Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 9 juillet 2015[1]

Affaire C-157/14

Neptune Distribution
contre
Ministre de l'Économie et des Finances

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

«Renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité — Protection du consommateur — Règlement (CE) nº 1924/2006 — Allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires — Eaux minérales naturelles — Base de calcul de 'l'équivalent en sel' du sodium présent dans une denrée alimentaire — Prise en compte de la teneur en chlorure de sodium (sel de table) uniquement ou de la quantité totale de sodium — Directives 2000/13/CE et 2009/54/CE — Étiquetage des denrées alimentaires et publicité à leur égard — Mise dans le commerce des eaux minérales naturelles — Interdiction de la mention d'une faible teneur en sel — Article 6 TUE — Articles 11 et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Liberté d'expression et d'information — Liberté d'entreprise»

I – Introduction

1. La présente affaire fait suite à un recours contentieux introduit en France par Neptune Distribution aux fins d'annulation, d'une part, de la décision administrative l'ayant mise en demeure de supprimer diverses mentions de l'étiquetage et de la publicité des eaux minérales naturelles qu'elle commercialise – mentions tendant à faire croire aux consommateurs que ces eaux ont une faible teneur en sel ou en sodium – ainsi que, d'autre part, de la décision ministérielle ayant rejeté le recours hiérarchique que ladite société avait exercé à l'encontre de la première décision. Saisi d'un pourvoi dans le cadre de ce litige, le Conseil d'État (France) soumet à la Cour une demande de décision préjudicielle basée sur deux fondements différents.

2. En premier lieu, la juridiction de renvoi sollicite une interprétation de l'annexe 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[2], ce qui constitue une demande inédite[3].

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 404, p. 9, et rectificatif JO 2007, L 12, p. 3.

3 — Si la Cour s'est déjà livrée à l'interprétation de plusieurs dispositions du règlement nº 1924/2006, elle n'a, en revanche, jamais été amenée à statuer à l'égard de ladite annexe.

3. Ladite annexe contient, notamment, des dispositions prévoyant que les allégations nutritionnelles selon lesquelles une denrée alimentaire est soit «pauvre en sodium ou en sel» soit «très pauvre en sodium ou en sel» ne sont autorisées que si le produit ne contient pas plus d'une quantité donnée de sodium ou de «l'équivalent en sel» de ladite quantité. Il est demandé à la Cour de dire si cette dernière notion doit s'entendre comme impliquant de prendre en compte, pour calculer ledit équivalent, uniquement la teneur en chlorure de sodium, usuellement dénommé sel de table, ou bien la teneur totale du sodium [4] qui est présent dans une denrée alimentaire, sans faire dans ce dernier cas de distinction en fonction de la forme sous laquelle se présente cet élément minéral.

4. Toutefois, la question qui se pose de manière préalable à cet égard sera celle de déterminer si lesdites dispositions du règlement nº 1924/2006 ont véritablement vocation à s'appliquer lorsque les «denrées alimentaires» concernées sont, comme dans le litige au principal, des eaux minérales naturelles. Il m'apparaît que tel ne devrait pas être le cas s'agissant de la première de ces allégations nutritionnelles, dès lors qu'il existe une réglementation spécifique du droit de l'Union qui est prioritairement applicable au commerce de ces eaux.

5. En second lieu, le Conseil d'État invite la Cour à se prononcer sur la validité des dispositions 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 [5], et des dispositions 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 [6], ainsi que de l'annexe III de celle-ci, lues à la lumière de l'annexe du règlement nº 1924/2006 susmentionnée. Je précise d'emblée que j'éprouve de sérieux doutes quant au caractère adapté de la demande ainsi formulée.

6. Cette problématique est soumise par la juridiction de renvoi car Neptune Distribution prétend que, en ce qu'elles lui interdisent de mettre en exergue une caractéristique de la composition de ses produits qui serait pourtant exacte, lesdites dispositions du droit dérivé de l'Union méconnaîtraient tant la liberté d'expression et d'information que la liberté d'entreprise qui sont garanties par les articles 11, paragraphe 1, et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, ainsi que par 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»). Néanmoins, cette invocation desdites libertés fondamentales, dans un domaine aussi technique et spécifique que celui régit par les dispositions visées, me semble dénuée de fondement.

II – Le cadre juridique

7. Il convient d'indiquer à titre liminaire que le règlement (UE) nº 1169/2011 [7] qui, en particulier, modifie le règlement nº 1924/2006 et abroge la directive 2000/13 est applicable, sauf dispositions contraires, depuis le 13 décembre 2014, mais n'a pas vocation à régir le litige au principal, ratione temporis, conformément à ses articles 54 et 55.

4 — Sodium qui figure dans la liste des «nutriments» dressée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1924/2006.

5 — JO L 109, p. 29.

6 — JO L 164, p. 45. Cette directive, applicable à compter du 16 juillet 2009, a procédé à la refonte et à l'abrogation de la directive 80/777/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles (JO L 229, p. 1).

7 — Règlement 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 (JO L 304, p. 18).

A – *Le règlement nº 1924/2006*

8. L'article 1er, paragraphes 1 et 5, du règlement nº 1924/2006, intitulé «Objet et champ d'application», énonce, d'une part, que cet instrument «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» et, d'autre part, qu'il «s'applique sans préjudice [de certaines] dispositions communautaires», dont celles de la directive 80/777 ayant été remplacée par la directive 2009/54[8].

9. L'article 2, paragraphe 2, points 4 et 5, de ce règlement indique qu'il faut entendre par:

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

[...]

b) [notamment] 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».

10. L'article 8, paragraphe 1, dudit règlement énonce que «[l]es allégations nutritionnelles ne sont autorisées que si elles sont énumérées dans l'annexe et conformes aux conditions fixées dans le présent règlement».

11. L'annexe du règlement nº 1924/2006, intitulée «Allégations nutritionnelles et conditions applicables à celles-ci», définit les seuils en dessous desquels sont autorisées les allégations 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.»

8 — Voir note 6 des présentes conclusions.

B – *La directive 2000/13*

12. Aux termes de l'article 2, paragraphes 1 et 3, de la directive 2000/13, relative à l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires:

«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 [...] les qualités, la composition [...];

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 [...]

b) à la publicité [9].»

C – *La directive 2009/54*

13. Le considérant 8 de la directive 2009/54, relative au commerce des eaux minérales naturelles, énonce que ces eaux «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».

