche en chlorure de sodium pour les personnes souffrant d'hypertension. Certes, l'EFSA a, dans un avis publié au mois de juin 2011, refusé d'inclure dans la liste des allégations de santé autorisées prévue à l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1924/2006, l'allégation selon laquelle le bicarbonate de sodium n'a pas d'effet indésirable sur la tension artérielle, au motif que l'étude produite à l'appui de cette allégation ne présentait pas de garanties méthodologiques suffisantes pour que des conclusions définitives puissent en être tirées. Cependant, cette seule circonstance ne permettrait pas non plus d'affirmer que le bicarbonate de sodium doit être considéré comme pouvant induire ou aggraver l'hypertension artérielle au même titre et dans les mêmes proportions que le chlorure de sodium.

31 Ainsi, selon cette juridiction, il existe un doute sur l'équivalence, en termes de risques pour la santé des consommateurs, entre la consommation d'eaux riches en bicarbonate de sodium et d'eaux riches en chlorure de sodium. Il conviendrait, par conséquent, d'apprécier si les restrictions à la liberté d'expression et d'information publicitaire et à la liberté d'entreprise de Neptune Distribution sont nécessaires et proportionnées au regard, notamment, de l'exigence de garantir un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs.

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

«1) La base de calcul de l'"équivalent en sel' de la quantité de sodium présent dans une denrée alimentaire, au sens de l'annexe du règlement nº 1924/2006, est-elle constituée de la seule quantité de sodium qui, associée à des ions chlorure, forme du chlorure de sodium, ou sel de table, ou bien comprend-elle la quantité totale de sodium contenu dans la denrée, sous toutes ses formes?

2) Dans la seconde hypothèse, les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 et de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, combinées avec l'annexe III de cette directive, lues à la lumière de la relation d'équivalence établie entre le sodium et le sel dans l'annexe du règlement nº 1924/2006, en interdisant à un distributeur d'eau minérale de faire figurer sur ses étiquettes et ses messages publicitaires toute mention relative à la faible teneur en sel qui pourrait être celle de son produit par ailleurs riche en bicarbonate de sodium, dans la mesure où elle serait de nature à induire l'acheteur en erreur sur la teneur totale en sodium de l'eau, méconnaissent-elles l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, lu en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1 (liberté d'expression et d'information), et l'article 16 (liberté d'entreprise) de la Charte, ainsi que l'article 10 de la CEDH?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

33 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les

juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui sont adressées par ces juridictions (arrêt Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, point 33 et jurisprudence citée).

34 En conséquence, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa première question à l'interprétation de l'expression «équivalent en sel» qui figure à l'annexe du règlement nº 1924/2006, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de sa question. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir, en ce sens, arrêt Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, point 34 et jurisprudence citée).

35 En l'occurrence, il y a lieu de relever que la juridiction de renvoi se réfère, dans les motifs de sa demande de décision préjudicielle, également aux dispositions de la directive 2009/54.

36 En outre, il ressort de ces motifs que, aux fins de trancher le pourvoi dont elle est saisie, la juridiction de renvoi cherche à savoir si les emballages, les étiquettes ou la publicité des eaux minérales naturelles peuvent suggérer une faible teneur de ces eaux en sodium ou en sel, notamment en indiquant la teneur desdites eaux en un seul assemblage chimique contenant du sodium, en l'occurrence le chlorure de sodium, ou sel de table, sans préciser la teneur totale en sodium sous toutes ses formes chimiques présentes, dans la mesure où cette teneur totale pourrait dépasser les limites des quantités de sodium ou de l'équivalent en sel prévues par la réglementation de l'Union applicable aux allégations et aux mentions utilisées à l'égard des eaux minérales naturelles.

37 Il convient, dès lors, de comprendre la première question comme visant, en substance, à savoir si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les emballages, les étiquettes ou la publicité des eaux minérales naturelles contiennent des allégations ou des mentions tendant à faire croire au consommateur que les eaux en question sont pauvres, voire très pauvres, en sodium ou en sel ou conviennent pour un régime pauvre en sodium, lorsque la teneur totale en sodium, sous toutes ses formes chimiques présentes, dépasse les limites des quantités de sodium ou de l'équivalent en sel prévues par la réglementation de l'Union applicable en la matière.