14. L'article 9, paragraphes 1 et 2, de cette 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 [...] qui:

a) concernant une eau minérale naturelle, suggèrent une caractéristique que celle-ci ne possède pas [...];

[...]

9 — L'article R. 112-7 du code de la consommation transpose l'article 2 de la directive 2000/13 en droit français. Dans sa version en vigueur du 25 novembre 2005 au 13 décembre 2014, il prévoyait, en son premier alinéa, que «[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 [...] les qualités, la composition» et, en son quatrième alinéa, que «[l]es interdictions ou restrictions prévues ci-dessus s'appliquent également à la publicité et à la présentation des denrées alimentaires».

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 [...] 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.»

15. Dans l'annexe III de la directive 2009/54, intitulée «Mentions et critères prévus à l'article 9, paragraphe 2», la mention «convient pour un régime pauvre en sodium» est associée au critère suivant: «la teneur en sodium est inférieure à 20 mg/l».

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

16. Par acte du 5 février 2009, la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne (France) a mis en demeure Neptune Distribution, qui assure la vente et la distribution des eaux minérales naturelles gazeuses «Saint-Yorre» et «Vichy Célestins», 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 !!!» et

— «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.

17. Par décision du 25 août 2009, le ministre français de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a rejeté le recours hiérarchique ayant été formé par Neptune Distribution à l'encontre de cette mise en demeure.

18. Par jugement du 27 mai 2010, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté le recours contentieux de Neptune Distribution tendant à annuler pour excès de pouvoir tant la mise en demeure du 5 février 2009 que la décision ministérielle subséquente. La cour administrative d'appel de Lyon a confirmé ce jugement, par arrêt du 9 juin 2011. Neptune Distribution a formé un pourvoi contre cet arrêt devant le Conseil d'État.

19. Eu égard aux moyens visant des dispositions du droit de l'Union ayant été soulevés dans le cadre de ce pourvoi, par décision du 26 mars 2014 parvenue au greffe de la Cour le 4 avril 2014, 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]?»

20. Des observations écrites ont été déposées par Neptune Distribution, par les gouvernements français, hellénique et italien ainsi que par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. Lors de l'audience tenue le 26 février 2015, seul le gouvernement italien n'a pas été représenté.

IV – Analyse

A – *Sur l'interprétation de l'annexe du règlement nº 1924/2006 (première question)*

21. La présente demande de décision préjudicielle porte, tout d'abord, sur l'interprétation d'une notion, à savoir «l'équivalent en sel» de la quantité de sodium présent dans une denrée alimentaire, qui figure dans l'annexe du règlement nº 1924/2006, au titre des allégations nutritionnelles «pauvre en sodium ou en sel» et «très pauvre en sodium ou en sel» susmentionnées [10]. La Cour est interrogée, pour la première fois, sur le point de savoir s'il convient d'interpréter ladite notion en ce sens que cet acte retient comme base de calcul de «l'équivalent en sel» soit uniquement la quantité de sodium qui – par association avec des ions chlorure – est susceptible de constituer du chlorure de sodium (dit «sel de table»), soit la quantité totale du sodium – quelle que soit sa forme – se trouvant dans la denrée concernée.

22. À l'appui de la première branche de cette option, qui est privilégiée par Neptune Distribution, la juridiction de renvoi relève que «dans la mesure où le sodium ne se trouve couramment dans la nature qu'associé à d'autres éléments chimiques», il serait possible de considérer que ladite annexe impose de ne prendre en compte que la quantité de sodium formant du chlorure de sodium [11]. Elle

10 — Voir point 11 des présentes conclusions. Ces deux allégations ne sont autorisées que si le produit ne contient pas plus d'une quantité définie de sodium (respectivement «0,12 g» et «0,04 g» de sodium «par 100 g ou par 100 ml») ou bien l'équivalent en sel de cette quantité de sodium.

11 — Neptune Distribution soutient qu'une autre méthode de calcul de l'équivalent en sel serait inadaptée, car, dans les eaux minérales naturelles, le sodium serait essentiellement associé au bicarbonate et seule une faible partie du sodium s'associerait aux chlorures pour former du sel.

note également que si, en revanche, la seconde branche de l'option était retenue par la Cour, comme cela a été soutenu par l'administration française, une eau riche en bicarbonate de sodium pourrait ne pas être qualifiée de «pauvre en sodium ou en sel», au sens de l'annexe du règlement nº 1924/2006, quand bien même elle serait pauvre, voire très pauvre, en chlorure de sodium [12].

23. Cela étant, je considère qu'un problème doit être tranché *préalablement*, à savoir celui de l'applicabilité en l'espèce des dispositions du règlement nº 1924/2006, et en particulier de celles contenues à son annexe. À l'instar des gouvernements français et hellénique, j'estime que la directive 2009/54 introduit un régime spécifique pour les mentions pouvant figurer sur les étiquettes et dans la publicité relatives aux eaux minérales naturelles, ce dont il résulte, selon moi, que l'usage des allégations nutritionnelles ou de santé prévues par le règlement nº 1924/2006 est généralement exclu à l'égard de cette catégorie particulière de denrées alimentaires [13]. Neptune Distribution et la Commission soutiennent, au contraire, que le règlement nº 1924/2006 et la directive 2009/54 auraient un caractère complémentaire en ce qui concerne les mentions pouvant être utilisées au sujet des eaux minérales naturelles, mais cette thèse ne me convainc pas totalement, compte tenu du libellé et de l'articulation des actes du droit de l'Union ici pertinents.

24. En effet, l'article 1er, paragraphe 5, sous b), du règlement nº 1924/2006, lequel a pour objet les allégations nutritionnelles et de santé [14] portant sur les denrées alimentaires en général, exclut de façon expresse que ce règlement s'applique au préjudice des dispositions de la directive 80/777 relative au commerce des eaux minérales naturelles, à laquelle la directive 2009/54 a été substituée à compter du 16 juillet 2009 [15].

25. Qui plus est, l'annexe de ce règlement limite aux seules eaux «autres que les eaux minérales naturelles relevant du champ d'application de la [directive 2009/54]» l'allégation nutritionnelle selon laquelle une denrée alimentaire est «pauvre en sodium ou en sel» dont cette annexe autorise l'utilisation sous certaines conditions. Il me paraît clair que le législateur de l'Union a eu ici l'intention de distinguer les eaux minérales naturelles, en ce qu'elles constituent une catégorie particulière de denrées alimentaires, à l'égard de laquelle la directive 2009/54 s'applique prioritairement, voire exclusivement, dans le domaine couvert par les dispositions de celle-ci [16].