38 Afin d'apporter une réponse utile à ladite question, il convient de tenir compte des dispositions tant du règlement nº 1924/2006 que de la directive 2009/54.

39 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 5, du règlement nº 1924/2006, celui-ci s'applique sans préjudice des dispositions de la directive 2009/54.

40 En effet, alors que ledit règlement régit, d'une façon générale, l'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, ladite directive prévoit des règles spécifiques quant aux mentions qui peuvent figurer sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité des eaux minérales naturelles.

41 L'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006 n'autorise les allégations nutritionnelles que si elles sont énumérées dans l'annexe de ce règlement et sont conformes aux conditions fixées dans ledit règlement.

42 En ce qui concerne les allégations nutritionnelles faisant référence au contenu du sodium ou du sel, ladite annexe permet de caractériser une denrée alimentaire en tant que «pauvre en sodium ou en sel» ou «très pauvre en sodium ou en sel», ou d'utiliser toute autre allégation susceptible d'avoir le

même sens pour le consommateur, à condition que cette denrée ne contienne pas plus de 0,12 g de sodium ou de l'équivalent en sel par 100 g ou par 100 ml, pour la première de ces allégations, ou pas plus de 0,04 g de ces mêmes éléments, pour la seconde desdites allégations.

43 Les eaux sont, cependant, soumises à des règles spécifiques à cet égard.

44 Plus précisément, en premier lieu, l'annexe du règlement nº 1924/2006 interdit d'utiliser l'allégation «très pauvre en sodium ou en sel» et toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur en ce qui concerne les eaux minérales naturelles et les autres eaux.

45 En second lieu, l'allégation «pauvre en sodium ou en sel», à l'instar de toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur, est permise, conformément à cette même annexe, à l'égard des eaux autres que les eaux minérales naturelles relevant du champ d'application de la directive 2009/54, à la condition que la valeur en cause ne dépasse pas 2 mg de sodium par 100 ml, c'est-à-dire 20 mg par litre.

46 Aux termes de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2009/54, sont autorisées les mentions figurant à l'annexe III de cette directive, pour autant que sont respectés les critères correspondants qui y sont fixés ou, en leur absence, les critères fixés par les dispositions nationales sous réserve que certaines conditions d'ordre technique soient respectées.

47 Ladite annexe contient une mention «convient pour un régime pauvre en sodium», accompagnée du critère selon lequel «la teneur en sodium est inférieure à 20 mg/l».

48 En spécifiant, dans la directive 2009/54, la quantité maximale de sodium dans des cas où les emballages, les étiquettes ou la publicité des eaux minérales naturelles contiennent une mention faisant référence à une faible teneur en sodium, le législateur de l'Union ne différencie pas le sodium en fonction de l'assemblage chimique duquel il fait partie ou duquel il est issu.

49 S'agissant des objectifs tant du règlement nº 1924/2006 que de la directive 2009/54, il convient de rappeler que, comme l'énonce l'article 1er de ce règlement, ce dernier vise à garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection du consommateur. À cet égard, les considérants 1 et 9 dudit règlement précisent qu'il convient, notamment, de fournir au consommateur les informations nécessaires pour lui permettre d'effectuer des choix en connaissance de cause (arrêt Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, point 40).

50 Toute réglementation relative aux eaux minérales naturelles doit, au regard du considérant 5 de la directive 2009/54, avoir pour objectifs primordiaux de protéger la santé des consommateurs et de leur éviter des sources de méprise ainsi que de garantir la loyauté des transactions commerciales. En ce sens, le considérant 9 de cette directive précise que, pour garantir l'information des consommateurs, il convient que la mention de la composition analytique d'une eau minérale naturelle soit obligatoire (voir arrêt Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, point 40).

51 Ainsi, il importe de constater que, en adoptant les dispositions du règlement nº 1924/2006 et de la directive 2009/54, le législateur de l'Union a estimé nécessaire de garantir que le consommateur reçoive une information appropriée et transparente quant à la teneur en sodium des eaux destinées à la consommation.