26. Il est vrai que l'annexe du règlement nº 1924/2006 énonce une interdiction d'utiliser l'allégation nutritionnelle selon laquelle une denrée alimentaire est «très pauvre en sodium ou en sel» qui vaut tant pour les eaux minérales naturelles que pour les autres eaux. Néanmoins, il s'agit là, selon moi, d'une clarification concernant un type de mentions qui ne se trouve pas du tout régi par la directive 2009/54. Cette disposition spéciale de l'annexe dudit règlement a ainsi vocation à s'appliquer aux eaux minérales naturelles, lesquelles relèvent pour le surplus du champ d'application de la

12 — Le résultat pratique de cette dernière interprétation serait que le distributeur d'une eau minérale naturelle pauvre en chlorure de sodium mais riche en bicarbonate de sodium ne pourrait pas faire usage d'une mention relative à la faible teneur en sel (ou chlorure de sodium) de son produit dès lors que, à supposer même qu'elle soit exacte, une telle mention serait de nature à créer une confusion dans l'esprit des acheteurs quant à la teneur totale en sodium de cette eau.

13 — Le gouvernement français souligne que, dans le litige au principal, les juridictions tant de première instance que d'appel ont considéré que la décision ayant interdit les mentions litigieuses était fondée à tort sur le règlement nº 1924/2006, mais que celle-ci pouvait être justifiée en vertu de la directive 80/777, devenue la directive 2009/54. Il note que la juridiction de renvoi ne remet pas en cause cette analyse, mais pose néanmoins sa première question parce qu'elle estime que les dispositions qui sont applicables en l'espèce selon elle – à savoir l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 ainsi que l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54 et son annexe III – doivent être lues à la lumière de la notion d'«équivalent en sel» qui figure dans l'annexe du règlement nº 1924/2006 (voir point 37 des présentes conclusions).

14 — Telles que définies à l'article 2, paragraphe 2, quatrième et cinquième alinéas, dudit règlement. Sur les différences entre ces deux catégories d'allégations et l'articulation entre les dispositions y afférentes, voir, notamment, arrêt Ehrmann (C-609/12, EU:C:2014:252, points 25 et suiv.).

15 — Le gouvernement hellénique fait valoir qu'il ne saurait en aucun cas être soutenu que la notion d'allégation nutritionnelle, au sens du règlement nº 1924/2006, est différente de la notion d'étiquetage qui est régi par la directive 2009/54, puisque, en définitive, il s'agit de la protection des mêmes intérêts juridiques, à savoir tant la protection de la santé et des consommateurs que la protection de la libre circulation des marchandises et d'une concurrence saine.

16 — Un traitement spécifique est réservé aux eaux minérales naturelles également dans la directive 2000/13 [voir article 2, paragraphe 1, sous b)], ainsi que dans le règlement nº 1169/2011 qui remplace cette directive (voir les renvois en faveur des dispositions du droit de l'Union qui sont propres aux eaux minérales naturelles figurant aux articles 7 et 29 et à l'annexe V de ce règlement).

directive 2009/54. Toutefois, elle pose une interdiction d'utiliser ladite allégation à l'égard des eaux minérales naturelles et des autres eaux qui a un caractère absolu en ce que, comme l'indique la dernière phrase de cette disposition, l'interdiction opère indépendamment du critère de «l'équivalent en sel» du sodium. Partant, son application dans une situation telle que celle au principal ne dépend pas de l'interprétation de ce critère.

27. En revanche, s'agissant de l'allégation nutritionnelle «pauvre en sodium ou en sel», précédemment évoquée, l'annexe du règlement nº 1924/2006 qui en autorise l'usage était susceptible d'entrer en conflit substantiel avec l'annexe III de la directive 2009/54 qui régit l'utilisation de la mention «convient pour un régime pauvre en sodium», conflit de normes ayant été tranché en faveur de cette directive.

28. Il en découle, à mon avis, que les seules indications pouvant permettre de faire valoir la faible quantité de sodium présent dans une eau minérale naturelle sont celles prévues par la directive 2009/54, conformément à l'article 9, paragraphe 2, de cette directive lu en combinaison avec l'annexe III de celle-ci. Or, la notion d'«équivalent en sel» dont l'interprétation est demandée dans la première question préjudicielle figure uniquement dans le règlement nº 1924/2006, et non dans ladite directive [17], ni d'ailleurs dans la directive 2000/13 [18].

29. Néanmoins, je précise, à toutes fins utiles, que s'agissant de l'interprétation de *la notion d'«équivalent en sel»* au sens de l'annexe dudit règlement, je partage le point de vue exprimé par les gouvernements français, hellénique et italien ainsi que par la Commission [19] selon lequel la quantité totale du sodium présent dans une denrée alimentaire est l'unique base pertinente pour calculer l'«équivalent en sel» du sodium que cette denrée contient.

30. En effet, le règlement nº 1924/2006 et son annexe n'opèrent pas de distinction entre les différentes sources du sodium présent dans une denrée alimentaire. En particulier, ils ne marquent aucune différence en fonction de l'éventuelle association du sodium avec des ions bicarbonate ou des ions chlorure. Au contraire, dans les allégations nutritionnelles considérées, ladite annexe établit une corrélation directe entre la teneur maximale en «sodium» autorisée, quelle que soit la forme prise par le sodium, et l'«équivalent en sel» de cette teneur de référence [20].

31. Suivant la même logique, le législateur de l'Union a entendu éviter toute confusion entre la notion de sodium et la notion de sel (ou chlorure de sodium) en ce qui concerne, plus spécifiquement, le commerce des eaux minérales naturelles qui est régi par la directive 2009/54 [21] et l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires qui relève désormais du règlement nº 1169/2011 [22].

17 — Par une application combinée desdites dispositions de la directive 2009/54, la mention «convient pour un régime pauvre en sodium» peut être utilisée pour les eaux minérales naturelles dont «la teneur en sodium est inférieure à 20 mg/l», critère qui ne se réfère pas à un éventuel équivalent en sel. J'observe que cette mention, dont la teneur est parfaitement explicite pour un consommateur moyen, s'attache non pas seulement à une valeur relative de l'apport en sodium, mais, par référence au régime visé, à une valeur absolue de cet apport.

18 — Cela s'explique aussi par la donnée chimique selon laquelle les eaux minérales naturelles ne contiennent pas du sel (chlorure de sodium) en tant que tel. Comme l'ont souligné le gouvernement français et le Conseil, elles sont susceptibles de contenir les éléments minéraux que sont le sodium, le bicarbonate et le chlorure uniquement de façon séparée, et non pas les assemblages que ces derniers peuvent former, tels que le bicarbonate de sodium ou le chlorure de sodium, car les ions de chacun d'entre lesdits éléments se trouvent dissous dans ces liquides.

19 — Le Parlement et le Conseil ont pris position uniquement au sujet de la réponse à apporter à la seconde question préjudicielle. Toutefois, certains éléments contenus dans leurs observations apportent un éclairage utile également pour la première question préjudicielle.

20 — Voir note 10 des présentes conclusions.

21 — Je rappelle que ladite directive fait référence uniquement au «sodium» présent dans ces eaux (voir annexe III).

22 — Aux termes du considérant 37 du règlement nº 1169/2011, «[afin] que le consommateur final comprenne facilement les informations qui figurent sur l'étiquetage», il est «approprié que le terme 'sel' soit utilisé sur l'étiquetage de préférence au terme correspondant au nutriment 'sodium'». En outre, son annexe I, point 11, précise, au titre de la «déclaration nutritionnelle» imposée par ce règlement, que «la teneur en équivalent en sel [doit être] calculée à l'aide de la formule: sel = sodium × 2,5» et le document de la Commission intitulé «Questions et réponses sur l'application du règlement (UE) nº 1169/2011», daté du 31 janvier 2013, ajoute que «la quantité totale de sodium dans la denrée» doit être prise en compte à cet égard (voir point 3.25).

32. Ces arguments d'ordre littéral sont corroborés par des considérations d'ordre téléologique. En effet, comme le rappellent le gouvernement français et la Commission, le règlement nº 1924/2006 a pour objectifs d'assurer tant la loyauté des allégations nutritionnelles et de santé qu'un niveau élevé de protection des consommateurs en ce domaine [23]. Or, ces objectifs ne peuvent à mon avis être pleinement atteints que si c'est la teneur totale en sodium se trouvant dans une denrée alimentaire, et pas seulement une partie – sous forme de chlorure de sodium –, qui est prise en compte au titre des allégations nutritionnelles autorisées en vertu d'une application combinée de l'article 8 de ce règlement et de son annexe.

33. Enfin, le Conseil souligne, à juste titre, que «la prise en compte de l'apport global en sodium, toutes sources confondues, correspond à une longue pratique scientifique au sein des organismes internationaux dans le domaine alimentaire» [24]. Le Parlement ajoute que «s'agissant de l'objectif de réduire l'apport en sodium, les documents de l'OMS établissent explicitement une équivalence entre le sel de table (chlorure de sodium) et d'autres sources de sodium, y compris, entre autres, le bicarbonate de sodium» [25].

34. Par conséquent, je considère que la notion d'«équivalent en sel» au sens de l'annexe du règlement nº 1924/2006 doit être interprétée comme visant la quantité totale du sodium contenu dans une denrée alimentaire, sous toutes ses formes, et non uniquement le sodium pouvant être associé à des ions chlorure (chlorure de sodium dit «sel de table»).

B – *Sur l'appréciation de la validité des dispositions visées de la directive 2000/13 et de la directive 2009/54 (seconde question)*

1. Sur la teneur et la portée de la question posée

35. La seconde question préjudicielle est posée à titre subsidiaire. Elle n'est soumise que dans l'hypothèse où, en réponse à la première question, la Cour dirait pour droit qu'il faut prendre en compte la quantité totale de sodium contenue dans une denrée alimentaire, quelle que soit la forme de ce minéral, pour calculer la teneur de «l'équivalent en sel» du taux maximal de sodium admis pour pouvoir faire usage des allégations nutritionnelles «pauvre en sodium ou en sel» et «très pauvre en sodium ou en sel» qui sont prévues par le règlement nº 1924/2006.

23 — Voir, notamment, considérants 1, 2, 9 et 10 ainsi que article 1er, paragraphe 1, dudit règlement, outre point 6 de l'exposé des motifs de la proposition [COM(2003) 424 final] ayant abouti à l'adoption de celui-ci.

24 — Le Conseil mentionne, notamment, des directives du Codex Alimentarius – organe conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) –, les unes, «concernant l'étiquetage nutritionnel» (CAC/GL 2-1985, telles que révisées en 2013) et, les autres, «pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé» (CAC/GL 23-1997, telles que révisées en 2004). Je note que le considérant 7 du règlement nº 1924/2006 fait expressément référence à ces dernières.

25 — Le Parlement cite, notamment, un document de l'OMS intitulé «Réduire les apports en sel au niveau des populations, Rapport du forum et de la réunion technique OMS 5-7 octobre 2006, Paris, France» (accessible à l'adresse Internet suivante: http://apps.who.int/iris/handle/10665/43712), qui précise qu'«[a]u sens [...] du présent rapport, [...] le terme de *sel* s'applique indifféremment à *l'apport en sodium* ou en *chlorure de sodium*. Le terme de *réduction des apports alimentaires en sel* désigne la réduction de l'apport total en sodium provenant de toutes les sources alimentaires» (p. 3, souligné dans l'original).

36. Cette question a pour objet, en substance, l'appréciation de la validité de plusieurs dispositions du droit dérivé de l'Union, dont la juridiction de renvoi doute de leur compatibilité, d'une part, avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, lequel a conféré une valeur contraignante à la Charte, d'autre part, avec les articles 11, paragraphe 1, et 16 de la Charte, relatifs respectivement à la liberté d'expression et d'information et à la liberté d'entreprise [26], ainsi qu'avec l'article 10 de la CEDH, pareillement relatif à la liberté d'expression [27].

37. La juridiction de renvoi indique que dans le cas où il s'avérerait que toutes les formes de sodium présentes dans une denrée alimentaire doivent être prises en compte dans le calcul de «l'équivalent en sel», les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 et celles de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/54, combinées avec l'annexe III de cette dernière 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» [28], pourraient induire une restriction excessive des libertés susmentionnées.