52 Ces garanties doivent être appréciées également au regard de l'importance du niveau de la consommation de sodium pour la santé humaine.

53 Or, dans la mesure où il est constant que le sodium est un composant de différents assemblages chimiques, à savoir notamment du chlorure de sodium, ou sel de table, et du bicarbonate de sodium, sa quantité présente dans les eaux minérales naturelles doit être appréciée, au regard des dispositions de la directive 2009/54, en tenant compte de l'ensemble de sa présence dans les eaux minérales naturelles en cause, quelle que soit sa forme chimique.

54 Certes, aux termes de l'article 7, paragraphe 2, sous a), de la directive 2009/54, l'étiquetage des eaux minérales naturelles comporte obligatoirement la mention de la composition analytique, précisant les constituants caractéristiques.

55 Néanmoins, il convient de relever que les emballages, les étiquettes et la publicité des eaux minérales naturelles qui, indépendamment de l'indication de la teneur totale de ces eaux en sodium sur l'étiquette, conformément à la disposition visée au point précédent du présent arrêt, contiennent une mention faisant référence à une faible teneur en sodium des eaux sont aussi susceptibles d'induire le consommateur en erreur dans la mesure où ils peuvent suggérer que ces eaux sont pauvres en sodium ou en sel ou conviennent pour un régime pauvre en sodium, alors que, en réalité, elles contiennent 20 mg/l ou plus de sodium (voir, par analogie, arrêt Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, points 38 à 41).

56 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question comme suit:

— L'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006, lu en combinaison avec l'annexe de ce règlement, doit être interprété en ce sens qu'il interdit d'utiliser l'allégation «très pauvre en sodium ou en sel» et toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur en ce qui concerne les eaux minérales naturelles et les autres eaux.

— L'article 9, paragraphe 2, de la directive 2009/54, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les emballages, les étiquettes ou la publicité des eaux minérales naturelles contiennent des allégations ou des mentions tendant à faire croire au consommateur que les eaux en question sont pauvres en sodium ou en sel ou conviennent pour un régime pauvre en sodium lorsque la teneur totale en sodium, sous toutes ses formes chimiques présentes, est égale ou supérieure à 20 mg/l.

Sur la seconde question

57 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 et l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, lus en combinaison avec l'annexe III de cette dernière directive ainsi qu'avec l'annexe du règlement nº 1924/2006, sont valides dans la mesure où ils interdisent de faire figurer sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité des eaux minérales naturelles toute allégation ou mention relative à la faible teneur de ces eaux en chlorure de sodium, ou sel de table, susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à la teneur totale des eaux en question en sodium.

58 La juridiction de renvoi demande à la Cour d'apprécier la validité de ces dispositions au regard de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, lu en combinaison avec les articles 11, paragraphe 1, et 16 de la Charte ainsi qu'avec l'article 10 de la CEDH.

59 À titre liminaire, il convient d'observer que, même si, par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande à la Cour d'apprécier la validité d'une disposition de la directive 2000/13, celle-ci n'est pas en cause dans l'affaire au principal.

60 En effet, l'article 2, paragraphes 1, sous a), et 3, de la directive 2000/13 se borne à prévoir que l'étiquetage, la présentation et la publicité ne doivent pas être de nature à induire l'acheteur en erreur notamment sur les caractéristiques de la denrée alimentaire.

61 Ainsi, à la différence des dispositions du règlement nº 1924/2006 et de la directive 2009/54, les dispositions de la directive 2000/13 ne comportent pas d'exigences spécifiques, à l'égard des producteurs et des distributeurs d'eaux minérales naturelles, en ce qui concerne l'utilisation d'allégations ou de mentions susceptibles de suggérer que l'eau concernée est pauvre ou très pauvre en sodium ou en sel ou convient pour un régime pauvre en sodium.

62 Par conséquent, seule la validité de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive ainsi qu'avec l'annexe du règlement nº 1924/2006, requiert un examen en l'espèce.

63 À cet égard, il convient de rappeler que la liberté d'expression et d'information est consacrée à l'article 11 de la Charte, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités.