38. À cet égard, seule Neptune Distribution prétend que les dispositions du droit dérivé de l'Union qui sont ainsi mentionnées dans la seconde question préjudicielle sont contraires aux libertés fondamentales protégées par les articles 11, 16 et 52 de la Charte et par l'article 10 de la CEDH, dans la mesure où, selon l'interprétation donnée par la cour administrative d'appel de Lyon, ces dispositions la privent de la possibilité de mettre en avant des qualités de son produit à l'aide d'informations sur sa composition qui seraient pourtant exactes [29]. Les gouvernements français, hellénique et italien ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission considèrent, au contraire, que les dispositions visées des directives 2000/13 et 2009/54 ne méconnaissent pas l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, en liaison avec les articles 11, paragraphe 1, et 16 de la Charte, et, partant, que la validité de ces dispositions n'est pas affectée.

39. Avant tout, je m'interroge sur le caractère opérant de la demande d'appréciation de validité ainsi formulée par la juridiction de renvoi. En effet, il me paraît déraisonnable de considérer qu'une éventuelle invalidité de ces dispositions des directives 2000/13 et 2009/54, laquelle opère une refonte de la directive 80/777, puisse découler du fait que des dispositions d'un autre acte, à savoir le règlement nº 1924/2006 tel qu'il serait interprété par la Cour, n'opèrent pas une distinction, en l'occurrence s'agissant de la forme du sodium devant être prise en compte au titre de la teneur en ce nutriment d'une denrée alimentaire. Il me semble exceptionnel que la question de la validité d'un acte du droit de l'Union soit, comme ici, soulevée dans un cadre où l'éventuelle incompatibilité avec la Charte découlerait de l'effet cumulé des dispositions de plusieurs actes législatifs distincts. En outre, je rappelle que l'appréciation de la validité d'un acte à laquelle la Cour procède dans le cadre d'un renvoi préjudiciel doit normalement être fondée sur la situation, de fait et de droit, qui existait au moment où cet acte a été adopté [30].

26 — Sur la teneur de cette liberté, voir «explications relatives à la Charte des droits fondamentaux» (JO 2007, C 303, p. 17), lesquelles doivent – conformément aux articles 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et 52, paragraphe 7, de la Charte – être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci.

27 — Il ressort de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte que dans la mesure où celle-ci contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que ladite convention leur confère, sans toutefois que ce principe ne fasse obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. Je précise que cette disposition est pertinente s'agissant de l'article 11 de la Charte, dont la teneur correspond à celle de l'article 10 de la CEDH, et non s'agissant de son article 16, qui n'a pas d'équivalent dans la CEDH.

28 — La juridiction de renvoi explique ladite «relation d'équivalence» en relevant que, afin de définir les seuils en dessous desquels les allégations «pauvre [ou] très pauvre en sodium ou en sel» sont autorisées, l'annexe du règlement nº 1924/2006 se réfère, indifféremment, à la teneur en sodium d'une denrée ou à son «équivalent en sel».

29 — Dès lors qu'une eau minérale naturelle peut contenir non pas du chlorure de sodium (sel), mais uniquement des ions chlorure ou des ions sodium présents d'une façon indépendante les uns des autres (voir note 18 des présentes conclusions), il me semble, pour ma part, que les mentions en cause dans le litige au principal sont inexactes.

30 — Voir arrêt SAM Schiffahrt et Stapf (C-248/95 et C-249/95, EU:C:1997:377, point 46).

40. Par ailleurs, comme le relèvent le gouvernement français et le Conseil, eu égard à l'objet du litige au principal [31], la portée de la seconde question préjudicielle est définie d'une façon incorrecte. Il conviendrait selon moi de limiter l'appréciation de validité soumise à la Cour aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, et de l'annexe III de la directive 2009/54, dont l'application combinée est seule susceptible d'être pertinente en l'espèce [32]. Dès lors qu'il ne figure aucune exigence particulière en ce qui concerne les mentions relatives à la composition en sodium d'une denrée alimentaire dans l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13, laquelle formule seulement des règles «à caractère général et horizontal» [33], la validité de cette dernière disposition ne peut être affectée par les considérations exposées par la juridiction de renvoi.

41. J'estime donc qu'il conviendrait de reformuler la seconde question préjudicielle. En tout état de cause, je considère que l'invalidité d'actes de droit dérivé de l'Union qui est fondée par Neptune Distribution sur une prétendue incompatibilité avec des dispositions de la Charte ne saurait être admise dans un contexte tel que celui ici en cause [34], et ce plus particulièrement en raison des motifs qui suivent.

2. Sur la justification et la proportionnalité des restrictions en cause

42. Il n'y a aucun doute que les dispositions de la directive 2009/54 concernées constituent une restriction à l'égard des droits fondamentaux consacrés par les articles 11 et 16 de la Charte, puisqu'elles limitent la possibilité pour les sociétés qui commercialisent des eaux minérales naturelles de décider librement de la teneur des allégations qu'elles utilisent dans leurs messages commerciaux relatifs à ces produits.

43. Néanmoins, il est de jurisprudence constante que la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la Charte ne constitue pas une prérogative absolue et que son usage peut donc être valablement restreint par le législateur de l'Union [35]. Il en va de même pour la liberté d'expression et d'information protégée par l'article 11 de la Charte [36]. Toutefois, il résulte de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, d'une part, que «[t]oute 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» et, d'autre part, que «[d]ans 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».

44. En premier lieu, il m'apparaît que, en l'occurrence, les limitations d'origine légale qui résultent de l'application des dispositions ici visées n'affectent pas le *contenu essentiel* de la liberté d'expression et d'information et de la liberté d'entreprise reconnues respectivement aux articles 11 et 16 de la Charte. Si ces dispositions ont pour objet de réguler et d'encadrer l'usage qui est fait desdites libertés,

31 — Ce gouvernement souligne, à bon droit, que les doutes de la juridiction de renvoi concernent seulement la validité de l'interdiction de mentionner la faible teneur en sel ou en chlorure de sodium d'une eau minérale naturelle riche en bicarbonate de sodium, et non la validité de l'interdiction générale d'un étiquetage susceptible d'induire en erreur le consommateur ou attribuant à une denrée alimentaire des effets ou des propriétés qu'elle ne possède pas.

32 — J'estime que le paragraphe 1 et le premier alinéa du paragraphe 2 dudit article 9 sont visés à tort par la juridiction de renvoi, dès lors que c'est uniquement le deuxième alinéa de ce paragraphe 2 qui renvoie à l'annexe III de la directive 2009/54, laquelle contient seule les mentions autorisées et leurs critères d'application qui font en réalité l'objet de la seconde question préjudicielle.

33 — Voir considérants 4 et 5 de la directive 2000/13. Conformément au considérant 8 de la directive 2009/54, celle-ci apporte «les compléments et les dérogations» nécessaires par rapport aux «règles générales» édictées par la directive 2000/13.

34 — À titre de comparaison, dans l'arrêt Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238), les enjeux des ingérences ayant conduit à ce que la Cour déclare invalide la directive concernée par cette affaire, en raison d'un défaut de proportionnalité, étaient d'une toute autre importance.

35 — Voir, notamment, conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:189, points 66 et suiv.) ainsi que arrêt Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, point 45 et jurisprudence citée).

36 — Voir arrêts Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, point 79) et Damgaard (C-421/07, EU:C:2009:222, point 26). Les explications relatives à l'article 11 de la Charte, susmentionnées, précisent que les limitations légales apportées au droit à la liberté d'expression qui est garanti par celle-ci doivent respecter les conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

particulièrement en ce qui concerne les mentions relatives à la teneur en sodium dans l'étiquetage et la publicité portant sur les eaux minérales naturelles, elles ne sont pas pour autant de nature à porter «atteinte à la substance même» de ces libertés [37], puisque les personnes auxquelles ces règles sont applicables conservent la faculté de s'exprimer et d'informer les consommateurs ainsi que le droit d'exercer leur activité entrepreneuriale dans le cadre qui est défini d'une façon mesurée par le droit de l'Union.

45. En second lieu, je rappelle que le *principe de proportionnalité* exige, conformément à la jurisprudence de la Cour, que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des *objectifs* légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs *mesures* appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [38].

46. En ce qui concerne les *finalités* des dispositions de la directive 2009/54, je relève, à l'instar des gouvernements et des institutions ayant présenté des observations auprès de la Cour, que les limitations qu'elles introduisent répondent aux «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» [39]. Or, la «protection de la santé humaine» et la «protection des consommateurs» à un «niveau élevé» constituent des objectifs légitimes d'intérêt général dont la réalisation est visée par l'Union, comme cela ressort de plusieurs dispositions du traité FUE et de la Charte [40].

47. S'agissant de la protection de *la santé des consommateurs*, le lien entre cet objectif, qui est consacré par l'article 35 de la Charte, et l'adoption de la directive 2009/54 ressort à l'évidence du libellé des dispositions de celle-ci, et en particulier de son considérant 5, cité ci-dessus, et de son article 9, paragraphe 2.

48. À cet égard, le gouvernement français et la Commission soulignent que la mention d'une faible teneur en sel (chlorure de sodium), dans l'étiquetage et/ou la publicité relatifs aux eaux minérales naturelles, pourrait être perçue par les acheteurs comme présentant un avantage nutritionnel, alors qu'une telle mention fait abstraction de la teneur totale de sodium, en dépit des avis scientifiques recommandant de réduire la consommation de sodium pour des raisons médicales [41]. Au contraire, Neptune Distribution fait grief aux dispositions de droit dérivé visées de ne faire aucune distinction entre, d'une part, le chlorure de sodium dont la consommation excessive serait notoirement néfaste pour la santé et, d'autre part, le bicarbonate de sodium présent dans certaines eaux minérales. Pour sa part, la juridiction de renvoi estime qu'«il existe un doute sérieux sur l'équivalence, en termes de

37 — Voir, notamment, arrêts Karlsson e.a. (C-292/97, EU:C:2000:202, points 45 et suiv.); Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, points 54 et 57), ainsi que Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 39 et 40).

38 — Voir, notamment, arrêt Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, point 29 et jurisprudence citée).

39 — Voir considérant 5 de la directive 2009/54.

40 — Dans le prolongement des articles 9 et 12 TFUE (portant dispositions d'application générale) et de l'article 114, paragraphe 3, TFUE (relatif au rapprochement des législations des États membres), les articles 168, paragraphe 1, et 169, paragraphe 1, TFUE confirment qu'un «niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union» de même qu'un «niveau élevé de protection des consommateurs», dispositions dont la teneur a été érigée au rang de «principes» respectivement aux articles 35 et 38 de la Charte (voir «explications relatives à la Charte», susmentionnées).

41 — Le gouvernement français fait valoir que les résultats de la recherche internationale rassemblés par les différentes autorités sanitaires, en particulier l'OMS, aboutissent à l'établissement d'un lien direct entre une consommation excessive de sodium et les risques d'hypertension artérielle ainsi que les pathologies cardio-vasculaires et rénales associées à ce risque.

risques pour la santé des personnes souffrant d'hypertension et plus généralement du consommateur européen, entre la consommation d'eaux riches en bicarbonate de sodium et d'eaux riches en chlorure de sodium», notamment au vu de divers avis rendus par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) [42].

49. Je considère, d'une part, qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, il n'est pas possible de prendre une position ferme quant au caractère plus nocif ou non, en particulier vis-à-vis de l'hypertension artérielle, d'une consommation abondante de sodium à l'état de bicarbonate ou à l'état de chlorure [43]. Partant, en vertu du principe de précaution [44], dont le législateur de l'Union a l'obligation de tenir compte [45], il me paraît approprié d'interdire aux distributeurs d'eaux minérales naturelles de faire usage d'une indication qui tire argument d'une faible teneur en sel (chlorure de sodium), mais omet l'apport global en sodium pouvant être issu de la présence, éventuellement forte, de bicarbonate de sodium dans ces eaux. De même, il est selon moi nécessaire de ne pas autoriser ces distributeurs à faire état, comme Neptune Distribution le souhaite, de la différence qui existerait entre les diverses formes d'apport de sodium dans les mentions relatives à leurs produits, car une telle allégation est susceptible d'induire en erreur les consommateurs quant aux bénéfices possibles pour leur santé de la consommation du sodium sous d'autres formes que le sel de table [46].

50. D'autre part, il ressort de l'arrêt Deutsches Weintor [47] que, alors même qu'une allégation pourrait en soi être exacte, son interdiction est légitime dès lors que cette allégation s'avère parcellaire. Dans cette affaire, saisie d'une demande d'appréciation de la validité de dispositions du règlement nº 1924/2006, notamment au regard de l'article 16 de la Charte, la Cour a jugé compatibles avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE lesdites dispositions interdisant sans exception à un producteur ou à un distributeur de vins d'utiliser une allégation de santé du type de celle qui était en

42 — Aux termes de la décision de renvoi, il ressortirait des pièces du dossier national, et notamment d'un avis de l'AESA datant du 21 avril 2005, que 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 liée à une consommation importante de sel. 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. Dans un avis publié au mois de juin 2011, l'AESA aurait 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, mais, selon la juridiction de renvoi, cette seule circonstance ne permet 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.