64 Cette liberté est également protégée conformément à l'article 10 de la CEDH qui s'applique en particulier, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à la diffusion par un entrepreneur des informations à caractère commercial, notamment sous la forme de messages publicitaires [voir Cour EDH, arrêts Casado Coca c. Espagne, 24 février 1994, série A nº 285, § 35 et 36, ainsi que Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Autriche (nº 3), 11 décembre 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XII, § 19 et 20].

65 Or, la liberté d'expression et d'information prévue à l'article 11 de la Charte ayant, ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 3, de celle-ci et des explications relatives à la Charte en ce qui concerne son article 11, le même sens et la même portée que cette liberté garantie par la CEDH, il convient de constater que ladite liberté couvre l'utilisation, par un entrepreneur, sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité des eaux minérales naturelles, des allégations et des mentions faisant référence à la teneur de telles eaux en sodium ou en sel.

66 En outre, il convient de relever que la liberté d'entreprise, protégée conformément à l'article 16 de la Charte, doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, point 54).

67 L'interdiction de faire figurer sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité des eaux minérales naturelles toute allégation ou mention faisant référence à une faible teneur de telles eaux en sodium qui est susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à cette teneur constitue une ingérence dans la liberté d'expression et d'information de l'entrepreneur ainsi que dans la liberté d'entreprise de celui-ci.

68 Si ces libertés peuvent néanmoins être limitées, toute limitation de leur exercice doit être, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdites libertés. En outre, ainsi qu'il ressort de cette disposition, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

69 À cet égard, il convient de relever que, d'une part, l'ingérence visée au point 67 du présent arrêt est prévue par la loi, à savoir par l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1924/2006, lu en combinaison avec l'annexe de ce règlement, et l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2009/54, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive.

70 D'autre part, le contenu essentiel de la liberté d'expression et d'information de l'entrepreneur n'est pas affecté par lesdites dispositions dans la mesure où celles-ci se limitent à soumettre l'information pouvant être communiquée au consommateur en ce qui concerne la teneur en sodium ou en sel des eaux minérales naturelles à certaines conditions, telles que précisées aux points 44 à 56 du présent arrêt.

71 Par ailleurs, loin de prohiber la production et la commercialisation des eaux minérales naturelles, la réglementation en cause au principal se borne, dans un domaine bien délimité, à encadrer l'étiquetage et la publicité y afférents. Ce faisant, elle n'affecte nullement le contenu essentiel de la liberté d'entreprise (voir, en ce sens, arrêt Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, points 57 et 58).

72 Ainsi qu'il a été rappelé aux points 49 à 52 du présent arrêt, les dispositions du règlement nº 1924/2006 et de la directive 2009/54, notamment celles qui prévoient des limitations à l'utilisation des allégations et des mentions en cause au principal, visent à assurer un niveau élevé de protection du consommateur, à garantir l'information appropriée et transparente de celui-ci quant à la teneur en sodium des eaux destinées à la consommation, à assurer la loyauté des transactions commerciales et à protéger la santé humaine.

73 Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, la protection de la santé humaine ainsi que la protection des consommateurs à un niveau élevé constituent des objectifs légitimes d'intérêt général mis en œuvre par le droit de l'Union, conformément notamment aux articles 9 TFUE, 12 TFUE, 114, paragraphe 3, TFUE, 168, paragraphe 1, TFUE, 169, paragraphe 1, TFUE, ainsi qu'aux articles 35 et 38 de la Charte.

74 Or, le besoin d'assurer au consommateur l'information la plus précise et transparente possible concernant les caractéristiques du produit demeure en liaison étroite avec la protection de la santé humaine et constitue une question d'intérêt général (voir, en ce sens, Cour EDH, arrêts Hertel c. Suisse, 25 août 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 47, ainsi que Bergens Tidende et autres c. Norvège, 2 mai 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-IV, § 51) qui peut justifier des limitations à la liberté d'expression et d'information de l'entrepreneur et à la liberté d'entreprendre de celui-ci.

75 Dans ces conditions, l'appréciation de la validité des dispositions contestées doit être effectuée dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection de ces différents droits fondamentaux et objectifs légitimes d'intérêt général protégés par l'ordre juridique de l'Union et d'un juste équilibre entre eux (voir, en ce sens, arrêt Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, point 47).