43 — La teneur de l'article produit par Neptune Distribution (Helwig, J.-J., «À l'instar du chlorure de sodium, le bicarbonate de sodium doit-il être considéré comme pouvant induire ou aggraver l'hypertension artérielle?», *Médecine et nutrition*, 2008, volume 44, nº 1, p. 29 à 37) m'apparaît non décisive à ce titre, puisqu'il n'est établi ni que cette publication émane d'une autorité scientifique reconnue, ni qu'elle serait le reflet d'un consensus médical actuel. D'ailleurs, son auteur indique lui-même que cet article «n'a pas la prétention de trancher [la] question [qui est posée dans son intitulé] mais plutôt de faire, le plus objectivement possible, le point sur les données expérimentales générées dans ce domaine [...] au cours des deux dernières décennies».

44 — Il résulte de ce principe, tel qu'interprété par la Cour, que «lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des 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» et qu'il suffit que «la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait» (arrêt Acino/Commission, C-269/13 P, EU:C:2014:255, points 57 et 58 ainsi que jurisprudence citée), notamment au vu des «données scientifiques disponibles les plus fiables et [des] résultats les plus récents de la recherche internationale» (arrêt Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, point 60).

45 — Voir, notamment, arrêt Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 68 et jurisprudence citée).

46 — Le gouvernement français relève, avec raison, qu'une mention soulignant la faible teneur en sel (chlorure de sodium) d'une eau minérale naturelle par ailleurs très riche en bicarbonate de sodium est de nature à masquer l'apport important de sodium d'une telle eau et est donc susceptible d'inciter à une consommation excessive de cette eau pouvant conduire à un dépassement de la norme d'apport journalier de sodium recommandée par l'OMS.

47 — C-544/10, EU:C:2012:526.

cause au principal [48], compte tenu de son caractère incomplet même si elle pouvait être véridique [49]. Le législateur de l'Union a donc pu considérer à bon droit qu'il est nécessaire d'éviter l'usage de mentions éventuellement exactes mais néanmoins ambiguës qui privent les consommateurs de la possibilité de réguler leur consommation de façon éclairée, dans ladite affaire en ce qui concernait les boissons alcooliques et dans la présente affaire en ce qui concerne le sodium contenu dans les eaux minérales naturelles.

51. S'agissant de *l'information des consommateurs* sur les caractéristiques essentielles de produits tels que les eaux minérales naturelles, je relève tout d'abord que le respect de cet objectif d'intérêt général est en l'espèce étroitement lié à celui précédemment évoqué, tenant à la protection de la santé humaine, et que, partant, certaines des considérations ci-dessus exposées peuvent être également pertinentes à cet égard. Par ailleurs, il y a lieu de préciser que la liberté d'expression et d'information qui est garantie par l'article 11 de la Charte englobe les informations à caractère commercial, notamment dans un but publicitaire, à l'instar de ce qui vaut pour l'article 10 de la CEDH [50].

52. Dans la présente affaire, il peut être observé que si les parties ayant présenté des observations auprès de la Cour tirent communément argument de la nécessité de protéger les consommateurs au moyen d'informations précises et exactes, elles formulent néanmoins des propositions de réponses diamétralement opposées en s'appuyant sur ce même fondement [51]. À mon avis, vu les positions prises par des organismes internationaux susmentionnées [52], il est effectivement nécessaire que les distributeurs d'eaux minérales naturelles fournissent une information à la fois claire et complète en ce qui concerne la quantité totale de sodium contenue dans celles-ci, de sorte qu'un consommateur normalement avisé puisse effectuer en pleine connaissance de cause son choix parmi tous les produits similaires qui lui sont proposés [53], ce qui implique qu'aucune confusion ne soit entretenue à ce sujet, et ce même en cas de véracité éventuelle de l'information donnée [54].

53. Enfin, en ce qui concerne le caractère adéquat des *moyens* employés par le législateur de l'Union pour atteindre les deux objectifs susmentionnés, Neptune Distribution prétend que les restrictions aux libertés d'informer et d'entreprendre résultant des dispositions visées dans la seconde question préjudicielle seraient disproportionnées par rapport à ces objectifs.

48 — La Cour a dit pour droit que la notion d'«allégations de santé» au sens dudit règlement, lesquelles sont normalement interdites pour les boissons alcooliques, recouvre une indication telle que «digeste», accompagnée de la mention d'une teneur réduite en acides, substances qui sont considérées comme négatives par un grand nombre de consommateurs (ibidem, point 41).

49 — La Cour a relevé que l'allégation litigieuse, à supposer qu'elle puisse être considérée comme matériellement exacte, s'avère néanmoins incomplète et donc ambiguë, voire trompeuse, en ce qu'elle met en avant le caractère digeste du vin concerné, tout en passant sous silence le fait que les dangers inhérents à la consommation de boissons alcooliques ne sont nullement écartés ni même limités par le bon déroulement de la digestion (ibidem, points 50 et suiv.). De même, dans l'arrêt Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361, points 36 à 41), la Cour a souligné que l'étiquetage d'une denrée alimentaire, vu de façon globale, peut être de nature à induire en erreur un consommateur moyen malgré le fait que la liste des ingrédients qu'il contient est exacte.

50 — Voir, notamment, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil (C-380/03, EU:C:2006:772, point 155) et Damgaard (C-421/07, EU:C:2009:222, point 27 et jurisprudence citée), ainsi que arrêt Cour EDH, Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy c. France (nº 13353/05, § 30 et jurisprudence citée, 5 mars 2009).

51 — Ainsi, Neptune Distribution fait valoir que la diffusion d'une information soi-disant exacte (voir mes réserves exprimées à la note 29 des présentes conclusions) relative à la composition d'une eau minérale naturelle riche en bicarbonate de sodium, mais faible en chlorure de sodium contribuerait à la protection des consommateurs en les aidant à bien choisir les éléments constituant leur régime alimentaire, tandis que le gouvernement français soutient que les restrictions prévues par les directives 2000/13 et 2009/54 à l'égard de mentions telles que celles en cause au principal sont appropriées et nécessaires afin de permettre aux consommateurs de faire un choix éclairé correspondant le mieux à leurs besoins nutritionnels.

52 — Notamment, avis de l'OMS et de l'AESA évoqués aux notes 25 et 42 des présentes conclusions.

53 — Même si le règlement nº 1169/2011 n'est pas applicable en l'espèce (voir point 7 des présentes conclusions), je crois utile de souligner que le souci d'informer au mieux les consommateurs pour leur permettre de «choisir» leurs aliments «en connaissance de cause» apparaît à plusieurs reprises dans ce règlement, en particulier s'agissant d'éléments nutritionnels tels que le sodium (voir, notamment, considérants 3, 4, 10, 34, 36 et 37 ainsi que articles 3, paragraphe 1, et 4). Voir aussi livre blanc de la Commission, intitulé «Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité» [COM(2007) 279 final, p. 5 et suiv.].

54 — Voir point 50 des présentes conclusions et, par analogie, arrêt Cour EDH, Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne (20 novembre 1989, nº 10572/83, série A nº 165, § 35).

54. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour, «il convient de reconnaître au législateur communautaire 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», ce dont il résulte que «le contrôle juridictionnel de la légalité de ces actes ne peut être que restreint» et que «*seul le caractère manifestement inapproprié* d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre, *peut affecter la légalité* d'une telle mesure» [55].

55. En particulier, quant à l'évaluation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes pour déterminer la nature et l'étendue des mesures que le législateur de l'Union adopte, dans un tel contexte, il est constant que le juge de l'Union ne peut substituer sa propre appréciation de tels éléments à celle des institutions à qui, seules, le traité CE a conféré cette tâche [56]. Il ressort aussi de la jurisprudence que «le pouvoir d'appréciation dont disposent les autorités compétentes, s'agissant de la question de déterminer où se trouve le juste équilibre entre la liberté d'expression et les objectifs susvisés, est variable pour chacun des buts justifiant la limitation de ce droit et selon la nature des activités en jeu» et il m'apparaît que la marge d'appréciation laissée par la Cour est plus vaste en ce qui concerne, spécifiquement, l'usage commercial – donc lucratif – de la liberté d'expression, notamment dans des messages à caractère publicitaire [57].

56. En l'espèce, je considère que, eu égard au large pouvoir d'appréciation des données scientifiques et techniques qui doit être reconnu au législateur de l'Union en la matière et eu égard à la nécessité pour lui de prendre en compte le principe de précaution susmentionné [58], il a raisonnablement pu considérer que les objectifs légitimement poursuivis par les dispositions de la directive 2009/54 en cause ne pouvaient pas être atteints par des mesures moins restrictives à l'égard des libertés qui sont ici invoquées, dans le cadre d'une communication de nature commerciale, par Neptune Distribution.

57. En outre, à l'instar du gouvernement français, du Parlement, du Conseil et de la Commission, je relève que la restriction de ces libertés est en réalité modérée, puisque les distributeurs d'eaux minérales naturelles restent libres d'informer les consommateurs sur la composition de ces eaux, et notamment leur faible teneur en sodium, en faisant usage, dans leur étiquetage ou dans leur publicité, des mentions qui sont expressément autorisées par le législateur de l'Union, à savoir celles figurant à l'annexe III de la directive 2009/54, ou de mentions qui seraient éventuellement admises par les législateurs des États membres [59].

55 — Voir, notamment, arrêts Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 52); Allemagne/Parlement et Conseil (C-380/03, EU:C:2006:772, point 145 et jurisprudence citée), ainsi que Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, point 125 et jurisprudence citée), souligné par mes soins.

56 — Voir arrêts Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, point 60) ainsi que Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, point 60 et jurisprudence citée).

57 — Voir, notamment, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil (C-380/03, EU:C:2006:772, point 155) et Damgaard (C-421/07, EU:C:2009:222, point 27), ainsi que mes conclusions dans l'affaire Novo Nordisk (C-249/09, EU:C:2010:616, points 46 et suiv.). De même, la Cour EDH exerce son pouvoir de contrôle d'une façon pondérée et elle laisse une marge d'appréciation dont l'ampleur varie en fonction des types d'usage de la liberté d'expression et de leur contexte, la marge laissée étant clairement plus vaste dans le domaine commercial (voir, notamment, Cour EDH, Ahmed et autres c. Royaume-Uni, nº 22954/93, § 61, CEDH 1998-VI, ainsi que Remuszko c. Pologne, nº 1562/10, § 64 et jurisprudence citée, 16 juillet 2013).

58 — Voir point 49 des présentes conclusions.

59 — À cet égard, le Conseil et la Commission soulignent que les mentions qui sont prévues à ladite annexe III permettent d'informer le consommateur en ce qui concerne tant le degré général de minéralisation d'une eau minérale naturelle (voir, par exemple, la mention «riche en sels minéraux») que les éléments caractéristiques de l'eau (voir, par exemple, les mentions «bicarbonatée», «chlorurée» et «sodique») ou la capacité de l'eau à répondre à un régime spécifique (au moyen de la mention «convient pour un régime pauvre en sodium», laquelle est la plus appropriée selon moi, pour autant que l'eau minérale naturelle concernée a une teneur en sodium inférieure à 20 mg/l comme l'exige cette disposition). Ils ajoutent, à bon droit, que le fait qu'aucun des États membres n'ait fait usage de la faculté – prévue à l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2009/54 – d'autoriser d'autres mentions que celles listées à l'annexe III est un indice concret de ce que la réglementation critiquée est en soi apte à assurer l'information utile du consommateur par les distributeurs d'eaux minérales naturelles. En outre, le Parlement met en exergue, à juste titre, que ladite faculté constitue un élément de flexibilité confirmant que le régime juridique mis en place par le législateur de l'Union satisfait au principe de proportionnalité.

58. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je suis d'avis qu'en adoptant les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, et de l'annexe III de la directive 2009/54, le législateur de l'Union n'a pas excédé les limites qu'impose le respect du principe de proportionnalité au regard des articles 11, 16 et 52, paragraphe 1, de la Charte.

V – Conclusion

59. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État (France) de la manière suivante:

1) La disposition de l'annexe 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, relative aux conditions d'admission de l'allégation nutritionnelle «pauvre en sodium ou en sel» n'a pas vocation à s'appliquer aux eaux minérales naturelles. En revanche, ladite annexe interdit expressément d'utiliser l'allégation «très pauvre en sodium ou en sel» pour les eaux minérales naturelles.

2) Les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, et de l'annexe III 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, sont valides.