76 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions de la mise en œuvre du principe de proportionnalité, il y a lieu de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes [voir, en ce sens, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 123, ainsi que Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 52].

77 À cet égard, il importe d'observer, en premier lieu, que, à supposer qu'une allégation ou une mention faisant référence à la teneur des eaux minérales naturelles en sodium associé aux ions de chlorure puisse être considérée par elle-même comme matériellement exacte, elle s'avère néanmoins incomplète si elle suggère que les eaux sont pauvres en sodium alors que, en réalité, leur teneur totale en sodium dépasse les limites prévues par la réglementation de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, point 51).

78 Dans une telle situation, l'information figurant sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité contenant ladite allégation ou mention peut induire le consommateur en erreur sur la teneur en sodium des eaux minérales en cause dans l'affaire au principal.

79 En second lieu, il n'y a pas lieu de retenir l'argumentation de Neptune Distribution selon laquelle les dispositions contrôlées vont au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé des consommateurs dès lors qu'elles s'appliquent indistinctement au sodium sous toutes ses formes chimiques, y compris sous la forme de bicarbonate de sodium, alors même que cette dernière molécule ne serait pas néfaste pour la santé humaine, seul le chlorure de sodium étant source d'hypertension artérielle.

80 En effet, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si le caractère nocif, en ce qui concerne le risque de développement de l'hypertension artérielle, d'une consommation abondante de sodium associé à des ions de chlorure est comparable au risque lié à la consommation de sodium présent dans un autre assemblage chimique, en particulier le bicarbonate de sodium, il convient de constater que ce risque est déterminé par le législateur de l'Union au regard, d'une part, de l'impératif de la protection de la santé humaine et, d'autre part, du principe de précaution dans ce domaine.

81 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 49 de ses conclusions, le législateur de l'Union doit tenir compte du principe de précaution conformément auquel, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (voir arrêt Acino/Commission, C-269/13 P, EU:C:2014:255, point 57).

82 Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt Acino/Commission, C-269/13 P, EU:C:2014:255, point 58).

83 Or, au regard du dossier dont la Cour dispose, et notamment de l'avis de l'EFSA du 21 avril 2005, visé au point 30 du présent arrêt, auquel la décision de renvoi fait référence, il n'apparaît pas qu'un risque pour la santé humaine d'une consommation abondante de sodium présent dans différents assemblages chimiques, en particulier dans le bicarbonate de sodium, soit exclu.

84 Dans ces conditions, il convient de constater que le législateur de l'Union a pu valablement considérer que des contraintes et des restrictions, telles que celles prévues par les dispositions faisant l'objet de la première question, en ce qui concerne l'utilisation d'allégations ou de mentions faisant référence à la faible teneur des eaux minérales naturelles en sodium, étaient appropriées et nécessaires pour assurer la protection de la santé humaine dans l'Union.

85 Au regard des considérations qui précèdent, il convient de conclure que l'ingérence dans la liberté d'expression et d'information de l'entrepreneur ainsi que dans la liberté d'entreprise de celui-ci est, en l'occurrence, proportionnée aux objectifs poursuivis.

86 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que l'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive ainsi qu'avec l'annexe du règlement nº 1924/2006.

Sur les dépens

87 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

1) **L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, tel que modifié par le règlement (CE) nº 107/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, lu en combinaison avec l'annexe de ce règlement, doit être interprété en ce sens qu'il interdit d'utiliser l'allégation «très pauvre en sodium ou en sel» et toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur en ce qui concerne les eaux minérales naturelles et les autres eaux.**

   L'article 9, paragraphe 2, de la directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les emballages, les étiquettes ou la publicité des eaux minérales naturelles contiennent des allégations ou des mentions tendant à faire croire au consommateur que les eaux en question sont pauvres en sodium ou en sel ou conviennent pour un régime pauvre en sodium lorsque la teneur totale en sodium, sous toutes ses formes chimiques présentes, est égale ou supérieure à 20 mg/l.

2) **L'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, lu en combinaison avec l'annexe III de cette directive ainsi qu'avec l'annexe du règlement nº 1924/2006.**

Signatures